

Ref
16

L A C O O P E R A T I V A
ALTERNATIVA DE SOLUCION AL PROBLEMA DE LA
VIVIENDA URBANA DE INTERES SOCIAL EN MEXICO

PEDRO BEDOLLA REYES

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

PREAMBULO	1
CAPITULO I	
ASPECTOS DOCTRINARIOS DEL COOPERATIVISMO	9
1. Concepto, naturaleza y objetivos de la cooperativa	9
2. Antecedentes históricos de la cooperativa	13
3. Los principios doctrinarios fundamentales del cooperativismo	16
4. Cooperativas de consumo y producción, estructura y ventajas en su establecimiento	20
CAPITULO II	
LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL, PROBLEMA DE ALCANCE MUNDIAL	25
5. La vivienda, una necesidad básica intransferible	25
6. Concepto y caracteres de las cooperativas de vivienda	27
7. Ventajas y etapas del cooperativismo de vivienda	30
8. La vivienda en renta, respuesta a la insuficiente vivienda propia de interés social	36

CAPITULO III

MARCO DE REFERENCIA JURIDICO DE LA SOCIEDAD COOPERATIVA Y DE LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL EN MEXICO	41
9. Marco jurídico de la sociedad cooperativa	41
a) Antecedentes legales	
b) Legislación actual	
10. Marco jurídico de la vivienda de interés social	52
a) Antecedentes legales	
b) Legislación actual	

CAPITULO IV

CARACTERES ECONOMICOS Y SOCIALES DE LA VIVIENDA ..	63
11. Déficit de vivienda, concepto y evaluación ...	63
12. Caracteres cualitativos y cuantitativos de la vivienda	68
a) Participación del Infonavit	
b) Acciones efectuadas por otros organismos	
13. La vivienda en general, análisis y evaluación..	72
14. Condiciones de la vivienda urbana y rural	74
15. Disponibilidad de los servicios públicos	76
a) En la vivienda en general	
b) En la vivienda urbana y rural	
16. La vivienda popular cooperativa	79
CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES ADICIONALES	83
ANEXOS	92
BIBLIOGRAFIA	105

P R E A M B U L O

PREAMBULO

La participación del Estado Mexicano frente al problema de la vivienda tiene una historia prolongada. Así, en un principio la Dirección de Pensiones Civiles desde 1925, se abocó a construir viviendas y a proporcionar créditos para ese propósito a los empleados federales. El Fondo de Habitación Popular para "población abierta" se creó en los años cincuentas. En 1933 se crea el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, dedicado a fincar obras de infraestructura pública, transformado posteriormente en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A. (BANOBRAS), que además de canalizar recursos a obras públicas en los municipios del país, también los canaliza a la construcción de viviendas. En 1934, el Departamento del Distrito Federal, inicia el Programa de Construcción de Vivienda.

Entre 1947 y 1964, surgen varias iniciativas del Estado en el campo de la vivienda. Sin embargo, mediante su acción directa no alcanza a modificar la difícil situación habitacional de la población; ya que lo más importante de este período, lo constituyeron las prórrogas de los contratos de arrendamiento decretadas en el Distrito Federal, entre 1943 y 1948.

En 1947, la Dirección de Pensiones Civiles, inicia la construcción de conjuntos multifamiliares para alquilar a sus dere-

chohabientes, en ese año, el Banco Nacional Hipotecario absorbió al Banco de Fomento a la Vivienda, iniciando así el fomento directo a la producción habitacional. En 1959, la Dirección de Pensiones Civiles se transforma en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), construyendo principalmente vivienda para renta.

En 1954 se crea el Instituto Nacional de la Vivienda (INV) que en 1970 se transforma en el Instituto para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO), institución que posteriormente desaparece por Decreto Presidencial y sus acciones pasan a ser desarrolladas por los gobiernos de los Estados.

La Dirección de Pensiones Militares, hoy Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), se fundó en 1955, en el mismo año en que iniciaban sus programas de vivienda el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y Petróleos Mexicanos (PEMEX).

Hasta el inicio de los años 60, la política habitacional, aunque teóricamente se orientaba a la clase trabajadora, en realidad benefició a un reducido número de familias de ingresos medios, dada la limitación de recursos financieros.

A partir de ese momento, no obstante el incremento sustan-

cial del gasto público en ese campo, las inversiones continuaron canalizándose por los medios existentes, para producir el mismo tipo de programas que se venían desarrollando con anterioridad.

El Programa Financiero de Vivienda (PFV) es constituido en 1964, cuya función primordial fue la de canalizar recursos privados a la construcción de vivienda, reforzando el programa del sector público en este renglón; al grado de que en el sexenio de 1965-1970 contribuyó con el 75% del total de recursos financieros aplicados a la vivienda.

El Estado, entre 1970 y 1976, incrementa su intervención en el sector habitacional, fortaleciendo los organismos existentes y creando otros, así se forma la Dirección General de la Habitación Popular dependencia del Departamento del Distrito Federal, cuyo organismo en 1977, pasó a formar parte de la Comisión de Desarrollo Urbano del citado Departamento (CODEUR).

Con la creación de los Fondos de vivienda en 1972, tales como: INFONAVIT, FOVISSSTE, FOVIMI/ISSFAM y con la acción del FOVI, INDECO y el citado Fondo de Habitaciones Populares, se inicia una nueva etapa del sector público en la promoción de vivienda, esfuerzo que logró movilizar importantes recursos para la vivienda de interés social. En efecto, entre 1970 y 1980 los organismos mencionados, llegaron a producir alrededor de 735,800 viviendas. Con la incorporación de otros organismos públicos, en -

los años de 1981 a 1987, se produjeron alrededor de 1'400,000 unidades de vivienda, de cuyas acciones, el INFONAVIT contribuyó con el 33% aproximadamente.

Por otra parte, se considera que actualmente existe un déficit de vivienda de entre 5 a 6 millones de viviendas, se infiere por lo tanto, acelerar la producción de vivienda para satisfacer en lo posible la demanda potencial en este sector.

Frente a los esfuerzos gubernamentales antes mencionados, es necesario hacer alusión a las condiciones de paisaje social, que imperan en nuestro país y así procurar una visión realista de las actuales condiciones que afectan desfavorablemente, las urgentes soluciones en el sector de la vivienda popular.

En México, la alta concentración de la propiedad de la tierra urbana, reduce las posibilidades de que los trabajadores de bajos ingresos puedan adquirir una vivienda, fenómeno que persiste en las economías de mercado en donde estamos inmersos.

Asignarle una función social a la tierra en México, es urgente, por efecto de su alto crecimiento poblacional, dicha función social ha estado limitada al campo, presentándose por ello un problema dual entre el campo y la ciudad.

El tránsito de una economía rural a una economía urbana se

caracteriza o se expresa como desarrollo urbano, donde tienen su manifestación el desarrollo de los sectores modernos de la economía, lo que ha traído como consecuencia una gran concentración - progresiva de la población empleada o subempleada, en distintas actividades económicas como las industriales, de servicios administrativos, coadyuvando con ello a fenómenos de macrocefalia, - con agudas manifestaciones de desequilibrios sociales.

Los requerimientos de tierra en las áreas urbanas del país, se cuantificaron para 1982* en aproximadamente 800 kilómetros cuadrados, aunado a esto, la transformación de la tierra rural en urbana, se realiza en forma anárquica con la participación de los sectores público y privado, mediante actividades inmobiliarias en la mayoría de los casos, ilegales y clandestinas.

En conclusión, podemos afirmar que la incorporación de la tierra al crecimiento urbano, la efectúa el sector público por medio de programas de vivienda de interés social, que han representado alrededor del 14% de incremento de "tierra urbana"; a su vez el sector privado, por medio de la acción inmobiliaria incorpora aproximadamente el 32% a la tierra urbana y el sector social destaca con una contribución del 54% a la urbanización del país, cuyas acciones se producen fuera del mercado.

(*) Requerimientos de Suelo Urbano. Francisco Cobarrubias Gaytán. Revista Vivienda Número 8. 1983

A lo anterior, es necesario agregar el acelerado crecimiento de la población que ha provocado desequilibrios entre la demanda y oferta de vivienda; esto a su vez ha determinado un aumento en el déficit en los últimos años, generando problemas socio-económicos difíciles de encauzar, en la medida en que no se satisfagan demandas con prioridad a los sectores de la población con menores recursos. Este trabajo pretende hacer evidente que ello es posible, solo a través del fomento de la organización cooperativa, aplicada a la creación y usufructo de la vivienda popular, principalmente la vivienda urbana.

C A P I T U L O I

ASPECTOS DOCTRINARIOS DEL COOPERATIVISMO

1. **Concepto, naturaleza y objetivos de la cooperativa**
2. **Antecedentes históricos de la cooperativa**
3. **Los principios doctrinarios fundamentales del cooperativismo**
4. **Cooperativas de consumo y producción, estructura y ventajas en su establecimiento.**

C A P I T U L O I

ASPECTOS DOCTRINARIOS DEL COOPERATIVISMO

1. Concepto, Naturaleza y Objetivos de la Cooperativa.

El concepto de "Cooperativismo" tiene su origen en el de "Cooperación" o sea el trabajo de conjunto que varias personas realizan en busca de un fin común, el que, en el caso preciso de las sociedades cooperativas, puede ser la obtención tanto de bienes como de servicios, o la producción o prestación de los mismos.

Ahora bien, como cualquiera otra persona jurídica, la cooperativa debe contar con los elementos necesarios para su correcto desenvolvimiento económico y debe organizarse de acuerdo con las normas establecidas por la Ley. Sus socios, además, deberán capacitarse debidamente en esos dos aspectos, pues de ellos dependerá de manera fundamental la buena marcha y prosperidad de su empresa.

Una cooperativa es una asociación de personas, voluntaria, libre y democrática, que persiguen su emancipación económica mediante una empresa común, la cual les rendirá utilidades, no según el capital que hayan aportado, sino según su participación en la formación de excedentes. (STAUDINGER). Si se quisiera em-

plear esta definición para toda clase de cooperativas, ya sean - de consumidores o de productores, bastaría agregar a la definición de empresa común la palabra consumidores o productores, y - quedaría "una empresa común de consumidores" de artículos tan di símbolos como son los usuarios de electricidad, de vivienda, alojamiento, restaurantes, de transportes, lavandería, salud, ahorro y crédito, etc.. Si se trata de cooperativas de productores, podrá agragarse "una empresa común de productores" agrícolas, pecuarios, productos textiles, productos gráficos, productos manufacturados, etc.

ALBERT THOMAS, primer director de la Oficina Internacional del Trabajo (OTI), perteneciente a la ONU, dice que de acuerdo - con la mayoría de los escritores sobre el tema, con el objeto de "acentuar a la vez el sentimiento social y económico de la sociedad cooperativa", debe hacerse, en primer lugar, una distinción entre la asociación de personas que constituye la sociedad y la empresa en común, a través de la cual persiguen sus objetivos. - La Asociación de personas estaría referida a: a) Personas que se asocian por su voluntad, con el objeto de satisfacer necesidades similares mediante una empresa en común; b) Asociación de beneficio; c) De constitución democrática (Asamblea General soberana - con igualdad de voto; d) Evidencia de una debilidad en la posición económica de la mayoría de los miembros de la asociación; - e) La asociación no sólo trata de fortalecer la independencia - económica de sus miembros, sino también de establecer una solida

ridad entre todos ellos. Referendo a la Empresa Común, su dirección y funcionamiento, no se encuentran condicionados por el propósito de obtener la mayor ganancia, sino de prestar el mejor servicio. En consecuencia: a) Una cooperativa se esforzará por obtener de sus miembros, el capital necesario para sus actividades (ya sea en partes iguales o en proporción a los servicios que va a prestar cada uno de ellos); b) Se esforzará en estimular el ahorro y al recurrir a éste, tal empresa pagará solo un interés no comercial al capital individual, independientemente de los resultados financieros que obtenga; c) Los rendimientos anuales, no destinados a fondos de reserva o a gastos de interés colectivo, serán distribuidos entre los miembros en proporción a sus operaciones con la sociedad.

Por lo arriba expuesto, podemos afirmar que la Sociedad Cooperativa es una forma de organización que tiene como objetivo fundamental, el desarrollo socioeconómico de sus miembros.

La Cooperativa puede desarrollar cualquier objeto social lícito, salvo las actividades reputadas como mercantiles, esto es, la Cooperativa no podrá dedicarse a simples operaciones de compraventa con el público. Sin embargo, podemos señalar que la Ley* reconoce dos tipos de Cooperativas: las de producción y las de consumo. Las primeras tendrán como objetivo la creación de fuentes de trabajo organizadas por el mismo trabajador, mientras que las de consumo buscan fundamentalmente defender el poder ad-

* En México, Ley General de Sociedades Cooperativas

quisitivo del trabajador, permitiéndole la obtención de bienes y servicios para él y sus familiares, o bien pueden ser sociedades organizadas por productores cuyo objetivo será la compra en común, de todos aquellos materiales necesarios para sus actividades individuales de producción y también para la obtención de los servicios que les resulten necesarios. Además como una primera aproximación a sus finalidades inmediatas y mediatas, es dable señalar que la cooperativa debe asegurar la buena calidad de los productos, su peso exacto y costo-precio desprovisto de ganancias extraordinarias.

Se aumenta así el salario real, pues, al poderse comprar más productos con menos dinero, se facilita el ahorro así como el ejercicio de la democracia económica y la "elevación espiritual" del hombre. Es el medio más idóneo de liberar a los consumidores de la explotación de los intermediarios, a los obreros de los patrones, a los prestatarios de los prestamistas, a los agricultores de los acaparadores y monopolistas, etc. Las primeras ventajas, (opina Colombain), es que los miembros de una cooperativa y quienes se benefician de ella, adquieren independencia económica, con la consiguiente mejora de las condiciones de vida y trabajo, la disminución de la usura y obligaciones onerosas, la de los costos de producción o consumo (por la compra en común de artículos alimenticios y materias primas, necesarias para la labor profesional), el incremento del poder adquisitivo de los productores (mediante la organización del mercado y la ofer-

ta), en cantidades uniformes de productos que han sido clasificados según su clase y calidad.

2. Antecedentes Históricos de la Cooperativa.

LA COOPERATIVA DE LOS PROBOS PIONEROS DE ROCHDALE.

Abrió sus puertas al público el 21 de Diciembre de 1844, en el lugar de su nombre: ROCHDALE, Inglaterra, en una modesta casa de la "Callejuela de los Sapos". Sus estatutos se registraron el 24 de Octubre del mismo año, con el nombre de Rochdale of Society of Equitable Pioneers. Con los pioneros comienza la época histórica del movimiento cooperativo, la fundaron 28 tejedores; el capital social fue de 18 libras, lo reunieron a razón de una libra por persona; ahorraron para ello penique a penique para su cotización semanal durante un año. Cuando el humilde almacén comenzó sus actividades, pocos eran los artículos que ofrecía.

Era atendido por cooperadores los sábados y domingos, en las primeras horas de la noche, los comerciantes del modesto barrio y los "muchachones" celebraron con burlas su inauguración. Así nació la cooperativa cuyo ejemplo, virtudes y normas han impulsado un movimiento que a los 125 años de aquel acontecimiento cuenta en el mundo con más de 250 millones de socios. Nació como una reacción de defensa de los explotados. El capitalismo en sus

formas, comercial e industrial utilizó y aprovechó la Revolución Industrial y como resultado de ello, la sociedad se escindió en dos clases; la de los poderosos y la de los proletarios, de abundancia y de miseria, respectivamente. Estas clases, a decir del estadista Disraeli, eran "dos naciones dentro de una misma nación", en oposición la una con la otra, en esa situación los trabajadores contemplan la vía sindical y la vía cooperativa. La necesidad y el self-help (la ayuda propia). Así la asociación y la solidaridad fueron los resortes fundamentales que los condujo al camino de su emancipación.

COOPERATIVAS PRERROCHDALIANAS

La cooperativa Rochdale no fue la primera que se organizó en el mundo. En 1761, en Fenwick, Escocia, un grupo de trabajadores textiles fundó una cooperativa para adquirir útiles para su oficio, no habían nacido todavía los que suelen ser considerados - precursores del cooperativismo. Owen (1771-1858) y Fourier (1772-1873). Doce años antes de Rochdale en 1831, existían en Inglaterra 500 cooperativas que "Dejaron de existir como plantas que - florecidas prematuramente, parecen sin haber podido madurar y - dar sus frutos."

LOS ESTATUTOS DE ROCHDALE

Considerados por Gide como el Programa de la Cooperación de todos los tiempos, contienen en su primer artículo, lo siguiente: La sociedad tiene por fines y como plan, tomar medidas con vistas al interés pecuniario y al mejoramiento de las condiciones sociales y familiares de sus miembros, reuniendo una cantidad suficiente de capitales divididos en participaciones de una libra cada uno, a fin de poner en práctica los siguientes proyectos:

a) El establecimiento de un despacho para la venta de víveres, de vestidos, etc.

b) Construir, comprar o edificar un número de casas destinadas a los miembros que deseen ayudarse mutuamente, para mejorar su condición doméstica y social.

c) Comenzar la fabricación de aquellos productos que la sociedad juzgue conveniente, para emplear a los miembros que se encuentren sin trabajo o que sufran repetidas reducciones en sus salarios.

d) Para procurar a los miembros de esta sociedad un aumento de beneficios y de seguridad, la sociedad comprará o tomará en arrendamiento una o varias tierras que serán cultivadas por los miembros que se encuentren sin empleo o cuyo trabajo este mal remunerado.

e) Desde el momento en que sea posible, esta sociedad emprenderá la organización de las fuerzas de la producción, de la distribución, de la educación y del gobierno, o dicho en otras palabras, el establecimiento de una colonia que se baste asimismo y en la que se unirán sus intereses o bien prestará ayuda a otras sociedades para establecer colonias de esa clase.

f) Para desarrollar la sobriedad, se abrirá una sala de templanza, tan pronto como se crea conveniente, en una de las casas de la sociedad.

3. Los Principios Doctrinales Fundamentales del Cooperativismo.

La "expresión exacta" de los principios Rochdalianos según la Comisión Especial encargada para ello por el congreso de la A.C.I.* celebrado en Viena en 1930, es la siguiente:

1. Adhesión libre
2. Control Democrático
3. Retorno de excedentes en proporción a las compras
4. Interés limitado al capital
5. Neutralidad política, religiosa y racial
6. Venta al contado
7. Fomento de la Educación

El congreso de París de la A.C.I. de 1937, declaró que -
"los siete principios forman parte del sistema Rochdaliano y se han puesto en práctica con éxito por los movimientos cooperativos de los diversos países". Agregó que se considerará como sociedad cooperativa, cualquiera que sea su constitución legal, toda asociación de personas que tenga por finalidad cualesquier movimiento económico y social que esté de acuerdo con los principios de Rochdale, en especial a los cuatro primeros.

EXPLICACION DE LOS PRINCIPIOS.

1. ADHESION LIBRE O DE PUERTAS ABIERTAS. Toda persona puede de voluntaria o libremente ingresar en una cooperativa, siempre que reuna los requisitos estatutarios y no pese sobre ella ninguna inhabilitación legal o moral. El socio nuevo tanto como el de más antigüedad, goza y tiene los mismos deberes y los mismos derechos, conforme a este principio de "no poner límite estatutario al número de socios".

2. CONTROL DEMOCRATICO (Un hombre, un voto). Cualquiera sea el número de certificados de aportación, (acciones) que posea el asociado, sólo tiene derecho a un voto en la Asamblea. Esta norma esencialmente democrática, se diferencia de la que rige en las empresas capitalistas en las cuales el accionista tiene "tantos votos como acciones".

3. PRINCIPIO DE HOWARTH. El retorno de excedentes se hará a los socios, en proporción a las operaciones realizadas en la cooperativa durante el ejercicio: "De las utilidades líquidas, excedentes de cada ejercicio, se destinará por lo menos el 10% al fondo de reservas y se distribuirá el 90% restante entre los socios: a) en las cooperativas de consumo en proporción al consumo realizado por cada socio; b) en las cooperativas de producción, en proporción al trabajo personal aportado por cada uno de los socios; c) en las cooperativas o secciones de adquisición de elementos de trabajo y de transformación y venta de productos, en proporción al monto de las operaciones de cada socio en la sociedad; d) en las cooperativas o secciones de crédito "en proporción al capital".

4. INTERES LIMITADO AL CAPITAL. El capital en el sistema cooperativo, es instrumento de producción, "un servidor y como a tal lo remunera". De las utilidades (excedentes, en vocabulario cooperativo) realizadas y líquidas, podrá pagarse sobre el capital empleado en operaciones que no sean de crédito, "un interés que no exceda del que opera en el mercado financiero".

5. NEUTRALIDAD POLITICA Y RELIGIOSA. Las cooperativas no podrán tener por fin principal o accesorio, la propaganda de "ideas políticas, religiosas o de nacionalidades determinadas, ni imponer como condición de admisión, la vinculación de los socios a organizaciones de nacionalidades o regionales". La neutra

lidad política de la cooperación, no significa la renuncia a la responsabilidad que tienen los cooperadores de defender los intereses de su sistema económico, ante los poderes públicos.

6. VENTA AL CONTADO. El crédito para el consumo por lo general es perjudicial, tanto en lo moral como en lo económico. Como recuerda Gide, "todo negocio que vende a crédito está obligado a aumentar los precios, de lo contrario corre el riesgo de arruinarse". Por otra parte advierte el mismo autor, "el hábito de comprar a crédito significa para una familia (que se ha dejado tomar por este engranaje) una verdadera servidumbre", "la palabra no es exagerada, pues aquel que debe a su panadero o a su carnicero, no puede ni discutir los precios, ni el peso, ni la calidad, no se atreve a ir a otra parte, está obligado a aceptar lo todo, bajo pena de ver cerrada su cuenta."

7. FOMENTO A LA EDUCACION. El Comité de la A.C.I. acerca de este principio ha dicho: "El fomento de la enseñanza sobre amplias bases cívicas, es un principio fundamental de la cooperativa de Rochdale. El Comité cree esencial, mantener este principio y también debe destinarse regularmente, el excedente neto de las cooperativas a la enseñanza de todo lo que debe interesar esencialmente a los cooperadores, a fin de conseguir su ideal. El séptimo principio fue por primera vez llamado la "Regla de Oro" del Cooperativismo por A. Greenwood, en 1877.

El Profesor Lambert dice que lejos de haber envejecido todo lo que hay de esencial en los principios, representa la juventud y la esperanza de la civilización de hoy.

4. Cooperativas de Consumo y Producción, Estructura y Ventajas en su Establecimiento.

Se puede concluir que una cooperativa es un "grupo social" cuyos miembros unen sus esfuerzos para alcanzar en forma conjunta, su mejoramiento socioeconómico, sobre principios de igualdad en derechos y obligaciones. Ese mejoramiento puede buscarse por el lado del consumo o por el de la producción.

En el consumo, una cooperativa se puede organizar para que sus socios adquieran de ella, los artículos de consumo doméstico, otras personas se pueden unir para obtener de la cooperativa, bienes o servicios que utilizan en sus actividades personales de producción como trabajadores por su cuenta.

Generalmente, las cooperativas de consumidores no pueden distribuir productos o servicios a quienes no sean socios; en México, sólo pueden hacerlo en situaciones de emergencia y previa autorización de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

En cuanto a las cooperativas de productores, producen bie-

nes o servicios para vender al público, pero exclusivamente pueden trabajar en ellas los socios o los candidatos a ingresar a la cooperativa, en calidad de prueba; únicamente puede haber trabajadores eventuales en casos especialmente previstos por la ley mexicana.

Ya se trate de consumidores o de productores, en México una cooperativa debe cumplir con los principios doctrinarios internacionales señalados en el inciso anterior.

En cuanto a la estructura, hay una asamblea general de socios que es la autoridad suprema (artículo 22 de la Ley); entre otras facultades, tiene la de nombrar y remover a los miembros del consejo de administración, del de vigilancia y de las "comisiones especiales". La función principal del consejo de administración consiste en llevar a cabo la administración de la empresa, que es el órgano ejecutivo de la asamblea general. En cuanto al consejo de vigilancia, su función primordial consiste en supervisar todas las actividades de la sociedad y tendrá el derecho a veto.

Las comisiones asesoras, coordinan y realizan las promociones pertinentes en el área de su especialidad; las más importantes son la de Educación y Propaganda, la de Contabilidad e Inventarios y la de Distribución (esta última en las cooperativas de consumo) o la de Control Técnico (en las de producción).

El Consejo de Administración, está compuesto por un presidente, un secretario, un tesorero y hasta por seis vocales (artículo 29); este consejo nombra a los comisionados que administrarán las secciones especiales (artículo 36, fracción VIII, del Reglamento de la Ley); de preferencia, en las bases constitutivas de la sociedad, se asignarán a los vocales las funciones que corresponden, de acuerdo con la ley, a los comisionados (artículo 38 del Reglamento).

El consejo puede nombrar uno o varios gerentes (artículo 28 de la Ley); la gerencia supervisa a los comisionados (artículo 36, fracción VIII del Reglamento) y tiene todas las facultades y representación que acuerde el Consejo de Administración.

El Consejo de Vigilancia está compuesto por un presidente, un secretario y hasta tres vocales (artículo 33 de la Ley).

Referente a las ventajas económicas y sociales que se obtienen de una cooperativa son:

a) Reducción de costos, al adquirir por mayoreo bienes y servicios para todos y no en forma individual. Por otra parte, no se paga la utilidad que reserva para sí el vendedor al menudeo (en el caso de la vivienda, el constructor o el revendedor de vivienda).

- b) Se obtiene asistencia técnica a la que no tiene acceso una sola persona en lo particular.
- c) Puede recibirse apoyo de otras cooperativas afines.
- d) Es más fácil adquirir crédito al estar organizado jurídicamente y con el respaldo de lo que aportan todos los socios.
- e) Se acrecientan los sentimientos y actitudes solidarias dentro de la sociedad.

C A P I T U L O I I

LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL, PROBLEMA DE ALCANCE MUNDIAL

5. La vivienda, una necesidad básica intransferible
6. Concepto y caracteres de las cooperativas de vivienda
7. Ventajas y etapas del cooperativismo de vivienda
8. La vivienda en renta, respuesta a la insuficiente vivienda
 propia de interés social

C A P I T U L O I I

LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL,
PROBLEMA DE ALCANCE MUNDIAL

5. La Vivienda, una Necesidad Básica Intransferible.

El hombre desde que nace arrojado de su primera casa, el -
vientre materno, busca instintivamente asentar los pies en algu-
na parte de la tierra, para salvaguardar su vida. Lo impulsa a -
buscar un techo, la autodefensa de agresiones provenientes de la
naturaleza, de actitudes negativas de sus semejantes y de ataques
de animales.

Así encontramos los más antiguos vestigios de vivienda, en
grutas o cavernas, habitaciones rupestres en dibujos del paleolít-
tico, donde aparece la figura humana y la de animales con la so-
briedad de un realismo de arte primario. En otro espacio, en los
lugares lacustres, levantará cabañas sobre estacas (palafitos).
Esta forma de edificación será el primer indicio de urbanismo, -
con las chozas alineadas más o menos y con una tendencia al cua-
drado por facilitar su construcción. Posteriormente, con ramas -
de los árboles, fosas, chozas de estacas cubiertas con hierbas o
tierra apisonada, hará las primeras viviendas que permiten la -
existencia, pese a los peligros del medio ambiente. Más tarde, -
en el estadio medio de la barbarie, según lo clasifica Morgun, -

aparecerán los ladrillos secados al sol y la piedra para construir.

En estas circunstancias habrá diversificación de formas de vivienda, desde el "noil" construido sobre estacas, la choza-almacén de los cazadores de Alaska (sus cabañas de nieve), hasta las de los indígenas del Congo Belga o las habitaciones "tipo colmena" de las orillas del Lago Chad, en Africa.

En el desarrollo de las sociedades humanas, aparece en primer término la horda y después el clan, como las formas más simples de sociedad. De estos estadios a otros superiores, el Hombre pasa de la cueva a las impresionantes catedrales góticas.

Conforme a esta concepción histórico-sociológica, se llega a la vivienda en su concepción económica, donde aparece como uno de los bienes de consumo básico que requiere el hombre. Por ello en las sociedades contemporáneas, la producción de viviendas representa un monto relevante en la actividad económica, constituyendo asimismo, un importante indicador del nivel de desarrollo social y económico alcanzado. En este contexto es característico hablar de la vivienda como un problema que en el caso de los países subdesarrollados, se califica de crisis permanentes.

6. Concepto y Caracteres de las Cooperativas de Vivienda.

La cooperativa de vivienda es una sociedad regida por los principios y regulaciones cooperativas y constituida por un grupo de personas decididas a resolver en forma comunal, su necesidad de vivienda.

Se dan dos tipos de cooperativas de vivienda. Por su estructura y por la tenencia. En la construcción pueden considerarse tres formas, la autoconstrucción, la construcción por terceros y la mixta, que permiten establecer diferencias importantes en la producción misma de las viviendas.

a) por su estructura, se distinguen tres tipos de cooperativas de acuerdo a su estructura interna:

- Cooperativas matrices de vivienda: Son cooperativas con capacidad de promover proyectos de vivienda en forma continua y permanente, para atender las necesidades de sus asociados que están organizados en secciones o unidades cooperativas filiales. Estas cooperativas operan con una lista abierta de socios.
- Unidades de cooperativas: Son cooperativas integradas por un número definido de socios, que promueven un proyecto de vivienda por una sola vez, para satisfacer las necesidades habitacionales exclusivamente de éstos.

- Secciones de vivienda de otros tipos de cooperativas: -
Toda cooperativa de consumo o de producción, puede esta-
blecer una sección de vivienda para atender las necesi-
dades habitacionales de los socios que lo requieran. -
Operan en forma semejante a las unidades cooperativas -
de vivienda.

b) Por la forma de tenencia. Tres son las formas de te-
nencia por las que puede optar una cooperativa:

- Propiedad privada individual: En esta versión, la coope-
rativa opta por otorgar la propiedad individual a cada
uno de sus socios, incorporándose al régimen de propie-
dad en condominio. Se abren dos opciones al respecto, -
en la primera otorga la propiedad al momento de firmar-
se la escritura de hipoteca, en la segunda se difiere -
la apropiación individual, hasta el término de la amor-
tización del crédito.

En ambos casos y de acuerdo con las bases constitutivas
de cada cooperativa, los socios pueden mantenerse orga-
nizados en forma cooperativa, una vez otorgada la pro-
piedad individual, con objeto de administrar y mantener
sus viviendas.

- Propiedad cooperativa: La cooperativa como organismo -
con personalidad jurídica propia, puede ser propietaria

de los inmuebles que se adquieran o se construyen y por medio de un contrato de uso y disfrute, adjudicar las viviendas a sus socios. Esta forma de tenencia, constituye el opuesto a la propiedad privada y es la más adecuada en mi opinión, a la forma de operación de las cooperativas de vivienda, por las mayores ventajas que representa en términos económicos, administrativos y de control a la especulación.

- Arrendamiento: Este tipo de cooperativas, pueden promover y construir viviendas y retener la propiedad de ellas, transfiriéndolas a sus miembros a título de arrendamiento simple y delegando en ellos una alternativa para arrendamiento.

SECTORES SOCIALES QUE PUEDEN UTILIZAR LA COOPERATIVA DE VIVIENDA.

La vivienda cooperativa, es una alternativa viable a la producción individualizada de vivienda que efectúan los sectores de bajos ingresos, por la que pueden optar para promover proyectos habitacionales y coadyuvar a resolver el problema social número uno que padece el país, en este renglón de bienestar social.

Agregado a lo anterior, la vivienda cooperativa, es una forma de producción abierta a todos los sectores sociales, que deseen realizar programas, pero seguramente, será el sector de

ingresos reducidos y los trabajadores no asalariados los que con mayores necesidades responderán casi instintivamente a organizarse en cooperativas, para resolver su urgentísima necesidad de inmuebles.

7. Ventajas y Etapas del Cooperativismo de Vivienda.

En una importante monografía de la O.I.T. se destacan las ventajas de la organización cooperativa con estas palabras. "Entre las ventajas que ofrece la organización cooperativa como si tema para ayudar a resolver el problema de la vivienda, están - las que a continuación se indican":

De orden económico:

1. Las cooperativas fomentan el ahorro y lo canalizan y - orientan hacia el financiamiento de las construcciones.
2. Reducen y estabilizan los precios de materiales.
3. Eliminan una serie de intermediarios que especulan con la venta y urbanización de terrenos, hasta la edifica-- ción propiamente dicha.
4. Facilitan la consecución de créditos en órdenes socia-- les de condiciones favorables.
5. Emprenden la construcción de edificios en serie.
6. Compran al por mayor los materiales de construcción.

7. Intervienen directamente en la producción, estableciendo sus propias fábricas.
8. Producen y utilizan materiales de la mejor calidad, ya que no son empresas con fines de lucro.

De orden técnico:

Las cooperativas de vivienda organizan sus propios servicios técnicos. Contratan personal técnico bien calificado. Emprenden sus propias investigaciones referidas a los problemas relacionados con la edificación. Establecen normas de calidad en las edificaciones.

De orden social:

Las cooperativas abren a muchas familias de ingresos módicos, el único camino al alcance de sus posibilidades para adquirir una buena vivienda. Estimulan la iniciativa y el estudio de ayuda mutua de los propios interesados para la solución de su problema de vivienda, invitándoles a participar en conjunto, en vez de depender de la ayuda externa. Descargan al Estado y a las municipalidades de gran parte de sus responsabilidades administrativas y económicas en materia de vivienda. Contribuyen a crear nuevas comunidades en las que los vecinos aprenden a conocerse y a apreciarse mejor y a mantener más estrechas relaciones. Constituyen un medio adecuado, que pueden utilizar las corporaciones públicas en su programa social de vivienda, para modernizar las

grandes ciudades, reemplazando los barrios viejos de viviendas - anti-higiénicas por grupos bien planeados de viviendas de cooperativas dotadas de los mejores servicios, para las familias de bajos ingresos.

Para el autor británico John F. C. Turner, acérrimo defensor del usuario en la construcción y planificación de viviendas, la función del cooperativismo en este sector es muy importante. "La vivienda servida en paquete resulta notoriamente inflexible, quema más energía y suele tener una vida más corta que la ensamblada por pequeños constructores, combinando materiales locales (e importados cuando sea necesario) y componentes adecuados a las demandas personales y locales".

"Los grandes proyectos de vivienda, nacen ya lastrados por una pesada organización administrativa que emplea numerosos profesionales y administradores, fuertemente pagados y un número - también desproporcionado de trabajadores de "cuello blanco" normalmente mal pagados y tan improductivos como los anteriores. - Los típicos asentamientos ilegales (en el extremo opuesto) o las casas, de propietarios-constructores legales y asociaciones cooperativas (posición intermedia) apenas padecen estos gastos generales directos". 1/

1/ John F.C. TURNER, Vivienda, todo el poder para los usuarios, Madrid, Hermann Blume Ediciones, 1977, 119.

ETAPAS PARA LA CONSTITUCION DE UNA COOPERATIVA DE VIVIENDAS

Aquellos que, convencidos ya de las ventajas del sistema cooperativo, deseen constituir una cooperativa de vivienda ¿qué pasos y qué trámites deben llevar a cabo?

No cabe duda de que hay que acudir a la legislación propia de cada país en materia de cooperativismo para que, siguiendo los cauces que en la misma se indique, podamos llegar a dotar de personalidad jurídica a la nascente asociación.

En general, dentro del proceso de fundación de una cooperativa, se distinguen tres etapas: a) Preparatoria; b) Trámites de Constitución; y c) la Inscripción. Se regulan dichos procedimientos en los códigos y ordenamientos legales de cada país.

ETAPA PREPARATORIA

Los promotores deben realizar todas las actividades conducentes a la creación de la futura Sociedad, eligiendo al efecto entre ellos a los gestores que hayan de realizar antes de la inscripción, los actos necesarios para la constitución de la Sociedad, siendo a cuenta de ésta, los gastos que por tal causa se originen.

Los promotores, futuros socios, eligen de entre ellos a unos gestores (uno o más para que empiecen a actuar en nombre de

la Sociedad, en forma condicional y bajo su propia responsabilidad.

TRAMITES DE CONSTITUCION

Toda sociedad cooperativa, se constituye mediante el otorgamiento por los promotores, de la correspondiente escritura autorizada por autoridad pública.

La escritura en general contendrá necesariamente los siguientes elementos:

- Los Estatutos.
- El capital social suscrito y si ha sido total o parcialmente desembolsado.
- Identificación de las personas que hayan desembolsado - "aportaciones sociales", (donaciones).
- Los bienes o derechos aportados por los socios cooperadores debidamente especificados.
- Designación de los socios que integran el primer Consejo Rector. (Mesa Directiva).
- Designación de los Interventores de Cuentas (Auditores).
- Lugares en los que, en su caso, vaya a establecer sucursales, agencias o delegaciones, la cooperativa en cuestión.
- Fecha en la que darán comienzo sus operaciones.

- La solicitud de calificación dirigida a la autoridad laboral correspondiente, suscrita por uno o más gestores.
- Ejemplares del proyecto de Estatutos.
- Ejemplares de la relación de promotores, expresando el nombre, apellidos, edad, estado, etc.
- Certificación del Registro de Cooperativa acreditada con la denominación de la Sociedad, que no sea idéntica a la de cualquier otra cooperativa inscrita con anterioridad.

Presentada la solicitud con toda la documentación necesaria, la autoridad laboral, habrá de resolver sobre la calificación en un plazo de n días hábiles.

INSCRIPCION

La inscripción es el acto que determina la válida constitución de la cooperativa y el nacimiento de su personalidad jurídica. La inscripción se hace en algún Registro de Cooperativas. Para aquellas cooperativas en que sea exigible la designación de una Dirección, además de la inscripción en el expresado Registro, será precisa su toma de razón en algún Registro Mercantil.

En las cooperativas de viviendas, el nombramiento del Director, puede ser una persona o un nombramiento colegiado.

8. La Vivienda en Renta, Respuesta a la Insuficiente Vivienda Propia de Interés Social.

La vivienda para renta surge como una alternativa para quienes necesitan de un techo donde vivir y carentes del poder de compra suficiente para adquirir una vivienda en propiedad, disponen de recursos para cubrir el alquiler de alguna casa o apartamento. Así, se establece una relación contractual entre el arrendador (propietario y/o administrador de la finca) y el arrendatario (demandante de vivienda), por virtud del cual el primero, se obliga a permitir el uso temporal de una vivienda y el segundo a pagar determinada cantidad mensualmente (renta) por ese uso.

El Código Civil del Distrito Federal y los correspondientes a cada Entidad Federativa, contienen diversos ordenamientos que rigen los contratos de arrendamiento.

La vivienda para renta presenta, entre otras, las características siguientes:

a) Se produce con fines de lucro. En este caso, la vivienda no se produce para satisfacer la necesidad de habitación del propietario, sino como medio de obtener una ganancia junto con la recuperación del capital invertido. En el pasado, este tipo de inversiones constituyó una opción ventajosa por sus niveles de rentabilidad y seguridad, dando como resultado la mayoría del

actual inventario de vivienda para renta. Sin embargo, con el desarrollo del mercado financiero nacional y la aparición de nuevas opciones de inversión, el interés por la producción de vivienda en renta ha decaído notablemente.

b) Largo Período de Recuperación. El ciclo para recuperar el capital invertido en vivienda de arrendamiento varía entre 20 y 30 años, llegando en algunos casos hasta a 50, dependiendo del tipo de construcción, programa de mantenimiento y del nivel de rentabilidad previsto. Naturalmente ésta perspectiva está en desventaja con otras perspectivas de inversión, por ejemplo aquellas especulativas que permiten duplicarla en un máximo de dos años.

Otro factor desfavorable desde el punto de vista del período de recuperación, es el impacto inflacionario sobre los ingresos percibidos, de tal manera que mientras mayor sea aquel, más reducido será el poder adquisitivo de éstos, aunque en la práctica esto en parte es contrarrestado, como se analiza más adelante, con niveles de renta superiores.

c) Falta de Estímulos Fiscales. En México sólo ordenamientos jurídicos hacen mención de algunas formas para estimular la inversión en vivienda para renta. Estas disposiciones en su oportunidad, antes de la nacionalización de la banca en septiembre de 1982, funcionaron muy condicionadas.

d) Falta de Mecanismos Financieros Promotores de su Edificación o Compra. Los mecanismos existentes se han orientado al financiamiento de vivienda para adquisición en propiedad, lo - cual conjugado con la falta de estímulos, ha propiciado prácticamente la suspensión de construcciones para renta.

A este respecto, en el papel (Plan Global de Desarrollo - 1983 - 1988) se propuso estimular adecuadamente la construcción de vivienda para arrendamiento, por conducto de un "Sistema Nacional de Vivienda", que entre sus líneas de acción proponía... "El auspicio a la construcción de vivienda para renta, haciéndola atractiva al inversionista y controlando los alquileres en - función de un porcentaje socialmente aceptable del salario, para que este sea remunerador...", resultados magros ha dado este sig tema nacional ahora en 1987.

El Departamento del Distrito Federal por su parte, incluyó dentro de su Programa 1983, la construcción de veinte conjuntos habitacionales para arrendamiento a familias del sector obrero. También la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en su Programa de Vivienda de Acción Inmediata ^{1/} propuso un programa piloto de vivienda para rentar en beneficio del sector obrero en - las entidades federativas, previo los estudios correspondientes*.

1/ Programa de Vivienda de Acción Inmediata. - Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. - Periódico El Día, 27-IV-83.

* Los sismos de septiembre de 1985, se encargaron de anular estas intenciones.

e) Alta Rotación de Inquilinos. En un tiempo el "movimiento repetido" de inquilinos por vivienda, ocasionaba fuertes pérdidas a los propietarios al permanecer desocupados por un tiempo no previsto, situación que fue modificándose mediante la introducción de cláusulas especiales en los contratos que aseguran el pago de todo el tiempo contratado aún cuando el inquilino desocupe anticipadamente la vivienda.

Cabe señalar que actualmente, debido al desequilibrio entre oferta y demanda de vivienda y al proceso inflacionario que nos aqueja, son los propios arrendadores quienes por medio de diversos procedimientos, presionan a los arrendatarios para que desocupen sus viviendas, ya que en esta forma, pueden fijar niveles de renta mucho más elevados con la seguridad de que se ocuparán nuevamente, tan pronto como las ofrezcan.

C A P I T U L O I I I

MARCO DE REFERENCIA JURIDICO DE LA SOCIEDAD COOPERATIVA Y DE LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL EN MEXICO

9. Marco jurídico de la Sociedad Cooperativa
 - a) Antecedentes legales
 - b) Legislación actual

10. Marco jurídico de la vivienda de interés social
 - c) Antecedentes legales
 - d) Legislación actual

C A P I T U L O I I I

MARCO DE REFERENCIA JURIDICO DE LA SOCIEDAD COOPERATIVA
Y DE LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL EN MEXICO

9. Marco Jurídico de la Sociedad Cooperativa.

a) Antecedentes legales:

En el Código de Comercio promulgado el año de 1889, fue cuando por primera vez se estableció la regulación jurídica de las sociedades cooperativas en la República Mexicana... "más bien como un afán de imitar las legislaciones extranjeras, transplandólas íntegramente a nuestro país, afán muy propio del espíritu de la época, y puede considerarse como alarde de técnica teórica legislativa realizada por los autores del Código, mejor que como conjunto de normas destinadas a regular un fenómeno preexistente o uno que se trate de fomentar", conforme a lo expresado en la exposición de motivos de la Ley actualmente en vigor.

Al amparo de la primera legislación, comenzaron a surgir las sociedades cooperativas fundamentalmente de consumo o de servicios, como la de Yucatán que unió a productores de henequén para la exportación de la fibra, lo que dió lugar a que en el Constituyente de Querétaro, la diputación yucateca propugnara con éxito la inclusión de un párrafo en el artículo 28 Constitucional, para establecer que "no podrían considerarse monopolios" las so-

ciudades o cooperativas de productores que vendieran directamente en mercados extranjeros, productos naturales o industriales que, siendo la principal fuente de riqueza de la región en que se producen, no fueran artículos de primera necesidad, siempre que dichas sociedades estuvieran bajo la vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Esta disposición constitucional a la fecha se encuentra vigente.

Durante la discusión del artículo 28 Constitucional, se puso de relieve la importancia de las sociedades cooperativas, como un instrumento para preservar los derechos de los pequeños productores para hacer frente a las grandes sociedades mercantiles que trataban de dominar el mercado; el concepto cooperativa que allí se manejó, todavía no incluye el sentido clasista que la presente Legislación acepta. Posteriormente y debido al interés que el movimiento cooperativista fomentaba en la república, el Congreso de la Unión, sin derogar expresamente las disposiciones del Código de Comercio, expidió el año de 1927 la primera Ley General de Sociedades Cooperativas.

La organización cooperativa que había recibido carta de naturalización de las leyes mexicanas de 1889, tuvo en 1927 su primer estatuto dictado en vista de una necesidad social y de un propósito de propaganda. Preponderó, en efecto, en la primera Ley General de Sociedades Cooperativas, un afán de fomento cooperativo;

se instituyeron exenciones y otros estímulos en beneficio de quienes se organizaron para la cooperación, faltando una experiencia previa: se omitió, sin embargo, prevenir con eficiencia el peligro de las simulaciones que permitieron a las sociedades capitalistas aprovechar las franquicias otorgadas de modo exclusivo a las cooperativas: se dejó, en fin, sin seguridades y confiado sólo a la buena fe de las sociedades, el mantener la autenticidad de los fines y la corrección de los procedimientos.

Las deficiencias de la Ley, permitieron una transformación en el seno de ciertas cooperativas que lograron convertirse en empresas capitalistas que, eludían el cumplimiento de la legislación de trabajo y usurpaban ventajas en beneficio de una elite, y en detrimento de la mayoría de los cooperativados.

Lo anterior dió bases para expedir otra nueva Ley de Sociedades Cooperativas el año de 1933, la que si bien "intenta eliminar todo privilegio y toda posible simulación y organiza a la vez la administración interior y la vigilancia del Estado". Tampoco logra evitar que la institución, sea aprovechada como disfraz por empresas capitalistas.

Por ello en el año de 1938 el Congreso de la Unión a iniciativa del Ejecutivo Federal, expide la Ley que actualmente regula el sistema cooperativo, considerando que tal sistema "es preciso conservarlo como fuente de cooperación dentro de las clases trabajadoras".

jadoras, como medio apropiado para robustecerlas... para aproximar a los trabajadores hacia sus objetivos clasistas y para coadyuvar a la integración del país en un sistema económico propio, - más vigoroso y radicalmente renovado en el conjunto de sus relaciones internas".*

La Ley de 1938 vigente, en su artículo 1° sostiene que, - las sociedades cooperativas son una institución propia de los trabajadores, son organizaciones sociales para el trabajo, porque se requiere ser trabajador para formar parte de una sociedad cooperativa, ya sea de consumo o de producción; concepto que rebasa los principios doctrinales tradicionales, que tipifica a la institución cooperativa, no desde el punto de vista de la calidad de sus integrantes, sino de sus objetivos, ya que en la doctrina tradicional, el cooperativismo se significa por el objetivo de obtener, mediante la organización, beneficios propios de sus integrantes, distintos del lucro lícito a que están destinadas básicamente las organizaciones mercantiles.

Respecto al concepto que la actual legislación cooperativa da acerca de "las personas de la clase trabajadora" en la Ley de Cooperativas, al hablarse de "clase trabajadora" se va más allá - de esa limitación, para comprender a toda persona que subsista a través del producto de su trabajo; lo que viene a dar una dimensión nueva al concepto de trabajador, que rebasa la connotación - de trabajo subordinado; es por ello que la Ley agrega que los -

* Exposición de motivos de la Ley.

miembros de las sociedades cooperativas (de producción), sólo podrán ser tales, si aportan su trabajo personal a la organización.

Respecto al trabajador libre, que no presta un servicio subordinado, ni está comprometido en una organización social para el trabajo, como es una cooperativa de producción, puede formar parte de una cooperativa de consumo. Si atendemos a la Ley en su sentido literal, podría cuestionarse a tales personas como capaces jurídicamente de formar una cooperativa de consumo; pero si atendemos a la connotación, que de acuerdo con el espíritu de la Ley, se debe dar al término "clase trabajadora", podremos estar seguros de la capacidad jurídica de tales personas para integrar una cooperativa de consumo, criterio sustentado durante la vigencia de la Ley, hasta ahora.

Conforme a nuestro derecho positivo, pese al hecho de que el cooperativismo mexicano es un sistema propio de los trabajadores, el derecho clasifica a las sociedades como mercantiles. La Ley General de Sociedades Mercantiles, en su fracción VI, artículo primero, señala a las cooperativas como un tipo de sociedad mercantil y ello tiene su importancia porque tal disposición significa, que le son aplicables las leyes mercantiles. En la actual Ley de Sociedades Cooperativas, persiste la versión que considera a la Cooperativa como Sociedad Mercantil, podría decirse en principio que más bien habría que analizar la situación desde el punto de vista de la estructura federal del Estado Mexicano. En efec

to, siendo la república una federación de estados soberanos, el - Congreso de la Unión solamente está facultado a legislar conforme el artículo 73 de la Constitución, en materia de comercio incluida la cooperativa en lo mercantil.

Ahora bien, si la doctrina cooperativa y el espíritu de la Ley que actualmente regula el sistema, considera al cooperativismo como una organización social para el trabajo, propia de la clase trabajadora, es del todo legítima y oportuna la pretensión de promover una iniciativa de reforma constitucional para incluir en el Artículo 123 las bases esenciales de la doctrina cooperativa mexicana.

Ello dará lugar a una nueva Ley que mejore la legislación cooperativa actual, atendiendo a la experiencia de su aplicación e incorporación a la vida jurídica del país, de los derechos sociales del trabajador.

La nueva Ley deberá incorporar en su articulado, a la vivienda, como una actividad de primer orden para promover su organización y funcionamiento.

b) Legislación actual:

La Ley General de Sociedades y su Reglamento en vigor, - considera, por su objeto, dos clases de cooperativas: de produc--

ción y consumo. En la doctrina tradicional suelen señalarse dos - más, las de crédito y las de construcción, por lo que respecta a éstas últimas, si bien la legislación mexicana no las reglamenta en la Ley General de Sociedades Cooperativas, la fracción XXX del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional declara que serán - consideradas de utilidad social las cooperativas para la constru- ción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas - en propiedad por los trabajadores en plazos determinados y por lo mismo, no existe impedimento legal alguno para construirlas como cooperativas de consumo.

Ahora bien, son cooperativas de consumo conforme al artículo 52 de la Ley en vigor, "aquellas cuyos miembros se asocien con objeto de obtener en común bienes o servicios para ellos, sus hogares, o sus actividades individuales de producción". Los sindicatos legalmente registrados podrán constituirlos, siendo en este - caso la asamblea sindical, la que tendrá el carácter de asamblea general de la cooperativa y la que designará los consejos de administración y de vigilancia, que pueden ser sustituidos por comités que designe la propia asamblea sindical, cabe mencionar que un trabajador que ingrese como miembro del sindicato, será automáticamente miembro de la cooperativa sindical.

Conforme a la doctrina y legislación mexicana, las cooperativas de consumidores no podrán celebrar operaciones con personas que no sean miembros de las mismas, salvo previa autorización, la

que conforme al artículo 83 del Reglamento de la Ley, no podrá - otorgarse por más de sesenta días; o bien cuando la Secretaría de Trabajo autorice a la cooperativa a abrir sus operaciones a todo público. En estos casos obliga la Ley admitir en la cooperativa a personas con las que haya operado si cumplen los requisitos. Los "excedentes" que con motivo de sus operaciones pudiera llegar a - tener, deberá distribuirlos entre sus socios, de acuerdo con el - monto de las operaciones que haya realizado con cada uno de ellos y no en proporción del capital aportado por los mismos.

Por lo que se refiere a las cooperativas de producción, la Ley las define como aquellas en las cuales se obliga a prestar a los socios sus servicios personales y sólo en casos extraordina--rios y en forma temporal, pueden tener personal asalariado, que - cumplidos los seis meses de trabajo deben ingresar como miembros de la cooperativa. A este respecto, en la Ley General de Socieda--des de Cooperativas, se especifica que las relaciones de las coo--perativas con sus asalariados se regirán por las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y por lo tanto, están sujetas, en su - caso, a la contratación colectiva, quedando obligadas a cotizar - por sus trabajadores al Instituto Mexicano del Seguro Social.

La Ley Mexicana en materia de cooperativa, establece otros dos tipos de sociedades cooperativas, no por su constitución, si--no por su objeto, y son las de "intervención oficial" y las de - "participación estatal". En las primeras, su autorización se con

diciona a la expedición del permiso o concesión objeto de la cooperativa y su trámite se hace a través de la autoridad a la que le corresponde otorgar el permiso o la concesión respectivas. Las segundas se caracterizan por la entrega de bienes que hace el estado a la cooperativa, reservándose en cierta forma el manejo de la administración y participando en los rendimientos de la empresa, es decir, el estado en realidad viene a transformarse en un socio de la cooperativa, cuando en muchas ocasiones nombra al gerente o gerentes.

El legítimo deseo de autonomía ha creado una corriente contraria a este tipo de cooperativas, negando la intervención de las autoridades en su funcionamiento, ya que el apoyo financiero del Estado puede significarse por un sistema distinto al de la participación; sin embargo, si la organización social para el trabajo es de interés público y los recursos de la Nación son para beneficio de sus habitantes, tal vez la forma adecuada para lograr el desarrollo económico sea el sistema cooperativo, sin desestimar la importancia que como instrumento de fomento tiene la participación del Estado.

Las cooperativas de intervención oficial, están referidas a la explotación de un servicio concesionado por el Estado; el ordenamiento en vigor condiciona la constitución de tales sociedades a la previa obtención de la concesión y al trámite de su autorización por conducto del órgano administrativo, a quien le compete -

otorgar la concesión; ello ha dado lugar en la práctica a que la constitución de esas sociedades, se vea entorpecida por el sistema y que en la realidad existan grupos de trabajadores deseosos de dedicarse a la explotación de una concesión que no puedan trabajar regularmente, en virtud de la ineficiencia en los trámites burocráticos en la organización y funcionamiento de este tipo de sociedades cooperativas.

DE LAS COOPERATIVAS DE INTERVENCIÓN OFICIAL

RECOMENDACIONES

Considero que tal sistema debería modificarse y dar oportunidad a los trabajadores de constituir su sociedad, independientemente de si la misma tiene concedida o no la autorización necesaria para la explotación del servicio, a fin de que, desde el inicio, tenga la capacidad jurídica suficiente para allegar los recursos necesarios para la operación de su cooperativa.

Las concesiones dadas por otras disposiciones legales constituyen "un privilegio" para la organización cooperativa, como en la Pesca y los Transportes, aquí se concede el servicio público que deben otorgar a las personas morales que pretenden explotarlo bajo la forma de cooperativas en la práctica; a éstas se les presenta una situación desfavorable respecto a las sociedades mercantiles, que no requieren de requisitos adicionales y limitantes para obtener registros para funcionar.

La estructura diseñada por la Ley actual para las sociedades cooperativas, parece ser muy semejante a cierto tipo de sociedades mercantiles; así la dirección, la administración y la vigilancia de las mismas, está a cargo de la asamblea general del consejo de administración, del de vigilancia, así como de las comisiones, siendo la dirección el órgano supremo de la organización.

El paralelismo que se observa entre la forma estructural de una sociedad mercantil o civil y el de una cooperativa, no implica necesariamente igualdad de objetivos, sólo se ajusta a un diseño lógico de participación democrática loable en todo agrupamiento humano.

Este aparente paralelismo se desvanece al analizar el funcionamiento de la dirección y administración, porque en las sociedades capitalistas la aportación económica define el voto y el control de las decisiones. En las sociedades cooperativas las decisiones se toman con el consenso de la mayoría de socios, no en función de su aportación económica (certificados de aportación), sino en igualdad de condiciones (un socio un voto), como se tiene acceso al control y funcionamiento de la cooperativa.

La Ley General de Sociedades Cooperativas y su Reglamento, no solamente regula la constitución, funcionamiento y operación de las sociedades cooperativas, sino también su organización de cúpula, que le da solidez al movimiento y evita su dispersión. Co

mo es sabido, toda sociedad cooperativa está obligada a integrarse a una federación y a través de éstas en la Confederación Nacional Cooperativa.

Las funciones que tiene la organización cupular, es llevar a nivel nacional y de acuerdo con las autoridades del país, la planeación de la producción y desarrollo económico de los organismos cooperativos, así como su representación para los efectos de la adquisición y venta en común, de los bienes que necesitan o producen estas sociedades.

El sistema concebido, de evidente bondad y objetivos perfectamente definidos y lógicos, muchas veces se ha visto entorpecido o desvirtuado, debido a que la forma estructural de estas sociedades, la Ley y su Reglamento que rige y controla a estos organismos, los aplican a toda sociedad cooperativa, sin considerar que las funciones varían de una sociedad cooperativa de producción a otra de consumo y, por lo tanto, su organización, es totalmente distinta.

10. Marco Jurídico de la Vivienda de Interés Social.

c) Antecedentes legales:

Los antecedentes jurídicos en México, más importantes en materia de vivienda, se encuentran en el Artículo 123, fracción XII de la Constitución Política que establecía además de las garantías

para los obreros el otorgarles el derecho a la vivienda como un medio para elevar su nivel de vida, derecho que se consignaba en los siguientes términos.

"En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados en 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".

Las modificaciones a la Ley Federal del Trabajo correspondientes a 1970, plantearon condiciones diferentes para el cumplimiento del ordenamiento constitucional de "dar viviendas cómodas e higiénicas a los trabajadores", dichas modificaciones fueron:

En 1971 se reformó la fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 de la Constitución, ésta quedó como sigue: "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".

d) Legislación actual:

Para cumplir con la disposición anterior, en el aspecto institucional se expidió una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patrones, que administrara los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley para regular las formas y procedimientos conforme a los cuales, los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones.

A fin de reglamentar la disposición constitucional, se expidió el 24 de abril de 1972 la Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), que señala entre sus objetivos fundamentales:

1°. "Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:

- a) La adquisición en propiedad, de habitaciones cómodas e higiénicas.
- b) La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones; y
- c) El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores".

2°. "Coordinar y financiar los programas de construcción - de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores".

Asimismo, mediante Decreto Presidencial, del 28 de diciembre de 1972, se establecieron las modificaciones a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, estableciéndose criterios semejantes a los del INFONAVIT, en préstamos hipotecarios y constitución de un Fondo de Vivienda.

Por otra parte, se integran mecanismos relacionados con las áreas para la vivienda, ya sea para su regularización o disponibilidad, destacándose en el ámbito federal el CORETT y en el ámbito estatal el Instituto AURIS**.

Mediante adiciones a la Constitución en sus artículos 27, - 73 y 115, se establecen bases para legislar en materia de asentamientos humanos mediante la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos.

La vivienda es materia en la que concurren la competencia y jurisdicción federal y los estados. Son de competencia federal - las acciones e inversiones de organismos y entidades de la administración pública federal que la producen o financian.

* ISSSTE

** Estado de México

Sin embargo, se carece de principios comunes en la materia, existen multiplicidad de ordenamientos, una limitada coordinación entre las acciones directas, reguladoras, de fomento e inductivas y las dificultades para la concurrencia de los distintos niveles de gobierno, todo ello ha creado una situación jurídica compleja.

El estado actual de la evolución social y jurídica del país, exige el esfuerzo de los sectores público, social y privado en la solución del problema habitacional; por ello se elaboró el Programa Nacional de Vivienda que tiende a establecer los mecanismos para el acceso a la tierra urbana, disponibilidad de los recursos financieros, de elementos para la construcción, todo ello contenido en programas habitacionales, que han pretendido beneficiar sin éxito a toda la población.

El ordenamiento jurídico referido a los asentamientos humanos, ratifica el tratamiento de la vivienda como derecho social - señalado en los artículos 27 y 123 constitucionales, así como en la Ley de Asentamientos Humanos, particularmente en su artículo - 3° en que se dispone que "la ordenación y regulación de los asentamientos humanos tenderá a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural mediante la regulación del mercado de terrenos, además de los inmuebles dedicados a la vivienda popular , y la promoción de obras para que todos los habitantes del país - tengan una vivienda digna".

Por disposición del Artículo 121 Constitucional, en el ámbito de las entidades federativas, la vivienda se regula por medio de leyes locales de desarrollo urbano, códigos civiles, reglamentos de fraccionamientos, de construcción, catastro, registro, con dominios y otros aspectos tales como el régimen de propiedad, la localización y las formas de apropiación, uso y edificación de la vivienda.

La gran mayoría de las leyes de desarrollo urbano estatales establecen como objetivo, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, mediante el desarrollo de acciones para que todos los habitantes puedan contar con una habitación digna. Se posibilita también, regular el mercado de los terrenos y de los inmuebles dedicados a la vivienda de interés social.

Señalan además estos ordenamientos, que al elaborar el "plan estatal" deberán determinarse las políticas encaminadas a lograr una relación conveniente, entre la oferta y demanda de vivienda.

Existen ordenamientos que incluyen las estipulaciones correspondientes a convenios que celebren el estado con la Federación, con dependencias oficiales como son organismos descentralizados y empresas paraestatales, para coordinar la solución de los problemas que afectan al desarrollo urbano, dentro del cual tiene especial relevancia el de la vivienda.

* Esta en uso y práctica la elaboración de planes estatales.

La Ley de Asentamientos también señala en su artículo 9° - que: "los municipios, las entidades federativas y la Federación - en el ámbito de su jurisdicción, deberán regular el mercado de - los terrenos y además el de los inmuebles destinados a vivienda - popular, lo que podrá realizarse mediante leyes o disposiciones - administrativas conducentes".

El mismo Programa Nacional de Vivienda, fundamenta en la - Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que señala en su artículo 37, fracción IV: "corresponde a la Secretaría de Asen - tamientos Humanos y Obras Públicas formular y conducir los Progra - mas de Vivienda y Urbanismo".

El programa se apoya también en el Decreto de Aprobación - del Plan Nacional de Desarrollo Urbano que señala, en su Artículo 3° como objetivo: "propiciar las condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos y equipamiento urbano". El Artículo - 4°, del mismo decreto señala que en cumplimiento de los objetivos del plan se regulará conforme a las principales políticas entre - las que se señala "ampliar las posibilidades de acceso a la vivien - da popular con programas de mayor alcance social, que estimulen - la participación de la población en acciones de vivienda progresi - va y mejorada".

El Artículo 5° del mismo decreto, señala que los programas

operativos se registrarán por los acuerdos y modificaciones que al efecto dicte el titular del ejecutivo.

Puede concluirse que la vivienda esta contemplada, dentro de la tipología programática del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, como un programa propio del sector asentamientos humanos.

Por Acuerdo Presidencial del 29 de agosto de 1985, fue creada la Comisión Intersecretarial de Planeación, Programación y Financiamiento a la Vivienda, con la participación de las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Hacienda y Crédito Público y Programación y Presupuesto. El Programa Nacional de Vivienda servirá de base al trabajo de esta comisión para proponer políticas y criterios, a que deben sujetarse los planes y programas de las dependencias de la administración pública federal, en materia de vivienda.

El Programa se inicia con la necesidad de armonizar las acciones de vivienda, desarrollo urbano y el ordenamiento territorial. Establece una estrategia global que elimina la dispersión que ha privado en la acción habitacional, ello para lograr la eficacia de las acciones.

El Programa Nacional de Vivienda conforma los siguientes elementos:

a) Todos los objetivos deben estar orientados a las acciones.

b) Las políticas se encauzarán y regularán conforme a la programación, presupuestación y ejercicio de la inversión pública.

c) Las metas a corto, mediano y largo plazo hacia cuya realización estarán dirigidas las acciones e inversiones.

d) Las estrategias se harán congruentes a los programas basados en la planeación económica y social y con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

e) Los programas operativos cuya implantación y ejecución - considerada prioritaria, deberán ser atendidos por las dependencias y entidades públicas federales, dentro de sus respectivas esferas de atribuciones.

f) Deberán ser las mismas bases y contenidos a que se sujetarán la Federación, los gobiernos de los estados y los sectores social y privado.

g) La corresponsabilidad que incluye número y tipo de acciones, monto de inversión, efectos sobre el empleo e industria de la construcción, así como la localización territorial de las inversiones, debe servir para establecer la concurrencia en términos especiales y temporales de organismos y entidades de la administración pública federal, para la ejecución de sus acciones e inversiones.

h) Deben establecerse criterios normativos para la instru-

mentación de programas.

1) Adoptar un sistema integrado de evaluación, para medir -
metas y resultados, en concordancia con el Sistema Nacional de -
Evaluación.

C A P I T U L O I V

CARACTERES ECONOMICOS Y SOCIALES DE LA VIVIENDA

11. Déficit, concepto y evaluación
12. Caracteres cualitativos y cuantitativos de la vivienda
 - a) Participación del Infonavit
 - b) Acciones efectuadas por otros organismos
13. La vivienda en general, análisis y evaluación
14. Condiciones de la vivienda urbana y rural
15. Disponibilidad de los servicios públicos
 - a) En la vivienda en general
 - b) En la vivienda urbana y rural
16. La vivienda popular cooperativa

CAPITULO IV

CARACTERES ECONOMICOS Y SOCIALES DE LA VIVIENDA

11. Déficit, Concepto y Evaluación.

Frecuentemente se apela a cifras espeluznantes para establecer el déficit de vivienda del país por localidades, proyectando estas cifras, también se establece un déficit de vivienda en alquiler. Lo que hay aquí es una expresión de la ideología del catastrofismo urbano mediante la cual se usan parámetros irreales - que tienden a mostrar el problema de una magnitud tal que su solución o encausamiento, es ajeno a las posibilidades del hombre.

En efecto, para valorar el déficit habitacional en México, los estudiosos en la materia lo evalúan a partir de tres categorías: "a) El hacinamiento que resulta de la acumulación de déficit anteriores y del crecimiento del mismo de unidades familiares alojadas en viviendas de tamaño fijo; b) Las viviendas necesarias para satisfacer el aumento de la población y c) el número de viviendas que es preciso reconstruir parcial o totalmente de acuerdo con normas mínimas sobre su estado de habitabilidad". (*)

Expresión de esta forma de ver y analizar el problema, con una recurrencia a su cuantificación abrumadora, hay estimaciones que ubican el déficit actual de viviendas para todo el país, en-

(*) CH. Araud, G.K. Boon, A. García Rocha, S. Rincón, W.P. Strnagman, V.L. Urquidí. La Construcción de Vivienda y el Empleo en México, El Colegio de México.

tre 5 y 6 millones. Es decir, a medida que varían los criterios, puede aumentar o disminuir dicho déficit.

Si se parte de la base que todo ser humano buscará una mora da por mala que esta sea, se puede afirmar que el concepto de déficit no existe, ya que las personas de alguna forma siempre resolverán su habitat. En la ciudad de México vagan todas las noches 10,000 personas, clasificadas como indigentes, que carecen en absoluto de un techo y por tanto duermen en las calles (**), según una "interpretación restringida" del déficit, sólo serían necesarias construir en la ciudad 10,000 viviendas para estos fantasmas de la miseria.

Una aproximación a las reales necesidades habitacionales de la sociedad, exige fijar previamente los parámetros entendidos como mínimos aceptables para la calidad de la vida de las personas. Con base en esta determinación previa, es como luego podrá cuantificarse, en el campo habitacional, cuántas son las personas que están por debajo de ese parámetro. Considerar así el problema, implica por parte de quienes se abocarán a resolverlo -en su caso- el Estado- una importante decisión política, que fije un compromiso con la sociedad, acerca de la calidad de vida que se propugnerà para los ciudadanos. Frecuentemente, resulta más sencillo y menos comprometedor, formular abundantes cifras de magnitudes varias veces millonarias y luego proponer buenas intenciones.

(**) Información proporcionada por autoridades del D.D.F. y S.S.A.

En el caso concreto del déficit de la vivienda en alquiler, en la medida que exista una demanda permanente, esta será cubierta por una oferta que se expresa en mecanismos institucionales y si éstos no existen, la oferta se hará mediante formas al margen de la Ley. De alguna manera esto es una norma inexorable en la moderna ciudad capitalista.

En un análisis del arrendamiento en la ciudad de México, estas afirmaciones están manifestándose de la siguiente manera: cancelada la oferta de vivienda suntuaria; aprisionado en el centro de la ciudad el arrendamiento, por las fuerzas del capital en general y del capital inmobiliario en particular, la oferta de vivienda en alquiler, que emerge para cubrir la demanda es el arrendamiento periférico y el arrendamiento ilegal.

El desajuste -para no hablar de déficit- de la oferta con la demanda de vivienda en arrendamiento, es una función del desajuste general entre la oferta y la demanda de habitación global. Las causas determinantes que actúan en la ampliación o retraimiento de la oferta y demanda de arrendamiento, son coyunturales. La tendencia histórica se rige por lo señalado, es decir, por lo que esté ocurriendo con la totalidad de la oferta habitacional.

Con esto se quiere insistir que si hipotéticamente se emprendiera una vasta acción en beneficio de los grupos sociales de menores ingresos, la carencia de vivienda en alquiler automáticamente

te disminuiría. Por el contrario, al acrecentarse las necesidades de techo para las mayorías, se incrementa el problema de arrendamiento.

Si se toma en cuenta la evolución de la vivienda propia con respecto al arrendamiento en once ciudades importantes de la República, clasificadas como áreas metropolitanas con base a los criterios definidos por Luis Unikel en su estudio "El Desarrollo Urbano de México", se observa que en las once ciudades, conforme crece la magnitud del inventario habitacional, disminuye la vivienda en alquiler. El período analizado por el autor abarca los censos de 1960 y 1970.

Esta constatación puede permitir una explicación mecanicista, referida a que una disminución del arrendamiento es una mera consecuencia de la evolución técnica de las ciudades; es decir, - que el crecimiento de los centros urbanos, implica el aumento de la vivienda en propiedad.

Esta explicación es inadmisibles ya que no toma en cuenta - las inflexiones que caracterizan al desarrollo urbano, ya que las formas como se produce e intercambia la vivienda, históricamente no se han realizado de una manera lineal-evolutiva.

La producción de vivienda en alquiler, entra en crisis como expresión de la lógica del capital y no como una manifestación -

del crecimiento físico de las ciudades. Si se retrocede aún más - en la historia urbana, se verá que la relación entre vivienda en arrendamiento y en propiedad era otra por ser distinta la forma de producción a que respondía. Como ejemplo, se puede verificar - que en la Ciudad de México en el siglo XIX y a principios del siglo en curso, la ciudad tenía una dinámica de crecimiento que no implicaba la disminución relativa de la vivienda en alquiler.

Por lo tanto, la disminución de la vivienda en alquiler, ex presa la crisis de esta forma de producir vivienda. Desde luego, ello no quiere decir que de conservarse las actuales circunstan-- cias, el arrendamiento de vivienda desaparecerá. Esta forma de po seer la vivienda es una necesidad insustituible de amplios sectores sociales, cuya cobertura se hará por agentes distintos a lan tradicionales inversiones privadas.

En consecuencia, el concepto de déficit de vivienda, se po dría entender como una aproximación cuantitativa a las condicio-- nes cualitativas en que habita la población.

Los parámetros para estimar el déficit varían de acuerdo a los criterios que se utilicen para calificar el "estado de las vi v vi endas", lo que produce diferencias sustanciales en las cifras - que intentan medir el problema.

Con el propósito de plantear un marco realista y operativo,

se ha utilizado, para la estimación del déficit, el concepto de - "necesidad de vivienda", considerándolo desde dos puntos de vista: las necesidades derivadas del incremento demográfico y las necesidades de atención a los rezagos que se derivan de condiciones de hacinamiento, del deterioro de la vivienda existente y de las condiciones de la vivienda, no aceptables.

Conforme a lo anterior y a manera de ejemplo, se estimó que las necesidades a cubrir durante el período 1978-1982 sumaban un total de 2'778,273* acciones de vivienda, de éstas, 963,875 son - las requeridas para consolidar el inventario de vivienda existente y 1'814,398 para atender el incremento demográfico.

12. Caracteres Cualitativos y Cuantitativos de la Vivienda.

En la República Mexicana y para 1980 la población llegó a - 67 millones 383 mil personas, de acuerdo con las estimaciones para 1983, la población alcanzó los 73 millones 681 mil personas. - En 1980 se censaron 12 millones 216 mil viviendas, cuyo número pasó a 13 millones 589 mil viviendas al finalizar 1983; de donde se deduce un hacinamiento de 5.4 personas por vivienda**.

Por el número de cuartos, el mayor volumen corresponde a - las viviendas de 1 a 2 cuartos con 8 millones 436 mil, donde habían 46 millones 533 mil personas que representan el 69.1% del -

* DESARROLLO URBANO. Programa Nacional de Vivienda. Versión Abreviada. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

** Datos obtenidos del X Censo de Población y Vivienda, cuyos datos discrepan un poco con los de otras fuentes especializadas.

total de la población de 1980, hay por ello un marcado hacinamiento y condiciones inadecuadas de vivienda que persisten. Respecto a las viviendas censadas propias y no propias, las primeras representan el 66.8% y las segundas el 33.2%; para 1983 se estimó un cambio de 67.0% y 33.0% respectivamente, fenómeno que es consecuencia en parte por el funcionamiento de los programas de vivienda de interés social que viene promoviendo el gobierno federal a través de los organismos creados para ese efecto, en cuyo esfuerzo destaca de manera significativa el INFONAVIT.

Por lo que se refiere a la calidad de las viviendas, en el análisis comparativo que se comenta, también se observa una mejora. En efecto, al comparar las cifras consignadas en el Censo de 1980 con las cifras estimadas para 1983, se infiere que las viviendas con muros de ladrillo o tabique pasan de 56.2% a 59.2%; las viviendas construidas con techos de teja o similares de 39.6% pasan a 44.7% y las viviendas con pisos de tierra pasan de 25.8% a 22.7%.

En cuanto a la dotación de servicios fundamentales, también se observan cambios de alguna significación. Así, las viviendas censadas que contaban con agua entubada en su interior, registraron un 49.9%; con servicio de agua fuera de la vivienda representan un 21.3% y las que no disponían de este servicio registraron el 28.8%; cifras que se estiman cambiarán a 52.7%, 21.0% y 26.2% respectivamente al concluir 1983. Los cambios referentes al servi

cio de drenaje, son muy similares a los cambios señalados en el renglón anterior, por ser un fenómeno correlativo. (Cuadro 8).

a) Participación del Infonavit.

En el decenio 1974 - 1983, el INFONAVIT realizó 419,840 acciones de vivienda, a una tasa de crecimiento medio anual de 39.4%; de esta cifra, 362,370 corresponden a acciones de vivienda terminada y 58,470 a créditos ejercidos.

Al dividir el período que se analiza en dos partes, de 1974 que suma las acciones del año anterior a 1977 y de 1978 a 1983, se desprende que en el primer quinquenio se realizaron 123,631 acciones de vivienda contra 296,209 acciones del segundo período - (70.6% del total). Por otro lado, en materia de construcción, en diez años el Instituto programó la realización de 395,222 viviendas de las cuales 143,539 corresponden al período de 1974 a 1977 que representó el 36.3% y en el segundo la programación fue de - 251,683 viviendas, volumen que representó el 63.7% del total programado, en los diez años que se evalúan.

Referente a las asignaciones de vivienda, en el primer período se asignaron 138,572 que representaron el 34.0% del total, las demás, el 66.0% con 268,684 viviendas fueron asignadas de 1977 a 1983. Conjuntamente da un total de 407,256 viviendas asignadas.

Al quedar clarificado el criterio en relación con los términos de vivienda construida y vivienda terminada y haberse aceptado este último como la vivienda que se encuentra en condiciones de habitabilidad y la construida la que no representa esa cualidad; las viviendas terminadas en 1983 ascendieron a 362,370.

b) Acciones efectuadas por otros organismos.

En el período comprendido de 1977 a 1983, los organismos públicos más relevantes realizaron 732,130 acciones de vivienda; entre las que destaca nuevamente el INFONAVIT con 410,563 acciones que representaron el 55.1% del total; acciones que se desagregan en 362,370 viviendas terminadas y 48,193 créditos otorgados en líneas II a V que operan este organismo.

Cabe señalar, por otra parte, que de acuerdo con el Programa Nacional de Vivienda, al Instituto le fue asignada la realización de 196,365 acciones de vivienda para el período de 1978 a 1982. Este organismo rebasó la meta fijada en aproximadamente 23.0% al haber realizado 241,471 acciones de vivienda en dicho período.

Los organismos que le siguen en importancia, son el FOVI y el FOVISSSTE con el 18.7% y 9.8% respectivamente, que corresponden a 136,848 y 71,442 acciones de vivienda; el primer organismo incluye créditos otorgados y el segundo incluye vivienda terminada y créditos en líneas II a V.

El Fondo de Habitaciones Populares y la Comisión de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (CODEUR), conjuntamente representan apenas el 3.7% con 27,260 acciones de vivienda, en cuya actividad se considera vivienda terminada y lotes urbanizados; vivienda terminada y las acciones del programa denominado "Plan Tepito".

Respecto de las acciones efectuadas por el INDECO cuyos registros aparecen hasta 1981, este organismo había realizado 86,017 acciones entre "vivienda progresiva", "pie de casa", "vivienda mejorada" y "terminada". En virtud de que este Instituto, por Decreto de fecha 7 de enero de 1982, liquidó sus actividades, no aparecen acciones en los años de 1982 y 1983, sin embargo, dichas acciones se delegaron a los estados de la república.

13. La Vivienda en General, Análisis y Evaluación.

Si consideramos el año de 1950 como base, entre 1950 y 1985 la población ha crecido en un 200% y la vivienda disponible de todo tipo en un 174.9%.

Se aprecia el más importante dinamismo del crecimiento demográfico, a pesar de que las tasas de crecimiento han disminuido - en el período del 3.5% anual hasta 2.2% anual en 1985.

Si agregamos los indicadores cualitativos referidos a la ca

lidad de la vivienda, la brecha anterior crece significativamente, al tener que desechar alrededor del 30.5% de las viviendas - disponibles en 1985, por considerarse de segunda categoría e inclusive inhabitables. (Cuadro 2).

Para 1987, apenas el 61.3% de las viviendas son consideradas de primera clase, es decir hechas de tabique con techos de - concreto, agua entubada interior y drenaje, el restante 38.7% es vivienda que va desde la muy humilde e incómoda pero habitable, hasta la vivienda que presenta múltiples problemas de seguridad, salubridad e incomodidad multiplicadas y que por ello es francamente inhabitable. (Cuadro 2).

Referente a la capacidad de la vivienda medida en número - de cuartos, cualitativamente la situación no ha cambiado en los últimos 37 años, pues desde 1950 el índice de hacinamiento pasó de 4.9% a 5.4% en 1987, además para este último año, los habitantes que viven en las peores condiciones representan alrededor - del 70% de la población mexicana, estimada en aproximadamente 80 millones de habitantes en 1987. (Cuadro 3).

Otro indicador importante para calificar la vivienda, es - su forma de tenencia. En México, país en el cual la población ha ce hasta lo imposible por tener vivienda propia, se verifica que en el transcurso de 10 años, 1977 - 1987; pasó del 66.6% en 1977 al 68.2% en 1987 las registradas como propias, observándose que

a pesar de los esfuerzos realizados por particulares y gobierno, la situación estructural es la misma, y sin lugar a dudas tiende a deteriorarse en parte como consecuencia de los sismos de 1985, pero básicamente por el elevadísimo costo de la tierra y los materiales para construcción, que han alcanzado aumentos de precios inaccesibles para la mayoría de la población.

Lo dramático de la conclusión anterior, es que la vivienda alquilada tiende a bajar su participación, en 1977 representaba el 33.4% de toda la vivienda, esta participación pasó al 28.5% - para 1987; es decir, en este caso la tendencia a la baja en la - disponibilidad de vivienda alquilada, es una evidencia del casi nulo interés de los particulares para construir, reconstruir, - acondicionar, etc., vivienda para ofrecer en alquiler.

Por lo expuesto, es innegable la absoluta responsabilidad del gobierno de la república como gobierno rector en materia de vivienda, pues no se vislumbran otros canales o vías de solución a esta ingente necesidad, considerada a ser satisfecha con un sa tisfactor más que básico, vital.

14. Condiciones de la Vivienda Urbana y Rural.

En el curso de 20 años, de 1960 a 1980 y dado el fuerte - crecimiento demográfico, el monto de los habitantes que viven ha cinados en las ciudades se ha mantenido en niveles elevados, 71%

en 1960, 73% en 1970 y 56% en 1980, respecto al total de la población urbana; sin embargo, es necesario reconocer en este sector, los efectos de la política gubernamental implementada a través de los organismos públicos especializados, ya que en 1960 el déficit estimado de vivienda representaba el 40.2%, cuya cifra bajó para 1980 al 25%, es decir un 15% menos. (Cuadro 6).

Se debe tener siempre presente, a los efectos de los sismos de 1985, que afectaron al principal centro urbano del país y que conllevó a agravar este fenómeno de carencia de habitaciones, si bien no existen datos estadísticos de referencia, indudablemente se deben haber afectado los indicadores en forma negativa.

Referente a la vivienda rural, los indicadores son aún más desfavorables; así los habitantes del medio rural han vivido haci nados en el curso de los 20 años analizados, pues apenas bajó su participación del 78% en 1960 al 71.6% en 1980.

También, si consideramos el déficit, la vivienda rural está más escasa pues en 1960 se estima en un 38% que sube al 49% en 1970 y vuelve a bajar al 32% en 1980, así comparativamente y a groso modo, puede concluirse que se requieren más viviendas en el medio rural que en las grandes y medianas ciudades. (Cuadro 7).

Lo anterior es consecuencia del reducido respaldo al fomento de la vivienda rural, porque los organismos financieros espe--

cializados, manejan criterios exclusivos de rentabilidad que se contravienen a la capacidad económica de la población rural, exigiéndole garantías inaplicables, dadas las particularidades de la tenencia de la tierra, entre otros inconvenientes.

Las acciones de vivienda en el sector rural son muy raquíscas, y por lo mismo, sus alcances limitados y en ocasiones no han dado respuesta a las demandas reales de la población, ya que además se han desarrollado modelos ajenos a sus patrones socioculturales.

15. Disponibilidad de los Servicios Públicos.

a) En la vivienda en general.

Aparentemente ha mejorado un poco en el período 1970-1980 - la dotación de servicios públicos para la vivienda, así en 1970 los 2'598,329 viviendas que representaban el 31.1% del total nacional disponían de agua, drenaje y electricidad, este porcentaje sube al 40 en 1980, aún cuando significa menos de la mitad, su aumento es significativo en comparación con el observado en el año anterior.

Sin embargo, tomemos el combinado más importante, agua y drenaje y vemos que es el único cuya participación disminuye en el último decenio al pasar del 0.9% al 0.7%; semejante fenómeno se nota cuando consideramos un solo servicio -agua- su participa

ción bajó del 2.9% al 1.9% en diez años.

Es necesario distinguir entre disponer de las instalaciones (agua y alcantarillado) y disponer del líquido, se censan las instalaciones pero ¿qué porcentaje de ellas no funcionan por falta del líquido?, este dato es desconocido, solo sabemos que el fenómeno se presenta y es muy alta su frecuencia. (Cuadro 8).

Continuamos con la distinción entre las viviendas urbanas y las rurales, pues las condiciones entre ambas varían sustancialmente, con la disponibilidad de los servicios públicos.

b) En la vivienda urbana y rural.

Esta vivienda adquiere cada vez mayor significación en el contexto nacional como consecuencia de la dinámica demográfica campo-ciudad, así en 1970 el 59% de las viviendas fueron censadas como urbanas y ya en 1980 el porcentaje sube al 70%; no sería aventurado que ahora en 1988, conforme a los mismos criterios censales, las tres cuartas partes de la vivienda (el 75%) sea urbana.

Aquí se puede anticipar una contradicción, el drenaje es un servicio que se complementa y sobre todo se justifica cuando se dispone de agua potable, en efecto, en el rubro de las viviendas con dos servicios (agua y drenaje), la participación porcentual durante el último decenio censal no cambia (0.6%) y, por otro lado, si nos fijamos en el renglón de un solo servicio -agua- vemos

que la participación bajó del 1.1% al 0.8% entre 1970-1980, ello significa que se han construido viviendas con instalaciones de al cantarillado sin llegar a tener agua potable, lo cual significa - un desperdicio de recursos económicos.

El fenómeno anterior implícito pero difícil de detectar en el cuadro, es sin embargo empíricamente de fácil comprobación, - cuantos fraccionadores del sector privado u oficial, prometen ser vicios a semejanza de los empedrados del infierno. (Cuadro 9).

Referente a la vivienda rural, cuya significación, como - afirmamos decrece por razones de migración, tiene participaciones que corresponden a dotaciones de servicios, mucho menores, es decir, su calidad deja mucho que desear, siempre ha sido así y si - cuando el campo demográficamente fue importante no se atendió, - ahora que deja de serlo cada vez más, no vemos los argumentos que justifiquen en el medio rural la aplicación de recursos ya de por si escasos.

Solo para comentar, respecto a los "servicios estratégicos en el medio rural", -agua y drenaje- para 1980, significaron conjuntamente apenas el 1.3% de las viviendas totales en el país para ese año y con disponibilidad del más preciado servicio - agua potable - las viviendas rurales representaron apenas el 1.1%. - (Cuadro 10).

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA.

16. La Vivienda Popular Cooperativa.

Existe bastante literatura especializada y en general, que aborda el ingente problema de la vivienda popular en México desde múltiples enfoques, el social, el técnico, el financiero, el jurídico y el organizativo; sin embargo, parece existir un muro impenetrable en el área de las soluciones, los obstáculos son harto conocidos, el sistema político, el régimen capitalista en el cual vivimos, la escasez de recursos fiscales y financieros, los bajos salarios, etc., todo ello, agravado por el fuerte proceso inflacionario en que se encuentra inmerso el país.

En el área de los objetivos propuestos en reuniones de especialistas, de partidos políticos, de coloquios y simposiums de urbanistas incluso internacionales. También existe un cúmulo de propuestas a lograr, que por diferentes conceptos no han llegado a cristalizarse.

En términos generales, al escudriñar toda esta literatura - estamos acordes de su buen juicio y lo único que falta para que el círculo fuera perfecto, sería el resultado de las acciones llevadas a efecto. Pero veamos primero los más importantes objetivos sacados por consenso de múltiples estudios, reuniones, propuestas de especialistas y por propia iniciativa.

I. Debe existir un proyecto nacional de vivienda popular - planificada, tendiente a fomentar una sociedad más igualitaria.

II. Urge descentralizar la vivienda popular y establecer - una nueva política urbana, en lo referente a reservas territoriales.

III. Es inminente establecer nuevos sistemas financieros y el fomento de la autoconstrucción y la denominada vivienda progresiva, tanto en el medio urbano como en el rural.

IV. Se considera inaplazable la solución en materia de vivienda de los trabajadores no asalariados, estrato de la población hasta ahora muy descuidado.

V. Por último, es necesario dar soluciones al espinoso problema de la vivienda para renta, actividad prácticamente suspendida, a pesar de los esfuerzos del gobierno federal con el otorgamiento de subsidios a través de CEPROFIS.

Como apreciamos, magros han sido los resultados en torno de los anteriores objetivos que en una metamorfosis se convertirían en requerimientos para lograr soluciones a largo plazo en materia de vivienda popular; es decir, las acciones de vivienda han continuado realizándose en un marco de referencia tradicional y por - ello el problema de la escasez no sólo persiste, sino que tiende a agravarse muy rápidamente porque el verdadero drama, es que alrededor del 60% de las familias mexicanas se encuentran imposibilitadas para acudir a los mercados públicos y privados de vivien-

da, dado sus bajos salarios que los excluyen totalmente, de todas las instituciones de fomento a la vivienda.

Queda por último, el problema de la vivienda marginal que es prácticamente insoluble, bajo las actuales reglas del juego sociales y económicas, es decir el significado del término vivienda popular, no incluye a los marginados y sus viviendas, dentro de su problemática. Más bien, el término popular está relacionado con los niveles de ingreso de la población.

En la primera parte de este trabajo, se aludió a las bondades de la organización cooperativa como instrumento de solución a la vivienda popular, es evidente que debe abandonarse el enfoque financiero como única vía de solución a la vivienda popular, es decir, pensar que se exige mucho más que los recursos financieros al pretender solucionar el problema de la vivienda de interés social en México.

Así concluimos, que nos enfrentamos básicamente a un problema de educación y conocimiento de la doctrina cooperativa, aplicada a la construcción y usufructo de la vivienda popular. Por ello, no es posible pensar en soluciones que se inicien en procesos de construcción, es necesario una etapa previa de instrucción y adiestramiento cooperativo, para que los futuros cooperativados concienticen las evidentes ventajas de las soluciones, que ellos mismos debieron haber adoptado.

CONCLUSIONES Y

CONSIDERACIONES ADICIONALES

CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES ADICIONALES

1.- La migración campo-ciudad es la que ha originado las tres grandes áreas metropolitanas del país, también la migración ciudad pequeña -ciudad grande- en donde los migrantes tienen otras características principalmente en el aspecto educacional, aunque en el fondo todos los migrantes coinciden en sus propósitos: una vida mejor.

Las corrientes migratorias así como el crecimiento demográfico, fueron agravando lo que se conoce como Problema Habitacional, dentro del cual se encuentra la vivienda para renta, ya que la mayoría de los habitantes del país, carecen de las posibilidades económicas para adquirir una vivienda y por consiguiente, tendrán que recurrir a su arrendamiento.

2.- En lo que respecta a los antecedentes en materia de acciones de vivienda, son significativos los programas públicos de viviendas que se inician en 1925, a cargo de la Dirección de Pensiones; la constitución de 1932, del Banco Nacional Hipotecario y Obras Públicas (ahora Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos); la expedición en 1934, de un decreto que autoriza la reducción del precio de venta de las casas para obreros; la creación del Instituto Nacional de la Vivienda que tenía entre sus objetivos atender la investigación de los problemas habitacionales y d

ría sus actividades a grupos económicamente débiles; en 1954 y 1956 con la iniciación de los programas de vivienda en arrendamiento del Seguro Social y los programas de vivienda de Petróleos Mexicanos.

3.- Es necesario integrar los diversos instrumentos en el propósito común de lograr la cobertura de toda la población y atender prioritariamente a los grupos de menor ingreso y con mayor necesidad de vivienda, para lo cual deberá lograrse la adecuación instrumental y la creación de mecanismos que aseguren el acceso de toda la población al crédito y a la vivienda pública.

4.- Por lo anterior, se hace necesaria la vivienda cooperativa. En esta materia se considera la promoción de adiciones a la Ley General de Sociedad Cooperativa y a su Reglamento, tendientes a establecer las medidas para la constitución y operación de cooperativas de vivienda y de entidades dirigidas a la prestación de asistencia técnica, la promoción y adecuación a la legislación civil con objeto de incorporar el régimen de tenencia cooperativa; incorporar, dentro de la esfera de atribuciones de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la promoción y fomento en la materia.

En materia de financiamiento se considera que el Fondo de Garantía y Apoyo a las Cooperativas, deberá contemplar el financiamiento a la vivienda, entre cuyas características debe estable

cerse la concurrencia y complementariedad a los recursos de la cooperativa en su conjunto y los créditos graduales de acuerdo al proceso de desarrollo de viviendas.

Así mismo, se contempla el establecimiento de programas específicos para capacitación cooperativa.

5.- El marco jurídico de los asentamientos humanos ratifica el tratamiento de la vivienda como derecho social en lo señalado en los artículos 27 y 123 constitucionales, así como en la Ley General de Asentamientos Humanos, particularmente en su artículo 3º, en que se dispone que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos tenderá a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural mediante la regulación del mercado de terrenos además de los inmuebles dedicados a la vivienda popular, y la promoción de obras para que todos los habitantes del país tengan una vivienda digna.

A mayor abundamiento, la Ley General mencionada, señala en su artículo 9º que "los municipios, las entidades federativas y la Federación en el ámbito de su jurisdicción, deberán regular el mercado de los terrenos y además el de los inmuebles destinados a vivienda popular, lo que podrá realizarse mediante leyes o disposiciones administrativas conducentes".

6.- Entre los antecedentes jurídicos de más importancia en

materia de vivienda conviene mencionar el texto del Artículo 123, fracción XII, de la Constitución de 1917, que establecía que, además de las garantías para los obreros, era menester otorgarles el derecho a la habitación como un medio para elevar su nivel de vida. Dicho derecho se consignaba en los siguientes términos:

"En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patrones 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".

7.- Como política fundamental, se consideran las acciones e inversiones de los organismos y entidades de vivienda de la administración pública federal, de acuerdo a sus reglas de operación y a su universo de beneficiarios que serán congruentes con el Programa Nacional de Vivienda en sus objetivos y líneas de acción, - en la dosificación de sus inversiones, en la aplicación de criterios y prioridades territoriales y en la atención prioritaria a - los grupos de menores ingresos y de mayor necesidad de vivienda , tomando en cuenta los siguientes criterios:

- Flexibilizar criterios de los instrumentos financieros.
- Establecer estrategias para el manejo de los recursos que contrarresten los efectos del proceso inflacionario.
- Articular los recursos financieros a los sectores privado

y social, orientando el desarrollo de acciones y logrando un mayor efecto multiplicador.

8.- Cabe destacar dentro del Programa de Vivienda al INFONAVIT, que con una inversión en 1985 superior a los 200 000 millones de pesos, representó el 36.70% del total invertido por los organismos participantes en el citado programa.

Sobre estos programas, es pertinente aclarar que las acciones del INFONAVIT se refieren o van encaminadas a promover vivienda terminada, o sea, vivienda nueva, así como a otorgar créditos en líneas II a V, mientras que los demás organismos contemplan otras acciones de vivienda en sus programas, como lotes urbanizados, mejoramiento de vivienda, vivienda progresiva, etc., con lo cual el Instituto resalta más su participación en los programas de vivienda al dotar de casa nueva a los trabajadores beneficiados. Más aún, cuando al concluir 1987, el INFONAVIT ha realizado en forma acumulada, un total de 748,779 acciones de vivienda, que benefician a cuatro millones de personas, aproximadamente.

9.- En relación con los programas de autoconstrucción, vivienda cooperativa, vivienda en arrendamiento, vivienda rural, se considera la posibilidad de canalizar a ellos recursos del propio sistema de atención a los grupos de bajo ingreso, así como de mecanismos complementarios. En el caso de la vivienda cooperativa se ha contemplado la posibilidad de que el mecanismo financiero -

que atienda a las cooperativas, canalice recursos para acciones de vivienda. Por otra parte, en relación con los programas de vivienda rural, se tiene contemplado en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la realización de un programa de vivienda rural, con objeto de canalizar acciones de vivienda a esta población, con garantía de pago en el precio proporcional del producto que obtengan de sus cultivos. Respecto a la vivienda en arrendamiento se tiene en proceso de estructuración un sistema para aplicar recursos financieros a viviendas de renta baja, condicionando el monto del arrendamiento a las características de la vivienda y estableciendo opción a compra, con el apoyo de las CEPROFIS, que constituyen subsidios por parte del Gobierno Federal para promover la construcción de vivienda en renta. En el caso de la vivienda de emergencia, se considera prioritaria a la canalización de recursos hacia las zonas sujetas a una situación de desastre.

10.- Un programa de normalización de componentes se vincula tanto con el desarrollo económico, mediante la producción, como con el bienestar colectivo y pretende:

- Incidir en la generación de empleo mediante nuevas fuentes de producción de componentes.
- Promover la reducción de costos por medio de la utilización de componentes.
- Utilizar tecnologías apropiadas que deberán responder a criterios de selección, para maximizar la generación de

empleo estable y bien remunerado que absorba la mayor cantidad posible de insumos locales y estimule la industria local; tecnologías que reduzcan los costos de producción y mantenimiento del producto, que ofrezcan gradualmente - mayor eficiencia frente a las necesidades cambiantes de - la producción de vivienda y que sean compatibles con las diferencias regionales y las exigencias ecológicas, sociales y culturales.

11.- El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, al dar a conocer el Programa Habitacional para el Desarrollo de la Vivienda 1985, señaló que el déficit habitacional en el país ascendía a 5 millones de viviendas aproximadamente.

Para el efecto de abatir en un 13.83% el déficit global, el programa contempla -con el concurso de todos los organismos públicos que promueven vivienda de interés social- producir 361 mil - unidades de vivienda en el curso de 1985, cuyas unidades de vivienda se realizarían por cuatrimestres. Así, en el primer cuatrimestre se programó terminar 41 mil 226 unidades, en el segundo 71 - mil 649 y de septiembre a diciembre se construirían las 248 mil - 548 viviendas restantes.

12.- Uno de los problemas más urgentes de resolver en México, es precisamente el de la creciente carencia de vivienda popu-

lar o de interés social, cuyo problema no es solamente financiero sino también un problema de organización educativa en la doctrina y práctica cooperativa, y aprovechar las bondades que ofrece este sistema, como una vía muy importante para afrontar y pretender re solver el acuciante problema de la vivienda.

A N E X O S

CUADRO 1

POBLACION Y NUMERO DE VIVIENDAS EN MEXICO. 1950 - 1985

(en miles)

AÑOS	POBLACION	VIVIENDAS	PERSONAS POR VIVIENDA
1950	25 791	5 259	4.9
1960	34 923	6 409	5.5
1970	50 695	8 367	5.8
1980	66 365*	11 672	5.5
1985	77 369	14 456	5.4

FUENTE: De 1950 a 1970, Censos de Población, para 1980, S.P.P., X Censo General de Población y Vivienda, México Agosto, 1981 y para 1985 III Informe de Gobierno - 1985.

NOTA: Población 1980, rectificada.

LA VIVIENDA EN LA REPUBLICA MEXICANA
- CALIDADES -
-en miles-

CONCEPTOS	1977		1979		1981		1983		1985		1987	
VIVIENDAS DE PRIMERA												
De tabique, techos de concreto, agua entubada y drenaje	5 131	47.2	5 828	49.6	6 612	52.1	7 334	54	8 027	55.5	8 771	61.3
VIVIENDA DE SEGUNDA												
De adobe, techos de teja o lámina, pisos de tierra, agua fuera y sin drenaje.	3 466.4	31.9	3 692.4	31.4	3 953	31.1	4 186	30.8	4 415	30.5	4 457	31.2
VIVIENDAS NO CLASIFICADAS												
	2 275.6	20.9	2 230.6	19	2 135	16.8	2 069	15.2	2 014	14	1 072	7.5

FUENTE: Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

NOTAS : Vivienda de Primera, promedio de 4 características
Vivienda de Segunda, promedio de 5 características

LA VIVIENDA EN LA REPUBLICA MEXICANA
CAPACIDADES
-en miles-

CONCEPTOS	1977	1979	1981	1983	1985	1987*
NUMERO DE VIVIENDAS	10 873	11 751	12 700	13 589	14 456	14 400
Hasta 2 cuartos	7 509	8 115	8 770	9 398	9 724	10 262
Habitantes	42 092	45 002	48 114	50 210	53 422	55 196
Hacinamiento	5.6	5.5	5.5	5.3	5.5	5.4
De 3 a 5 cuartos	2 774	2 997	3 239	3 465	3 885	4 102
Habitantes	15 550	16 620	17 770	18 540	19 721	20 392
Hacinamiento	5.6	5.5	5.5	5.4	5.2	5.0
De más de 5 cuartos	590	639	691	726	847	891
Habitantes	3 307	3 544	3 791	3 951	4 226	4 348
Hacinamiento	5.6	5.5	5.5	5.4	5.0	4.9

FUENTE: Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

*: Estimados

LA VIVIENDA EN LA REPUBLICA MEXICANA
 - POR FORMAS DE TENENCIA -
 (en miles)

CONCEPTOS	1977		1979		1981		1983		1985		1987*	
NUMERO DE VIVIENDAS	10 873	100.0	11 751	100.0	12 700	100.0	13 589	100.0	14 456	100.0	14 400	100.0
Hacinamiento	5.6										5.5	
USUFRUCTUARIOS	60 949	100.0	65 166	100.0	69 675	100.0	72 701	100.0	77 369	100.0	79 936	100.0
PROPIAS	7 238	66.6	7 840	66.7	8 493	66.8	9 103	67	9 728	67.3	10 293	71.5
Hacinamiento	5.6										5.3	
USUFRUCTUARIOS	40 573	66.6	43 477	66.7	46 594	66.8	48 701	67	52 588	68	54 492	68.2
ALQUILADAS	3 635	33.4	3 911	33.3	4 207	33.2	4 486	33	4 728	32.7	4 962	28.5
Hacinamiento	5.6										5.1	
USUFRUCTUARIOS	20 376	33.4	21 020	33.3	23 081	33.2	24 000	33	24 781	32	25 444	31.8

FUENTE: Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología

*: Estimados

LA VIVIENDA EN LA REPUBLICA MEXICANA
- Niveles de Ocupación -

CONCEPTO	1960			1970			1980		
	nbats	%	base	nbats	%	inc.	nbats	%	inc.
Número de viviendas	6 409 096	100.0	100.0	8 367 400	100.0	130.6	11 671 865	100.0	182.1
Número de habitantes	34 923 129	100.0	100.0	50 694 590	100.0	145.2	61 229 341	100.0	175.3
Hacinamiento	5.45	-	100.0	6.06	-	111.2	5.25	-	96.3
Vivienda optimamente ocupada	2 468 540	38.5	100.0	2 847 557	34.0	115.4	5 991 120	51.3	242.6
Habitantes en habitat óptimo	8 936 809	25.6	100.0	11 006 915	21.7	123.2	23 855 079	39.0	266.9
Hacinamiento	3.62	-	100.0	3.86	-	106.6	3.98	-	109.9
Vivienda sobreocupada	3 940 556	61.5	100.0	5 519 843	66.0	140.1	5 680 745	48.7	144.2
Habitantes hacinados	25 986 320	74.4	100.0	39 687 675	78.3	152.7	37 374 262	61.0	143.8
Hacinamiento	6.66	-	100.0	7.11	-	106.8	6.58	-	98.8
Déficit de vivienda en habitantes	13 661 857	39.1	100.0	21 956 552	43.3	160.7	16 675 532	27.2	122.1
Capacidad no utilizada en habitantes	5 415 075	15.5	100.0	7 847 333	15.5	144.9	16 968 814	27.7	313.4
Carencia absoluta de vivienda. Habitantes	8 246 782	23.6	100.0	14 109 219	27.8	171.1	293 282	0.48	3.5

FUENTE: El Cotidiano. Revista de la realidad mexicana actual
U.A.M. Sept. - Oct., 1987

LA VIVIENDA URBANA EN LA REPUBLICA MEXICANA
- Niveles de Ocupación -

CONCEPTOS	1960			1970			1980		
	absts	%	base	absts	%	inc.	absts	%	inc.
Número de viviendas	3 123 598	100.0	100.0	4 911 664	100.0	157.2	8 013 289	100.0	256.5
Número de habitantes	17 705 118	100.0	100.0	29 781 694	100.0	168.2	41 139 317	100.0	232.4
Hacinamiento	5.7	-	100.0	6.1	-	107.0	5.1	-	89.5
Vivienda óptimamente ocupada	1 389 436	44.5	100.0	1 991 421	40.5	143.3	4 505 428	56.2	324.3
Habitantes en habitat óptimo	5 153 705	29.1	100.0	8 118 862	27.3	157.5	18 149 510	44.1	352.2
Hacinamiento	3.7	-	100.0	4.1	-	110.8	4.0	-	108.1
Vivienda sobreocupada	1 734 162	55.5	100.0	2 920 243	59.5	168.4	3 507 861	43.8	202.3
Habitantes hacinados	12 551 413	70.9	100.0	21 662 832	72.7		22 989 807	55.9	172.6
Hacinamiento	7.2	-	100.0	7.4	-	102.8	6.6	-	91.7
Déficit de vivienda en habitantes	7 111 786	40.2	100.0	11 781 196	39.6	165.6	10 245 299	24.9	144.1
Capacidad no utilizada en habitantes	3 204 588	18.1	100.0	5 667 306	19.0	176.8	13 145 468	32.0	410.1
Carencia absoluta de vivienda. Habitantes	3 907 198	22.1	100.0	6 113 890	20.5	156.5	2 900 169	7.1	74.2

FUENTE: El Cotidiano, Revista de la realidad mexicana actual.
U.A.M. Sept. - Oct., 1987

LA VIVIENDA RURAL EN LA REPUBLICA MEXICANA
- Niveles de Ocupación -

CONCEPTOS	1960			1970			1980		
	absts	%	base	absts	%	inc.	absts	%	inc.
Número de viviendas	3 285 498	100.0	100.0	3 455 736	100.0	105.2	3 658 576	100.0	111.4
Número de habitantes	17 218 011	100.0	100.0	20 912 896	100.0	121.5	20 090 024	100.0	116.7
Hacinamiento	5.2	-	100.0	6.1	-	117.3	5.5	-	105.8
Vivienda óptimamente ocupada	1 079 104	32.8	100.0	856 136	24.8	79.3	1 485 692	40.6	137.7
Habitantes en habitat óptimo	3 783 104	22.0	100.0	2 888 053	13.8	76.3	5 705 569	28.4	150.8
Hacinamiento	3.5	-	100.0	3.4	-	97.1	3.8	-	108.6
Vivienda sobrecupada	2 206 394	67.2	100.0	2 599 600	75.2	117.9	2 172 884	59.4	98.5
Habitantes hacinados	13 434 907	78.0	100.0	18 024 843	86.2	134.2	14 384 455	71.6	107.1
Hacinamiento	6.1	-	100.0	6.9	-	113.1	6.6	-	108.2
Déficit de vivienda en habitantes	6 550 070	38.0	100.0	10 175 366	48.7	155.3	6 430 233	32.0	98.2
Capacidad no utilizada en habitantes	2 210 486	12.8	100.0	2 180 027	10.4	98.6	3 823 346	19.0	173.0
Carencia absoluta de vivienda. Habitantes	4 339 581	25.2	100.0	7 995 329	38.2	164.2	2 606 887	13.0	60.1

FUENTE: El Cotidiano. Revista de la realidad mexicana actual
U.A.M. Sept. - Oct., 1987

LA VIVIENDA EN LA REPUBLICA MEXICANA
- Niveles en la Disponibilidad de los Servicios Públicos -

CONCEPTOS	1970			1980		
	absts	%	base	absts	%	inc.
Número de viviendas	8 367 400	100.0	100.0	11 330 327	100.0	135.4
Con agua, drenaje y electricidad	2 598 329	31.1	100.0	4 495 407	39.7	173.0
Viviendas deficitarias	5 769 071	68.9	100.0	6 834 920	60.3	118.5
Solo con dos servicios	1 070 319	12.8	100.0	2 357 726	20.8	220.4
Agua y drenaje	73 085	0.9	100.0	80 261	0.7	109.8
Agua y electricidad	326 300	3.0	100.0	1 152 276	10.2	353.4
Drenaje y electricidad	670 934	8.0	100.0	1 125 189	9.9	167.7
Solo con un servicio	1 706 658	20.4	100.0	2 310 888	20.4	135.4
Agua	244 620	2.9	100.0	219 433	1.9	89.4
Drenaje	129 380	1.5	100.0	89 773	0.8	69.8
Electricidad	1 332 658	15.9	100.0	2 001 682	17.7	150.2
Viviendas sin servicios	2 992 094	35.8	100.0	2 166 306	19.1	72.4

FUENTE: El Cotidiano. Revista U.A.M., Sept. - Oct., 1987

LA VIVIENDA URBANA EN LA REPUBLICA MEXICANA
- Niveles en la Disponibilidad de los Servicios Públicos -

CONCEPTOS	1970			1980		
	absta	%	base	absta	%	inc.
Número de viviendas	4 911 664	58.7	100.0	7 926 922	70.0	161.4
Con agua, drenaje y electricidad	2 255 946	27.0	100.0	4 328 609	38.2	191.9
Viviendas deficitarias	2 655 718	81.7	100.0	3 596 313	31.7	135.4
Solo con dos servicios	899 771	10.8	100.0	1 891 773	16.7	210.2
Agua y drenaje	51 921	0.6	100.0	66 818	0.6	128.7
Agua y electricidad	250 196	3.0	100.0	768 146	6.8	307.0
Drenaje y electricidad	597 654	7.1	100.0	1 056 809	9.3	176.8
Solo con un servicio	1 046 372	12.5	100.0	1 263 636	11.2	120.8
Agua	92 432	1.1	100.0	91 881	0.8	99.4
Drenaje	89 276	1.1	100.0	69 304	0.6	77.6
Electricidad	864 664	10.3	100.0	1 102 451	9.7	127.5
Viviendas sin servicios	709 575	8.5	100.0	442 904	3.9	62.4

FUENTE: El Cotidiano. Revista U.A.M., Sept. - Oct., 1987

LA VIVIENDA RURAL EN LA REPUBLICA MEXICANA
- Niveles en la Disponibilidad de los Servicios Públicos -

CONCEPTOS	1970		base	1980		inc.
	absta	%		absta	%	
Número de viviendas	3 455 736	41.3	100.0	3 403 405	30.0	98.5
Con agua, drenaje y electricidad	342 383	4.1	100.0	166 798	1.5	48.7
Viviendas deficitarias	3 113 353	37.2	100.0	3 236 607	28.6	104.0
Solo dos servicios	170 548	2.0	100.0	465 953	4.1	273.2
Agua y drenaje	21 164	0.3	100.0	13 443	0.1	63.5
Agua y electricidad	76 104	0.9	100.0	384 130	3.4	504.7
Drenaje y electricidad	73 280	0.9	100.0	68 380	0.6	93.3
Solo con un servicio	660 286	7.9	100.0	1 047 252	9.2	158.6
Agua	152 188	1.8	100.0	127 552	1.1	83.8
Drenaje	40 104	0.5	100.0	20 469	0.2	51.0
Electricidad	467 994	5.6	100.0	899 231	7.9	192.1
Viviendas sin servicio	2 282 519	27.3	100.0	1 723 402	15.2	75.5

FUENTE: El Cotidiano. Revista U.A.M., Sept. - Oct., 1987

CARACTERISTICAS DE LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDA *

FOR SU ESTRUCTURA

Se distinguen tres tipos de cooperativas de acuerdo a su estructura interna.

I COOPERATIVAS MATRICES DE VIVIENDA

Promueven proyectos de vivienda continua y permanentemente para sus asociados.

II UNIDADES COOPERATIVAS DE VIVIENDA

Integran un número definido de socios. Promueven un solo proyecto para resolver el problema de vivienda de sus socios.

III SECCIONES DE VIVIENDA DE OTROS TIPOS DE COOPERATIVAS

Las cooperativas de consumo o producción pueden establecer su sección de vivienda. La sección de vivienda es similar en su funcionamiento a las unidades cooperativas.

FOR LA FORMA DE TENENCIA

Tres son las formas de tenencias por las que puede optar una cooperativa de vivienda.

I PROPIEDAD COOPERATIVA

La cooperativa es propietaria de las edificaciones ya sean construidas o adquiridas. La cooperativa adjudica las viviendas a sus socios mediante contrato.

II PROPIEDAD PRIVADA INDIVIDUAL

Los socios adquieren la propiedad de las viviendas. El régimen de propiedad es en condominio. La propiedad se otorga al firmarse la escritura de hipoteca o al término de la amortización del crédito.

III ARRENDAMIENTO

La cooperativa retiene la propiedad de las viviendas. La cooperativa transfiere a sus socios las viviendas por arrendamiento. La cooperativa delega en los socios la administración de las viviendas.

* Desarrollo urbano, Programa de Vivienda Cooperativa, Manual Operativo, Secretaría de Asentamientos Humanos y (Obras Públicas) Ecología.

**ACCIONES DE VIVIENDA EFECTUADA POR LOS
ORGANISMOS PUBLICOS EN LOS AÑOS DE 1977 A 1983**

ORGANISMOS	P E R I O D O							PERIODO	PESO
	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	77-83	ESPECIFICO
INFONAVIT (1)	114,354 ⁽⁷⁾	26,796	46,088	48,534	59,839	60,214	54,738	410,563	56.1
FOVISSSTE (2)	10,145	12,122	6,311	12,137	13,455	7,457	9,815	71,442	9.8
FOVI (3)	11,135	20,239	15,312	14,830	18,282	25,450	31,600	136,848	18.7
INDECO (4)	10,507	26,028	15,503	18,062	15,917	--	--	86,017	11.7
FONDO DE HAB. POPULARES (5)	2,474	1,619	393	1,202	3,782	3,451	2,996	15,917	2.2
CODEUR (6)	479	2,736	3,916	308	1,870	1,594	440	11,343	1.5
SUMÁS:	149,094	89,540	87,523	95,073	113,145	98,166	99,589	732,130	100.0

FUENTE: Primer Informe de Gobierno
SECTOR: Desarrollo Urbano y Ecología

- NOTAS : (1) Incluye vivienda terminada y créditos ejercidos en Líneas II - V.
 (2) Incluye vivienda terminada y créditos pagados en Líneas II - V.
 (3) Incluye créditos otorgados.
 (4) Incluye vivienda progresiva, pie de casa, vivienda mejorada y vivienda terminada.
 (5) Incluye vivienda terminada y lotes urbanizados.
 (6) Incluye vivienda terminada y Plan Tepito.
 (7) Esta cifra comprende el período de 1972 a 1977, exclusivamente para el INFONAVIT. Para los demás organismos solamente acciones de cada año citado.

LA VIVIENDA EN MEXICO
CREDITOS E INVERSIONES
- millones de pesos -

CONCEPTOS	1977	Base	1979	inc.	1981	inc.	1983	inc.	1985	inc.	1987	inc.
INFONAVIT (Inversión en créditos)	4 936.0	100.0	10 936.0	221.6	19 188.0	398.7	44 166.0	894.8	149 733.0	3 033.5	817 984.0	16 571.8
FOVISSSTE (Costo-inversiones)	2 926.2	100.0	4 138.2	141.4	9 134.6	312.2	15 706.4	536.8	11 714.7	400.3	63 506.0	2 170.3
FONHAFO (Inversiones)	1 085.4	100.0	791.0	72.9	-	-	6 238.2	574.7	33 994.6	3 132.0	247 259.5	22 780.5
FOVI (Créditos)	1 429.0	100.0	4 307.0	301.4	7 275.0	509.1	37 088.0	2596.1	160 369.0	11 222.5	607 462.0	42 509.0

FUENTE: Para el INFONAVIT, se tomaron como base los datos consignados en los años de 1977 a 1986 del Quinto Informe de Gobierno, y para 1987 son datos del Decimosexto Informe Anual de Actividades 1987, del citado Instituto. Los datos para los demás organismos se obtuvieron del Informe de Gobierno ya referido.

NOTA: En millones de pesos corrientes.

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

Barre Raymond, "El Desarrollo Económico", Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social, "Plan Nacional de Fomento Cooperativo", Comisión Intersecretarial para el Fomento Cooperativo, México, 1980.

Garza Gustavo y Schteingart Martha. "La Acción Habitacional del Estado Mexicano, El Colegio de México, México, 1978.

COPEVI, "Investigación Sobre Vivienda", México, 1977.

Demografía y Desarrollo. La población mundial hasta el año 2000, el caso de México, Suplemento de Comercio Exterior, 1965.

Humberto Ramírez Mares. Organización Cooperativa para la Vivienda, Instituto de Administración Urbana, 1981.

Raúl Aguilar Mejía. La Vivienda Popular ICAP, 1982.

El Cotidiano. Revista de la realidad mexicana actual, 3er. aniversario. Raúl Livas V. "ni pan, ni techo, ni abrigo", No. 18, 1987.

El Cotidiano. Revista de la realidad mexicana actual. Julio Boltvinik. "Ciudadanos de la pobreza y la marginación", No. 19, - 1987.

Josep Magriña. La Cooperativa de Vivienda. Biblioteca CEAC de Cooperativismo. Barcelona, España.

La Empresa, ¿Qué es una cooperativa y como funciona?, SIC, Subsecretaría de Industria.

Informes de Gobierno de 1983 - 1987. Sector Desarrollo Urbano y Ecología.

México. Población por entidades federativas 1970-1990. Nacional Financiera, S.A., Gerencia de Información Técnica.

Braulio Ramírez. La Vivienda Obrera y la Empresa en México. Revista "Vivienda". Dic./1982.

Constitución General de la República. Ediciones Andrade, México, 1982.

Diario Oficial de la Federación. 28 de Diciembre de 1972.

Economía informa. Economía-UNAM No. 451. Sergio Sosa. Problemas en los estadios intermedios del crecimiento. Abril de 1987.

Información estadística (finanzas públicas). Subsecretaría
de Control Presupuestal y Contabilidad 1975-1984, S.P.P.

Unidad de Estudios Económicos del INFONAVIT.

Coordinación General de Programación, Evaluación y Control,
INFONAVIT.