

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**ALGUNOS PROBLEMAS SOCIOLOGICOS Y JURIDICOS
RELATIVOS A LA VIVIENDA EN MEXICO**

T E S I S

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

GERMAN PEREZ FERNANDEZ DEL CASTILLO

1 9 7 3



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

a mis padres;

un cariño dado.

a cada día.

certeza en la palabra. Siempre.

a una bella;

por la hermosura del misterio.

a mis amigos y hermanos;

por los momentos más felices
de mi vida.

al Dr. Othón Pérez Fernández del Castillo;
en agradecimiento a su amable dirección.

d e d i c o .

SUMARIO

INTRODUCCION

PARTE PRIMERA

Causas sociológicas.

Causas político-jurídicas.

PARTE SEGUNDA

Cuantificación del problema.

- Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Otros estudios.
- Censo de 1970.

PARTE TERCERA

Intentos del Gobierno para resolver el problema habitacional.

- El gobierno arrendador.
- Congelación de rentas.
- Patrimonio familiar.
- Bancos de ahorro y Préstamos para la vivienda.
- Exención de impuestos a determinadas clases.
- Solución a cargo del Departamento del Distrito Federal.
- Instituto Nacional de la Vivienda.
- Programa financiero de la vivienda,
- FOVI.
- FOGA.
- INDECO.
- INFONAVIT.

PARTE CUARTA

El problema de la ideología en la vivienda.

CONCLUSION

INTRODUCCION.- El tema escogido para este trabajo es parte de la inmensa gama de problemas sociales a los que actualmente se enfrenta el país. Estos problemas, como es bien sabido, guardan una relación dialéctica tanto en su conformación como en su proceso evolutivo, lo que nos obliga a que su solo planteamiento conozca de todos aquellos factores que intervienen en él y de los que, en última instancia, es parte.

En consecuencia, el primer paso a dar será, la concepción, asimilación y maduración del contexto en donde nuestro problema se desarrolla. En seguida, debemos delimitar en lo posible al problema. Conocerlo, para que finalmente encontremos el, o los lugares del cuadro general o, en su caso del problema en sí, que deberán ser atacados para su correcta solución.

Ahora bien, la falta de información y la consecuente dificultad para madurar la misma, con el objetivo anteriormente expresado, me han limitado enormemente para la formulación de la hipótesis.

La falta de información proviene fundamentalmente, porque son muy escasas las investigaciones serias que arrojen luz sobre el problema de la vivienda en México, siendo que las existentes me han producido una gran inseguridad pues, en su mayoría, provienen del gobierno. Específicamente no existe en México ningún estudio sobre la vivienda, que no sea oficial.

La correcta maduración, implica además de la abundancia de la información, la comparación de cuantificaciones y conceptos de estudios que hayan sido efectuados por diversas instituciones con el objeto de tener una mejor visión del problema. El hecho de que en México existe una sola fuente de información - como ya habíamos mencionado -, dificulta la maduración de nuestro tema.

No obstante, los oportunos consejos, directrices e informaciones que en lo jurídico me brindaron los señores Dr. Othón Pérez Fernández del Castillo y Lic. Bernardo Pérez Fernández; lo sociológico el Lic. Jorge Sánchez Azcona y, en materia de ideología el Dr. Fernando Pérez Correa, así como las facilidades que me prestaron en la biblioteca privada tanto del INDECO como del INFONAVIT, hicieron que obtuviera la información que requería el trabajo, así como la justa concepción del problema y las relaciones que existen con los factores que lo conforman.

En el presente estudio, analizo jurídica y sociológicamente al problema de la vivienda, relato y critico a los intentos que el Estado ha realizado para la solución del mismo y finalizo afirmando que el problema de la vivienda en México, se ha tratado con un alto grado de ideología por parte del Gobierno.

Advertencia.- Por razones de lógica en el trabajo, me vi precisado a extralimitar los aspectos sociológicos y jurídicos, a capítulos que no corresponden directamente al tema, pero que en ciertos aspectos no se pueden desprender de él. Por ejemplo, sería inadecuado plantear las funciones del INFONAVIT, omitiendo las fuentes del mismo, a saber, la Ley que le dió origen y que de

limita sus funciones. Otro ejemplo es que como se verá, en el inciso dedicado al INDECO, se plantean problemas acerca de la educación, y de la asimilación social del individuo indígena en las ciudades. Pues son estas, funciones primordiales en esa institución.

P A R T E P R I M E R A .

CAUSAS SOCIOLOGICAS.- En México, como en la mayoría de los países en vías de desarrollo, las urbes han crecido con una rapidez que excede por mucho a la capacidad que los Gobiernos y los grupos que integran la comunidad, poseen para satisfacer las necesidades mínimas de los mismos.

La aglomeración de los pobladores en poco espaciaosas localidades, es un fenómeno que se ha generalizado en el país. Se afirma que para 1999, más de la mitad de los pobladores de nuestro país vivirán en ciudades de más de 100 000 habitantes. En cierta medida, los problemas a que ahora nos enfrentamos son un pálido reflejo de los problemas a los que nos tendremos que enfrentar en unos --- cuantos años, y pese a todo, las repercusiones del acelerado crecimiento económico son tratadas a nivel semi-intuitivo por el Estado, pues, carecemos de una enormidad de estudios indispensables para el correcto tratamiento del problema. Por ejemplo; a pesar de que existe en el D. F. varias oficinas con fines urbanísticos, no existe hasta la fecha, ningún estudio serio acerca del desarrollo totalitario que prevenga los posibles conflictos a los que la ciudad de México habrá de enfrentarse en algún tiempo. Los problemas se tratarán con la "Política del Bombero" resolviendose así algunos problemas que se califican de urgentes pero, sin existir algún proyecto que dirija el crecimiento de nuestro país en materia urbanística. No existe ni siquiera, un consenso unánime para determinar los núcleos urbanos. Se ha intentado hacerlo a partir del número de sus pobladores, los criterios van desde 2 500, hasta 100 000 habitantes para que la localidad sea considerada urbana. En realidad, el problema verdaderamente serio, no reside en unificar en los estudios a nivel teórico - práctico el número de haci

tantes que una determinada localidad debe tener para que se le -- considere como urbana sino, establecer, sobre cualquier criterio, cuando una población rural deja de serlo por el fenómeno de la -- asimilación, pues sólo a partir de estos estudios, estamos en capacidad de preveer los problemas a los que se habrá de enfrentar esa parte de la localidad en un determinado tiempo, para así poder frenar o incrementar el desarrollo de esa área dependiendo de los planes totalitarios de desarrollo urbano.

La delimitación del área de una ciudad sería bajo este concepto, la primera etapa de todo programa de desarrollo urbano. Por cuanto determina la circunscripción en la que debe aplicarse una política. Es obvio que los señalamientos a que se llegue habrán de modificarse periódicamente, con objeto de resolver en forma -- atinada las complejas situaciones que van originando los fenómenos de crecimiento.

Desde un punto de vista histórico, debemos recordar que, en su acepción moderna, la concentración urbana empezó a manifestarse en Inglaterra desde hace 200 años, con el advenimiento de la -- revolución industrial, y que fue intensificándose al parejo de la industrialización de ese país.

En México es mucho mayor el problema, fundamentalmente porque la concentración urbana, se dió, no como un proceso de sustitución en la forma de trabajo sino al contrario, como un proceso en el cual, el campesino que no tuvo trabajo se refugió en la -- ciudad como último recurso en el intento de satisfacer sus necesi

dades. Las diferencias en estos mecanismos han producido reacciones bien distintas, a saber; mientras que en los países como Inglaterra en los que el fenómeno se dió como resultado de un proceso natural que requería de una mayor población, los nuevos participantes de la comunidad fueron bien recibidos en materia de remuneraciones, tenían en cierta medida su futuro asegurado pues había demanda de ellos. El proceso fue evolutivo no degenerativo. Sostituyeron en último caso, un método de vida en cierta manera estancado, por otro que les proporcionaría mayor confort y seguridad. En México no fue así. La sustitución en la forma de vida fue francamente degenerativa, el campesino llega a la ciudad con la esperanza de elevar su nivel de vida cuando nadie ha solicitado su trabajo, en el momento en el que existe tal sobreproducción de población potencialmente activa, que ni el estado, ni la iniciativa privada, son capaces de crear los 600 000 empleos al año que optimistamente se estiman, solventarían la situación de sub-empleo en el que viven más de 3.5 millones de Mexicanos en el Distrito Federal.

A pesar de que el desarrollo de la industria no ha sido la única causa de ese proceso, dicha correlación continuó observándose en las naciones que se industrializaron durante el siglo XIX y a principios del XX, pero con una mayor velocidad: en Inglaterra se necesitaron alrededor de 80 años para que la población que vivía en ciudades mayores de 100 000 habitantes pasara del 10% al 30% de la población total, en los Estados Unidos ese lapso se redujo a 66 años, a 48 en Alemania, a 36 en Japón y a 26 en Australia.

En México el cambio se registro prácticamente en 25 años, - de 1940, a 1965, si bien la industrialización tuvo una menor importancia relativa, como elemento generador de la concentración-demográfica, por las razones que se apuntaron antes (1).

Al parecer, en los países que se encuentran en vías de desarrollo, el proceso de que se trata adquiere una mayor velocidad que en las naciones altamente industrializadas. Sin embargo, en cualesquiera de ellos se presentan situaciones diversas, lo que impide establecer generalizaciones que no serían únicamente --- arriesgadas, sino que implicarían un análisis minucioso que no es materia de este estudio.

La primera etapa de concentración urbana acelerada que se advirtió en México ocurrió durante el período 1940-1950, con un alto predominio de la capital de la República, ya que si bien la población que radicaba en ciudades mayores de 100 000 habitantes aumentó en ese lapso su participación relativa del 11.4% al 18.4% del número total de pobladores del país, hacia 1950 sólo la ciudad de México tenía más de medio millón de habitantes. En la década siguiente, la población de las localidades mayores de 100 mil habitantes llegó a representar, en 1960, el 25.4% del total, mientras que ya se contaba con tres ciudades cuyos habitantes excedían de 500 000 habitantes.

El activo crecimiento demográfico que es previsible esperar para 1970-1980, junto con los efectos económicos y sociales del desarrollo de las actividades productivas, permiten suponer que el proceso de concentración urbana se acentuará en un futuro inmediato, por lo que deben prepararse con urgencia los planes necesarios, a fin de que ello ocurra con un mínimo de problemas.

En primer término, se considera deseable cambiar el enfoque tradicional y a veces lleno de prejuicios, respecto al papel que corresponde a las ciudades, dentro de la dinámica de la evolución nacional. Para tal efecto, parece indudable la necesidad de que se elaboren programas de trabajo sobre la base de que nuestro país se está dirigiendo hacia una cultura urbana, con un cambio total en la forma en que el potencial humano ocupa el territorio.

Se juzga que para 1980 México contará con 9 ciudades mayores de 500 000 habitantes, 35 entre 100 y menos de 500 000 mil habitantes, estimándose que en conjunto el crecimiento global de dichas ciudades podrá ser de alrededor de 12.5 millones de pobladores, lo que nos indica la magnitud del problema habitacional y de la gran necesidad de crear ocupaciones productivas en número suficiente, así como de dotar a los centros urbanos de los servicios públicos que requieren.

Durante el decenio próximo se intensificará el proceso de conurbación, que ya se ha iniciado en diversos lugares de la República, y que consiste en el hecho de que las ciudades se juntarán al crecer y formarán sistemas urbanos policéntricos. Este desenvolvi

miento implica una tendencia natural de la ocupación del suelo, -- considerándose que si es encausado en forma debida y congruente, -- ofrecerá perspectivas muy alentadoras para resolver los graves -- problemas que genera el desarrollo urbano y que son motivo, con -- frecuencia, de críticas mal fundamentadas.

Gracias a investigaciones recientes, se ha observado que -- además de los factores de índole ocupacional, que originan en -- gran medida el desplazamiento de pobladores rurales hacia las -- ciudades y que tienen particular importancia en los países atra -- sados, la compleja red de actividades y servicios de todo género -- que ofrecen las concentraciones urbanas ejerce una poderosa --- atracción que no es posible eliminar.

La formulación de dichos estudios ha permitido apreciar, -- que el crecimiento de las metrópolis no ha terminado, ni siquie -- ra en naciones como Inglaterra y los Estados Unidos, que tienen -- el 75-80% de su población alojada en ciudades mayores de 100 000 -- habitantes toda vez que sus grandes áreas urbanas siguen crecien -- do para integrar megalópolis de centenares de kilómetros cuadra -- dos de extensión. En esos países, la característica principal -- del proceso consistió en los movimientos demográficos que se ope -- ran de las ciudades pequeñas a las metrópolis.

Asimismo destacan los efectos nocivos, y a veces catastrófi -- cos, de la improvisación frente a hechos concretos del desarrollo -- citadino, como son la supervivencia de las zonas de vivienda de -- teriorada del centro de las ciudades, las grandes extensiones --

periféricas de nuevos tugurios, los problemas de transporte que suele agravar el trazo irracional de los fragmentados crecimientos especulativos, la destrucción de áreas naturales imprescindibles para el ciclo ecológico, y la contaminación de ríos, lagos y atmósfera, con los desechos de la producción, los llamados sobrantes del consumo, las aguas industriales y los gases tóxicos que despiden fábricas y vehículos automotores.

Como resultado de la incidencia cada vez mayor de estos últimos fenómenos, es probable que no se cumplan los pronósticos relativos al crecimiento de algunas importantes ciudades del mundo, ya que al parecer se está registrando actualmente un alejamiento de los pobladores de aquellas urbes donde las condiciones ambientales han llegado a ser intolerables y muchas familias se desplazan para radicar en localidades cercanas de la metrópoli.

En estricto rigor, tiende a aumentar constantemente la lista de ciudades que padecen los efectos de un desarrollo tecnológico acelerado, entre cuyas metas no aparece la conservación y el acrecentamiento del valor primordial por excelencia: el verdadero bienestar de los grupos humanos que las habitan.

Los programas que han aplicado algunas naciones para frenar el crecimiento de las grandes urbes y descentralizar la industria hasta la fecha han registrado un éxito muy relativo. De las modalidades que se han adoptado con mayor frecuencia es aquella que consiste en fortalecer el desarrollo de ciudades de menores dimensiones, en diferentes ámbitos geográficos de la su-

perficie territorial.

La ciudad de México no ha contado con un programa de desarrollo urbano, si bien ha sido objeto de políticas fragmentarias y algunas veces contradictorias, con resultados más bien negativos. Particularmente la prohibición para construir nuevos fraccionamientos, que estuvo en vigor durante quince años, a partir de 1952, sólo consiguió incrementar la especulación con terrenos dentro de los límites territoriales del Distrito Federal, al mismo tiempo que impulsó el desenvolvimiento irracional de ciertas áreas contiguas que pertenecen al Estado de México.

El error consistió en no comprender que el desarrollo de la capital de la República se debía primordialmente, y en forma por demás continua, al crecimiento natural de la población de la propia ciudad. Se dice, aunque no se dispongan de documentos que lo apoyen, que con la restricción que se indica se procuraba incrementar la densidad dentro de las áreas urbanizadas. Este argumento carece de validez, debido a que el alto valor de la tierra impedía realizar programas masivos de vivienda en beneficio de familias de escasos recursos, que son las que constituyen la mayor parte de la población capitalina.

Por otra parte, nunca se tomó ninguna medida tendiente a lograr que se construyera sobre la extensa superficie que abarcan innumerables terrenos baldíos, muchos de ellos representativos de operaciones de especulación.

Además, como no existía ningún programa para el crecimiento

con todo su equipo técnico y administrativo, que se juzgaba innecesario en vista de que la ciudad ya no seguiría creciendo, el área urbana se expandió hacia los sitios menos adecuados, tanto en el Distrito Federal como en sus alrededores.

El paracaidismo se convirtió, al igual que en las mayores ciudades de América Latina, en un procedimiento generalizado para que los grupos con menores ingresos tuviesen un sitio donde vivir. Así, lugares como el vaso del lago de Texcoco, los cerros situados al norte del valle y la zona volcánica del Xitle se transformaron en vastos núcleos insalubres y sin el menor asomo de trazo que, en otras condiciones, habría facilitado su incorporación al resto de la urbe.

Se estima evidente que ningún programa de desarrollo urbano podrá generar los recursos de diversas clases que se requieren para que el sector mayoritario de los pobladores de nuestras principales ciudades viva en condiciones adecuadas. Por lo tanto, podemos considerar que todavía durante muchos años un cierto porcentaje de sus habitantes continuará en los niveles deficitarios que han caracterizado hasta ahora su existencia, por la extrema precariedad de los ingresos que perciben.

Contrariamente, lo que sí debe esperarse de dichos programas de desarrollo es que enfrenten y canalicen positivamente el crecimiento de las ciudades, sobre todo para que sus nuevos pobladores ocupen las áreas más adecuadas dentro de una estructura urbana calculada previamente, y relacionada en forma correcta --

con el resto de la ciudad, sus servicios y sus instituciones. -
Esta, se plantea como una de las tareas más urgentes en virtud -
del intenso proceso de concentración demográfica que se espera -
durante la siguiente década.

La carencia o ineficacia de planos reguladores, así como el
ejercicio de políticas de desarrollo titubeante, son manifesta-
ciones, en un nivel primario, de la falta de una planeación urba
na coherente. Los resultados han sido dramáticos, si se consi-
dra que las grandes ciudades mexicanas son vastas aglomeraciones
desarticuladas y con intolerables focos de insalubridad, donde -
las ventajas de la vida urbana no benefician en escala aprecia-
ble a la mayoría de sus habitantes. En ellas la ocupación del -
suelo se ha regido generalmente por una compleja mecánica especu-
lativa, que actúa casi en forma irrestricta y que origina las si-
tuaciones más contrastadas.

Es indispensable, por consiguiente, que el país disponga de
una política que ordene el crecimiento de sus principales concen-
traciones urbanas, esta deberá integrarse mediante un conjunto -
de programas concretos para cada área urbana, a fin de plasmar -
las modificaciones que impongan los requerimientos en curso y --
las previsiones que la dinámica citadina haga recomendables, to-
mando en cuenta que si bien debe estudiarse la experiencia inter-
nacional sobre el particular, la simple copia de soluciones ex--
tranjeras puede desembocar fácilmente en el despilfarro de es --
fuerzos y recursos.

Nuestras ciudades al igual que las de otros países de América Latina, con excepción de Buenos Aires, crecieron desmesuradamente durante los últimos decenios (2). Por contraste en Europa y los Estados Unidos tales desarrollos no sólo son cronológicamente anteriores, sino que han respondido a las características propias de cada nación a diferentes densidades de pobladores y a diversos ritmos en las actividades económicas, con mayores y mejores medios de transporte colectivo. En el caso de las ciudades Norteamericanas, el auge de la industria automotriz permitió que las áreas urbanas se extendieran en términos inusitados, por la alta proporción de viviendas individuales en los suburbios, al mismo tiempo que se agravó considerablemente el problema de la contaminación atmosférica.

La diferencia fundamental entre ambos tipos de crecimiento consiste en el hecho de que los nuevos pobladores que han venido a radicarse en casi todas las ciudades Latinoamericanas provienen de estratos de bajo ingreso que ocupaban los tugurios deteriorados del viejo centro de las propias urbes, o bien se alojan en las zonas periféricas que no interesan a la mayoría de los especuladores, por ser terrenos inundables, laderas, pedregales, etc.

Enormes extensiones se han habitado de esta manera, sin el menor trazo urbano, que después tendrán que requerir de costosos programas de saneamiento y de introducción de servicios, estimándose que son ese tipo entre el 60% y el 70% de las nuevas superficies de crecimiento ocupadas para fines habitacionales.

Tales áreas han surgido apenas en un lapso de 25 años, ante el asombro de las autoridades y el desconcierto de los especialistas.

Se prevé que esta clase de expansiones precarias aumentarán en el futuro, por que las viviendas con alquileres reducidos y situadas en gran parte en el centro del perímetro urbano cada vez tienen menor capacidad para incrementar su densidad de pobladores. Así, por ejemplo, en la ciudad de México existen áreas con vecindades de sólo dos niveles y densidades que llegan a 500 por Ha., o sea que, al compararse el tamaño y número de los cuartos con las personas que alojan, se estima que alrededor del 80% de esas viviendas son inadecuadas.

Otro factor que al configurar el crecimiento urbano ha impuesto patrones erróneos de ocupación del suelo radica específicamente en el sistema de transportes, que en nuestras ciudades se distingue por su extrema ineficacia y desorganización.

Al problema de la vivienda no podemos verlo de una manera segmentaria, intervienen en él, una multiplicidad de factores -- que hacen de él, por una parte, una resultante más en el complejo devenir social y, por la otra, un factor más que habrá de contribuir al desarrollo (movimiento) social.

Creemos que de todos los factores que intervienen en la formación del problema que intentamos analizar, es el salario el -- que ejerce una mayor influencia, por lo que será a este el que estudiaremos con mayor detenimiento, para el efecto, nos basaremos en el único estudio sobre el tema, un estudio publicado en -- 1963 por el Instituto Nacional de la Vivienda, este estudio fue dirigido y presentado por el entonces Director del Instituto Dr. Luis Quintanilla, quién en la introducción del mismo dice: "El Problema de la Vivienda es fundamentalmente un problema de salarios. Las lacras en materia de vivienda reflejan siempre una -- despiadada explotación del hombre. No es simple coincidencia el que, en naciones donde el trabajador percibe mejores sueldos, vi -- va en mejores condiciones de habitación. Existe una estrecha -- correlación entre salario y posibilidad de mejorar o adquirir su casa. Sin excepción, ésta es más cómoda y de mayor calidad cuando el ingreso del trabajador es más elevado."

"La existencia de tugurios, jacales o chozas es por lo tanto, un índice inequívoco de injusticia económica dentro de cualquier tipo de comunidad." (3)

El mismo estudio continua diciendo que en la zona urbana --

hay un 43.14% de propietarios con ingresos menores de \$300.00; -- un 42.49% entre los que perciben ingresos de \$301.00 a \$500.00; -- en el grupo comprendido entre los \$501.00 y \$1,000.00, el 42.38% son propietarios; mientras que en los grupos con ingresos de --- \$1,001.00 a \$3,000.00 dicho porcentaje es de 46.26%; y en el grupo de más de \$3,000.00, el 47.14% son propietarios.

El porcentaje total de las familias propietarias es de --- 43.91% en la zona urbana; y 87.54% en la rural. En las zonas rurales existe un mayor número de propietarios que en las urbanas, porque en infinidad de casos en las primeras, cada familia habita en tierras que les han sido dadas en propiedad por decretos-- presidenciales. En cambio en las ciudades; aparte de las clases económicamente fuertes, los propietarios de la clase media llegan a serlo a través de un lento ahorro, el cual implica la renuncia a la obtención de otros satisfactores.

Por otra parte, las familias arrendatarias en la zona urbana, representan el 53.45% en el grupo de ingresos menores de --- \$300.00; el 53.12% entre las que perciben un ingreso comprendido entre \$300.00 y \$500.00; el 52.39% en las de \$501.00 a \$1,000.00; y el 50.39% entre las de ingresos de \$1,001.00 a \$3,000.00; y finalmente, el 50.05% en el grupo de ingresos de más de \$3,000.00-- mensuales.

Haciendo un análisis más detallado sobre la relación que -- existe entre la renta y el ingreso, puede encontrarse que las familias de menores ingresos pagan menos renta, el 68.22% de las -

familias con ingresos menores de \$300.00 pagan menos de \$50.00 de renta, lo que las coloca en este renglón en una situación -- privilegiada porque esta cantidad no llega a 20% de su egreso, -- que es la cantidad recomendada para un presupuesto balanceado. -- Las familias con ingreso de \$301.00 a \$500.00 pagan menos de -- \$50.00 en el 42.29% de los casos, cantidad que no llega ni al -- 15% del ingreso familiar. Un 24.26% de las familias con ingresos de \$501.00 al \$1,000.00 paga también menos de \$50.00 de renta, o sea que su renta representa aproximadamente menos de un -- 10% de su egreso.

El 13.62% de las familias con ingresos de \$1,001.00 a \$3,000.00 paga también esta cantidad baja por concepto de renta, -- la que no llega a ser ni siquiera el 3% de su egreso total. Y, por último, parece increíble encontrar que entre las familias -- que reciben un ingreso de más de \$3,000.00 haya un 6.69% que -- pague una renta de menos de \$50.00.

Se nota en correlación muy marcada entre bajos ingresos y -- superficie pequeña de vivienda; por ejemplo: las viviendas más -- pequeñas que tienen menos de 50 mts. cuadrados de superficie -- las ocupan en un 33.49% las familias con menos de \$300.00 de -- ingresos mensuales; en el 28.57% de las mismas viven familias con -- ingresos de \$301.00 a \$500.00 mensuales; en el 26.07% familias -- con ingresos de \$501.00 a \$1,000.00. El 11.21% de las vivien -- das está ocupado por familias con ingresos de \$1,000.00 a \$3, -- 000.00; y finalmente las familias con ingresos mensuales de más -- de \$3,000.00 ocupan estas viviendas pequeñas en un 0.66%

Las viviendas de más de 200 mts. cuadrados están ocupadas en las siguientes proporciones siguiendo los mismos grupos anteriores de ingresos familiares: 25.93%; 19.23%; 24.57%; 23.82%; --- 6.45%. (4).

Por otra parte podemos ver la correlación que existe entre el hogar y los tipos de enfermedades, al respecto la citada investigación explica; es en el hogar insalubre donde seguramente un mayor número de enfermedades se transmiten y es también en este medio específico donde se sufren más accidentes y en donde se manifiesta en forma notable cualquier desajuste en el individuo si no se satisfacen sus necesidades fisiológicas.

Las enfermedades transmisibles tienen una mayor incidencia entre aquellos grupos de población que viven en casas que no llenan los requerimientos sanitarios y en donde lógicamente hay más facilidades para el desarrollo de gérmenes patógenos y su propagación. Así por ejemplo, una vivienda sucia que no dispone de facilidades para su limpieza es obvio que sea habitada por personas que también descuidan su aseo personal, el aseo de sus ropas y el saneamiento de sus alimentos; en este ambiente se facilita la --- transmisión de enfermedades de origen bacteriano o viral. Pero también en la casa habitación que no satisface los requerimientos mínimos de protección, es decir, que no está suficientemente protegida como para ser a su vez protectora del hombre, se presentan enfermedades como las neumonías y otros padecimientos del aparato respiratorio cuando el individuo está expuesto a cambios bruscos de temperatura durante el día o la noche.

El agua tiene una doble significación sanitaria: es, como ya se señaló antes, un vehículo de transmisión de enfermedades, pero también es un factor básico de higiene personal.

Para evitar la ingestión de agua contaminada, o cuando menos para reducir este riesgo, se considera que la fuente doméstica de aprovechamiento debe estar dentro de la casa misma y debe ser lo más fácilmente accesible. Desde este punto de vista, se prefiere que sea de uso particular, porque cuando es de uso comunal hay mayor riesgo de contaminación tanto porque los hidrantes públicos u otras fuentes están más expuestos al contacto humano como porque se presentan mayores posibilidades de contaminación durante el acarreo de agua de la fuente al sitio de su aprovechamiento dentro de la casa.

Consideraciones Finales del Capítulo.- En una conferencia de prensa el actual Secretario del Trabajo Lic. Porfirio Muñoz Ledo, manifestó a cerca de el problema de la semana de 40 horas que, "El crecimiento económico del país solamente se debe a la productividad de la mano de obra en un 20%". Comparando estas cifras con las de los países altamente industrializados, explico que en esos países, la mano de obra ha contribuido entre un 70 y 80%. Al respecto continua "La redistribución del trabajo ha descendido en los últimos diez años del 33 al 28%, en términos o en proporción al crecimiento del producto nacional bruto, pero se ha reducido principalmente porque, el crecimiento del producto nacional bruto, se debe al desarrollo de la industrialización del país que ha incrementado considerablemente la producción en aquellas acti-

vidades económicas que menos absorción tienen de mano de obra". (5)

Esto como es obvio tiene consecuencias que se dejan sentir de inmediato, una de ellas es el problema habitacional.

El 26 de febrero del presente año, nuevamente el Secretario del Trabajo hace declaraciones: "El 48% de los trabajadores en el país - reciben salarios menores al salario mínimo". Esto significa que, de la ya de por sí raquítica fuerza de trabajo (20%), sólo un poco más del 51% (cuatro millones de trabajadores) en la República Mexicana - reciben el salario mínimo o más de él.

Estas declaraciones, también tienen consecuencias obvias para el tratamiento de nuestro problema.

México es un país que, como todo país subdesarrollado, tiene la mayor parte de su población ocupada en trabajos clasificados como no industriales, o no industrializados. El renglón sin duda más importante de este sector, está a cargo de los campesinos. Al respecto, la Secretaría de Recursos Hidráulicos recientemente hizo un estudio sobre las condiciones de empleo en el campo mexicano.

El estudio entre otras cosas importante manifiesta que "De cinco millones ciento treinta y dos mil individuos que trabajan en actividades agropecuarias, en el país, un millón quinientos cuarenta mil están subempleados". Para dar trabajo a tan elevado número de campesinos semiociosos, será necesaria una inversión de 6,731 millones de pesos.

"El 30% de los campesinos de México viven en la infrasubsisten-

cia por su condición de subempleados y QUE PUEDEN RETIRARSE DE LA -
ACTIVIDAD SIN AFECTAR EL VOLUMEN DE LA PRODUCCION.

"La población rural pasará de 19.9 millones que había en 1970-
a 21.8 millones en 1976 y, a 23 millones en 1980. Pero la pobla-
ción dedicada a las actividades del campo decrecerá de 5,132,000 a-
4,649,000 para 1976, y a 4,327,000 para 1980. (6)

Esos grandes sectores del campesinado que no tienen medios de-
subsistencia en su lugar de origen, es lógico que se desplacen ha-
cia lugares que les permitan un mínimo de seguridad en el empleo, -
y es cuando podemos entender el porqué del actuar de esas inmensas-
masas indefensas que vienen a vivir a los centros urbanos y esto --
tiene implicaciones directas en el problema habitacional.

Finalmente, como conclusión al presente capítulo, es menester-
hacer notar que los dos factores estudiados, la falta de planeación
urbana y económica por un lado, y la pésima distribución de la ri-
queza en México, así como la imposibilidad de generar nuevas fuen-
tes de trabajo por el otro, hacen que el problema de la vivienda en
el país, sea un problema insoluble mientras no se resuelvan las cau-
sas que día a día lo generan. Pero será hasta las conclusiones de-
la tesis cuando estemos en posibilidades de expandernos en este te-
ma.

CAUSAS JURIDICO-POLITICAS.- El problema jurídico está íntimamente relacionado con el problema político por lo que, es frecuente que se le confunda, sin embargo, existen diferencias bien claras entre uno y otro. Creemos prudente deslindar los dos aspectos al tratar este inciso.

Entendemos por causas jurídicas aquellas en las que han intervenido disposiciones jurídicas en la formación del problema y, por causas políticas, a aquellos factores que han intervenido en la formación de las disposiciones anteriormente mencionadas.

El aspecto político-jurídico está íntimamente relacionado con el problema que hemos venido planteando pues, el Derecho -- tiene funciones creadoras y reguladoras de situaciones sociales nuevas como veremos en el capítulo referente a la ideología. -- En términos generales, las políticas de desarrollo urbano han sido inoperantes pues, se necesitaría un gran equipo de especialistas para los felices logros de los proyectos, además de un efectivo control del crecimiento demográfico y de un alto nivel cívico en la población.

Desgraciadamente, en México no contamos con cuantificaciones bien estructuradas que nos permitan conocer el uso del suelo en las principales áreas de población. El libro publicado por la secretaría de Hacienda y Crédito Público, Programa Financiero de Vivienda, para tener un semblante, aunque bastante lejano, de la distribución del suelo en las ciudades, introduce un estudio sobre urbanismo en los Estados Unidos, en el que con

cluye diciendo que el eficaz control del suelo, resuelve por lo menos el 50% de los problemas de urbanización.

"Esta conclusión se ha sacado de algunos estudios realizados en los Estados Unidos. Según estos estudios las zonas de habitación ocupaban del 40% al 50% del área urbana total; entre el 20% y 30%. Las superficies dedicadas al transporte, calles y derechos de vía; del 6% al 13% por industrias diversas; del 4% al 14% por establecimientos institucionales; del 2.5% al 5% por comercios; y del 5% al 28% por espacios recreativos libres."

"Si el área correspondiente a calles se distribuye proporcionalmente a cada tipo de uso del suelo, la superficie dedicada a la habitación, con sus vías tributarias, sube al 53% en promedio. Pero si se consideran además, los espacios abiertos y las zonas que ocupan los establecimientos institucionales y comerciales que funcionan como prolongaciones de la vivienda (escuelas, mercados, etc.) la superficie así integrada llega a ser del 52% al 68% del área urbana total, con estos datos podemos comprender la importancia que tienen las zonas dedicadas a la habitación en la ciudad".

Para la anterior conclusión, se toma en cuenta, cuales en definitiva, son los espacios ocupados por la totalidad de los habitantes en el desarrollo de sus funciones diarias. En los países altamente desarrollados, se planean las áreas habitacionales tomando en cuenta los lugares más adecuados tanto geográfica-ecológicamente.

A mi manera de ver, esta clase de estudios no tienen aplica-

ción en la realidad mexicana toda vez que parten de datos muy concretos como son el número de metros cuadrados utilizados para la industria o, para la construcción de calles, datos que son muy diferentes en la realidad mexicana.

Será necesario pues, la formación de estudios serios que esclarezcan la problemática de la vivienda. Tenemos sólo una remota idea de la magnitud del problema y, paradójicamente el Estado trata, por medio de instituciones descentralizadas, de resolver el problema sin conocer realmente el costo de una red de servicios o, de la costeabilidad adecuada en la construcción de vivienda.

Mientras el sistema no se sujete a una planeación integral, será prácticamente imposible reestructurar las áreas urbanas y de una manera eficaz crear núcleos urbanos compactos que, permitan una considerable reducción en los gastos públicos en la creación de medios de comunicación como, la natural disminución del presupuesto familiar dedicado al transporte.

En el Distrito Federal, los suburbios lejanos no ofrecen aún perspectivas de integración satisfactoria, ya que a veces hasta los fraccionamientos de lujo suelen carecer de servicios, de áreas de esparcimiento y de establecimientos comerciales, mientras que los de tipo medio se encuentran en peores condiciones, de tal suerte que en el mayor número de casos las nuevas comunidades que hayan de surgir en los próximos años, impulsando el crecimiento urbano, tendrán que ser tributarias de los establecimientos y servicios que existen en el centro de la ciu--

dad o en sus cercanías. Las tareas que involucra la reorganización de las redes de transporte urbano habrán de vincularse inevitablemente a los esfuerzos que procuren la debida articulación de los diversos medios que ya existen, buscando una justa coordinación entre las vías de superficie y el ferrocarril subterráneo.

Se necesita, en general, que en todas las grandes ciudades se adopte una política de viabilidad más congruente y equitativa, en función de los múltiples factores que gravitan sobre el desenvolvimiento de los diversos sistemas, ya que la ausencia de esta política ha originado desarrollos urbanos disparatados, con la notable excepción de Guadalajara, que ha crecido en forma compacta.

Las políticas urbanas han resultado inoperantes en los países con un gran desarrollo económico, al no poder detener el deterioro del centro de las ciudades, la proliferación de los tugurios y el notable esparcimiento de los suburbios. En México no han existido políticas al respecto, y las únicas medidas de control, satisfactorias para otros usos del suelo, sólo han operado para las zonas habitacionales donde residen familias con altos ingresos, y también en las de Industria y Comercio, se ejerce una especie de autocontrol: los promotores y propietarios se apegan a las reglamentaciones, e inclusive establecen por sí solos ciertas normas adicionales para proteger sus inversiones.

Los instrumentos utilizados en nuestro país, para tratar de controlar la ocupación del suelo, son los mismos que se han aplicado en otras naciones occidentales, con excepción de las disposiciones relativas a las colonias proletarias y a la congelación de

rentas. Estos instrumentos son de dos clases: Las reglamentaciones y los impuestos sobre la ocupación. Dichas reglamentaciones que en la actualidad se han generalizado en todo el mundo, estas constituyen extenso acervo de disposiciones legales que rigen --- las características de las edificaciones, sus servicios sanitarios y condiciones de higiene; se extienden a la vía pública y a zonas para otros usos; a la eliminación del ruido y de la forma de deshacerse de los desechos; al control de los alquileres, etc. Por desgracia este instrumento jurídico y administrativo ha sido orientado a la protección de las operaciones que son más lucrativas, dejando a un lado el mejoramiento de los tugurios o de las zonas marginales propiciando que las personas que cuentan con menores recursos sean expulsadas de las áreas que alcanzan mayor valor con el crecimiento de las ciudades.

En los países en vías de desarrollo surge un problema lateral dada la extrema complejidad de los reglamentos se requiere de numeroso personal calificado para interpretarlos y aplicarlos. Así, en la mayoría de nuestras ciudades dichas disposiciones son, de momento, inoperantes.

No obstante, con la descentralización del Departamento del Distrito Federal en forma de Delegaciones Políticas, el problema aumenta dado que, se establecen soluciones para cada tipo de uso y no están, como expresamos anteriormente, fundamentados previamente en un estudio o programa general, totalitario, de desarrollo urbano.

La especulación con la tierra viene a provocar un uso inadecuado del suelo, ya que grandes áreas se cierran a la construcción, para esperar que aumente el precio de los terrenos. Las autoridades, generalmente no adoptan medidas restrictivas ante el temor real o ficticio, de desalentar el ritmo de la industria de la construcción, ya que es frecuente que los especuladores tengan intereses comunes con los empresarios y los gobernantes.

En nuestras ciudades el precio elevado de los terrenos se puede comprobar con el dato que manejan las Instituciones de Crédito Hipotecario y las compañías que negocian con bienes raíces, al considerar balanceada la inversión residencial cuando el valor del terreno representa por lo menos el 35% de su costo total, en la inteligencia de que no es raro que este porcentaje se eleve hasta el 60%, que compra muy desfavorablemente con el promedio que prevalece en los Estados Unidos, donde el precio del terreno representa únicamente alrededor de la décima parte de la inversión total, cuando se trata de viviendas situadas en los suburbios de las grandes metrópolis.

Consecuentemente las familias mexicanas de escasos recursos que deseen adquirir una vivienda, no podrán satisfacer este objetivo dado el alto precio de los terrenos, las exigencias reglamentarias y la limitada oferta de habitaciones de interés social, obligándolas a pasar a formar parte de los pobladores de las zonas marginales.

Los problemas relacionados con la escasa efectividad de --

las reglamentaciones han motivado que, desde principios del siglo XX, los gobiernos apliquen impuestos especiales para forzar la ocupación de los predios baldíos e imponerles un determinado uso. Como este procedimiento puede ser tan flexible como lo necesite el desarrollo de cada ciudad, es evidente que su utilización podrá ser cada vez más amplia en nuestros países, siempre y cuando dicha política tributaria se fundamente en estudios cuidadosos.

En efecto las investigaciones que se emprendan habrán de tomar en cuenta la conveniencia de evitar que se frene la inversión privada pero también la de impedir que la solución de todos los problemas recaiga sobre el Estado, procurando romper el círculo vicioso que se registra en esta materia, ya que mientras las proporciones alarmantes de la especulación exigen mayores controles gubernamentales, estos han de tener una gran selectividad, entre otras razones por el imperativo de asegurar la participación y colaboración de los diversos sectores interesados en la evolución armónica de las ciudades.

Los ineficaces métodos tradicionales de control, así como el largo plazo que transcurre para que sus efectos sean perceptibles, han determinado que algunos gobiernos emprendan directamente programas de renovación urbana, mediante la eliminación de los tugurios y la regeneración de las viviendas existentes; este método además de requerir inversiones menores no desplaza a quienes habitan las viviendas.

A pesar de ser muy complicados los programas de regeneración, ya que se pluralizan significativamente al tenerse que tratar con

las reglamentaciones han motivado que, desde principios del siglo XX, los gobiernos apliquen impuestos especiales para forzar la ocupación de los predios baldíos e imponerles un determinado uso. Como este procedimiento puede ser tan flexible como lo necesite el desarrollo de cada ciudad, es evidente que su utilización podrá ser cada vez más amplia en nuestros países, siempre y cuando dicha política tributaria se fundamente en estudios cuidadosos.

En efecto las investigaciones que se emprendan habrán de tomar en cuenta la conveniencia de evitar que se frene la inversión privada pero también la de impedir que la solución de todos los problemas recaiga sobre el Estado, procurando romper el círculo vicioso que se registra en esta materia, ya que mientras las proporciones alarmantes de la especulación exigen mayores controles gubernamentales, estos han de tener una gran selectividad, entre otras razones por el imperativo de asegurar la participación y colaboración de los diversos sectores interesados en la evolución armónica de las ciudades.

Los ineficaces métodos tradicionales de control, así como el largo plazo que transcurre para que sus efectos sean perceptibles, han determinado que algunos gobiernos emprendan directamente programas de renovación urbana, mediante la eliminación de los tugurios y la regeneración de las viviendas existentes; este método además de requerir inversiones menores no desplaza a quienes habitan las viviendas.

A pesar de ser muy complicados los programas de regeneración, ya que se pluralizan significativamente al tenerse que tratar con-

cada familia, parece ser el cambio adecuado para nuestras ciudades de débiles economías, juzgándose en la capital de la república ayu-
daría a la conservación satisfactoria de los viejos inmuebles del
centro de un enorme valor histórico.

Lo anterior no invalida la necesidad de que el Estado interven
ga para eliminar ciertas áreas deterioradas que representan un peli
gro para la vida de sus habitantes y que obstruyen el desarrollo -
urbano. Este tipo de actividades representarán altos costos, no se
rán redituables, y tendrán que ser financiadas por el Estado.

El paracaidismo organizado es una maniobra que requiere de una larga preparación y que requiere de varios meses, ya que su éxito depende del tamaño y la disciplina del grupo. Cuando el número de familias es reducido fracasan sus intenciones porque son desalojadas con facilidad, mientras que si se reúne un grupo bastante grande las autoridades tienen graves problemas para expulsarlas, ya que cuando esto sucede cuentan con el apoyo de algunos sectores de la opinión pública.

Normalmente este tipo de ocupación se realiza en un lapso de 12 horas, durante el cual se trazan los lotes con las mínimas dimensiones oficiales, y cada familia construye su vivienda con materiales de desecho. Estos terrenos tienen frecuentemente algún problema legal de tenencia, además de casi siempre están ubicados dentro del área urbana o junto a las zonas urbanizadas, a fin de que la introducción de servicios sea más fácil en el futuro.

El segundo paso que van a dar estos grupos va a consistir en consolidar su operación intensificando la presión política sobre las autoridades. Ya que se consigue algún tipo de legalización de la ocupación, las casas empiezan a transformarse notoriamente: se edifican los cimientos y el primer cuarto, con materiales de construcción comunes. Y al mismo tiempo en las cercanías de dichos grupos se instalan comerciantes que venden dichos materiales.

Según un estudio realizado en una zona al oriente de la ciudad de México, el segundo cuarto es construido a los 2 o 3 años que siguen a la fecha de legalización del terreno; el tercer cuarto entre el 4o y 5o; la cocina en el 5o y el baño entre el 7o y 12o años, se

gún se disponga o no de servicios de alcantarillado. (7)

El fenómeno del paracaidismo cuenta con la aceptación de la generalidad de la población, y en innumerables ocasiones cuenta, además, con el patrocinio de abogados que con una gran experiencia y pocos recursos "ayudan", patrocinando juicios de prescripción, sumarios de otorgamiento de escritura, u, otros medios, a la legalización de los predios ocupados. La Suprema Corte de Justicia ha hecho jurisprudencia en el sentido de que sin base legal cualquiera, no proceda a la prescripción. Esto es, que se entiende como "detentación" el que una determinada persona ocupe un predio sin base legal. Esta protección a mi manera de ver tiene efectos reales mínimos pues, baste con que una persona (el ocupante) afirme que realizó un contrato oral o escrito de compraventa con x persona ya fallecida, o que el se sentía dueño por alguna razón, para que se encuadre en alguno de los casos antes mencionados. La prescripción está regulada por los artículos 1135 a 1180 del C. C. para el Distrito y Territorios Federales. Sin embargo, para los efectos de este trabajo, sólo nos interesan los arts. 1135 que define a la prescripción, en los siguientes términos;

Art. 1135.- Prescripción es un medio de adquirir bienes o de librarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo, y bajo las condiciones establecidas por la Ley.

Este y los artículos contenidos en el capítulo segundo del título séptimo. Los comentarios que considero pertinentes hacer sobre la prescripción, no residen directamente en el C.C. sino, en al

gunos artículos de otros ordenamientos, a saber, el artículo 447 de la Ley de Traslación de Dominio fue recientemente reformado - por el decreto de 29 de diciembre de 1971, elevando los impuestos del 1.5% al 10% tratándose de prescripción, este ordenamiento se debió fundamentalmente, a un intento por parte del ejecutivo para frenar a los fraccionamientos que se formaron con la simulación de la prescripción. En efecto, cuando a un fraccionador se le negaba el permiso de fraccionar su propiedad, vendía el terreno y después, tramitaba un juicio de prescripción en su contra y a favor de los compradores, para que con base en el art. 1157 los compradores legalizaban su situación de "facto".

Sin embargo, la reforma afectó a una gran cantidad de personas que, teniendo derecho a la prescripción y con economías pobres, la escrituración va a ser prácticamente imposible, dado lo extremadamente caro que resulta la legalización de su situación. Creo que la reforma antes mencionada, definitivamente traiciona al espíritu de la institución de la prescripción toda vez que, esta se entiende como una institución tendiente a llevar a cabo una más justa redistribución de la riqueza, bajo el principio de que "las cosas deben pertenecer a quien realmente requiere de ellas". El aumento inequitativo de los Derechos de Registro me parece inadecuado por las razones antes mencionadas, siendo además inadecuados, porque en ambos casos el legislador olvidó que el impuesto, presupone siempre, en el sujeto pasivo, la posibilidad real en términos económicos, del pago del mismo.

A continuación presento algunos datos que nos permitirán observar hasta que punto son perjudiciales las reformas mencionadas, porque en lugar de facilitar la regularización de la propiedad la

entorpecen.

En relación con el régimen de tenencia de las viviendas, es en la Ciudad de México donde se localiza la menor proporción de viviendas habitadas por sus propietarios (30%), a diferencia de las ciudades del Bajío: 44% en Celaya, 53% en Morelia, 62% en Salamanca (el doble de la capital); así como en Tijuana, cuya proporción es de -- 52%.

Con respecto a los ocupantes de viviendas que habitan sin ser ni propietarios ni arrendatarios, la ciudad de México tiene una de las mayores proporciones: el 11%, superado únicamente en Ciudad -- Juárez, donde hay un 15%. En el resto de las ciudades estudiadas, las proporciones son menores, ya que oscilan todas alrededor del -- 6%.

Desde el punto de vista de los niveles de rentas que se pagan en la zona estudiada de la Ciudad de México, se encontró que en el 50% de las viviendas en arrendamiento se cobran rentas inferiores a \$150.00 mensuales y que el 88% de los arrendatarios cubren mensualmente cantidades menores de \$ 500.00, en tanto que solamente el 1% paga más de \$1,250.00 por mes. (8)

Es necesario recordar aquí que los datos anteriores que señalan a la Ciudad de México como la población que tiene el porcentaje más alto de rentas inferiores a \$500.00, no incluyen zonas residenciales tales como las Lomas de Chapultepec, Polanco, el Pedregal de San Angel, Ciudad Satélite, etc., que comprenden 22,590 viviendas-

que no fueron investigadas, como ya se dijo antes.

Los fraccionamientos fraudulentos, tienen algunas características semejantes a las del paracaidismo, considerando su dinámica evolutiva y el tipo de trazo urbano. Su diferencia se localiza en el aspecto de no requerir una ocupación violenta del suelo ya que los organizadores de esos negocios poseen la tierra, prometiendo instalar más adelante los servicios básicos, lo que nunca sucede, de tal manera, que posteriormente el Estado deberá asumir estas obligaciones.

Los terrenos que se utilizan en estos fraccionamientos, en términos generales, son peores que los terrenos que ocupan los paracaidistas ya que se encuentran afectados normalmente por algún problema grave como pueden serlo, una fuerte pendiente, su lejanía de las vías de comunicación o el peligro de inundaciones. Estas desventajas y el hecho de que no se proporcionen servicios urbanos, hacen que familias de escasos recursos puedan adquirir dichos lotes. Sin embargo, se trata de operaciones que se realizan al margen de la Ley y que dejan utilidades desproporcionadas, requiriendo como inversión únicamente el trazo y el amojonamiento de los lotes.

El ejemplo de estos fraccionamientos con algunas variantes, los podemos encontrar en algunas ciudades fronterizas con los Estados Unidos y algunas zonas del Estado de México próximas al Distrito Federal.

Por último debemos anotar que la ocupación ilegal lenta se ha

convertido en el procedimiento más usual en los últimos años ya que el éxito de las inversiones masivas y la operación irrestricta de los fraccionadores tiende a dificultarse. Este método lo practican familias aisladas o pequeños grupos, y se realiza en propiedades privadas o públicas que carecen de vigilancia, o por la compra sin permiso de ocupación de pequeñas fracciones de terreno.

Grandes laderas de cerros pertenecientes a ejidos, en Ciudad Juárez, Monterrey, Tijuana, León, Acapulco y la ciudad de México, han sido ocupados por la invasión lenta. El paracaidismo organizado y los fraccionamientos fraudulentos, por el contrario, suelen asentarse sobre un trazo regular de retícula, al ocurrir el fenómeno de la invasión lenta se carece totalmente de trazo. La zona volcánica del Xitle, en la capital de la República, se ha ocupado en la mitad de su superficie por este procedimiento; su trazo se ha hecho a base de veredas que harán imposible el loteo de los servicios que requieren.

Todas nuestras ciudades en crecimiento se están viendo amenazadas por este tipo de ocupación precaria, siendo este fenómeno muy difícil de controlar dada la poca vigilancia que las autoridades en los distintos municipios pueden ejercer y la enorme cantidad de predios urbanos y suburbanos que tienen problemas de propiedad en todo el país. Muchas personas con derechos sobre terrenos en disputa abandonan los trámites legales cuando esas propiedades son invadidas.

La invasión lenta en la ciudad de México ha ido cubriendo --

grandes extensiones como son las laderas de las barrancas del puente del Valle, desde Naucalpan hasta el Desierto de los Leones, los bordes de los caminos de penetración a las minas de arena, las colinas boscosas de Cuajimalpa, Santa Rosa, y Contreras y el Valle de Xochimilco y Chalco, donde sirve de asentamiento cualquier camino vecinal o bordo. Especialmente la zona de Xochimilco se ha visto cercada por un gran número de viviendas precarias, y al norte de la ciudad las laderas de la serranía de Guadalupe se encuentran ocupadas por zonas habitacionales con el trazo menos adecuado para terrenos en pendiente.

De lo expuesto anteriormente podemos advertir dos graves problemas como consecuencia del crecimiento en áreas marginales:

- 1.- la gran mayoría de los terrenos ocupados son impropios para la construcción de viviendas por la cercanía a lugares peligrosos, inundables o contaminados, por encontrarse lejos del centro de las ciudades y porque estos terrenos podrían utilizarse especialmente con finalidades de reforestación o esparcimiento.
- 2.- Cuando no existe el trazo urbano o cuando este es inadecuado se tienen que hacer fuertes erogaciones públicas para introducir los servicios indispensables y además, limita seriamente el planeamiento de la red vial y del sistema de transportes, agravándose este problema cuando se practica la ocupación lenta que genera el patrón más caótico de uso del suelo.

P A R T E S E G U N D A .

Uno de los problemas más agudos a los que tuve que hacer frente, fue el de la recopilación de documentos, en los que - pudiera encontrar estudios cualitativos y cuantitativos del - Deficit Habitacional en México. De los estudios que llegué - a tener a mano, fue el del Seguro Social, el que a mi manera - de ver, satisfacía de una manera más concreta, los requisitos de mi investigación. Por lo que, me baso en el estudio publi - cado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, en el año - de 1965, para la enumeración cuantitativa Deficit Habitacio - nal en la ciudad de México.

De la totalidad de la viviendas de la zona de estudio -- (D. F.), se encontró que existían 23,821 manzanas, de las cua - les existían 896,937 viviendas. De ellas, 312,840 eran indi - viduales y 584,133 estaban ubicadas en edificios de aparta -- mientos y en vecindades. En la ciudad de México existe un -- 37% de viviendas individuales, en tanto que el 63% restante - lo constituyen viviendas colectivas. Esta proporción de vi - viviendas colectivas en la ciudad de México es la más alta en - el país, ya que las registradas en el resto de las ciudades - como Salamanca es el 5% y Tijuana es el 28%.

La mayoría de las viviendas individuales, como era lógi - co suponer, están ubicadas en la periferia de la ciudad, aun - que en zonas de características opuestas. Por otra parte, en las zonas residenciales y en las colonias proletarias de re -

ciente formación, tales como las que se encuentran en el Vaso del Lago de Texcoco y, aunque en proporción menor, en las ciudades circunvecinas a poblados antiguos como Atzacapozalco, Coyoacán, etc. La mayor concentración de viviendas colectivas, en cambio, se encuentra en las partes centrales de la ciudad.

Es interesante, observar, así mismo, que las zonas con mayor proporción de viviendas individuales son precisamente aquellas donde se registran los dos niveles extremos de ingresos; o sea, en las zonas donde predominan ingresos bajos y -- aquellas que se caracterizan por los altos ingresos de sus habitantes.

Uno de los problemas más comunes y posiblemente el de -- más difícil solución, es el del área insuficiente de las viviendas. En la ciudad de México, el problema se manifiesta -- en el hecho de que el 22% de las viviendas ocupan un área -- construida de 20 mts. cuadrados o menos, en tanto que el 61% -- cubre todavía una superficie menor a 45 mts. cuadrados. Por -- lo tanto, el 83% de las viviendas existentes son inadecuadas -- para alojar, de acuerdo con las normas mínimas, grupos huma -- nos de más de cuatro miembros.

Las viviendas con áreas de 86 mts. cuadrados o más, son -- escasas y no constituyen, por sí mismas, núcleo alguno de con -- sideración, ya que su número representa tan sólo el 11% del -- total de las viviendas de la ciudad.

Por el contrario, las viviendas con áreas de 31 mts. -- cuadrados a 85 mts. cuadrados son las más numerosas y representan el 49% del total, dispersas en todas las zonas de la ciudad.

Por su parte, las viviendas con áreas de 30 mts. cuadrados o menos están localizadas principalmente en las zonas Centro y Norte de la ciudad, y representan el 41%.

En relación con el número de locales con que cuentan -- las viviendas en la ciudad de México, el 9% es de un solo -- cuarto, el 35% es de dos o tres, y, el 55% de más de tres -- cuartos. En el 11% de las viviendas investigadas en la ciudad de México existen problemas de ventilación e iluminación, por lo menos en algunos de sus locales.

El 20% de las viviendas carece de instalación de agua, -- ya sea en el predio o en su interior. Por otra parte, el 26% de las viviendas aunque cuenta con dotación de agua en el predio, no tiene instalación de agua en el interior. En consecuencia, sólo el 54% de las viviendas cuenta con agua instalada en su interior. No obstante, es conveniente hacer notar -- que la proporción de las viviendas carentes de instalación de agua en la ciudad de México es relativamente baja, si se les compara con las registradas en las demás localidades de la República.

En resumen en la ciudad de México, el número de vivien -

das sin deficiencias y adecuadas se ha estimado en 136,441, lo cual constituye un 16% del total de las viviendas consideradas (874,383). Agregando las 22590 viviendas de los estratos considerados a priori sin deficiencias y adecuados se ve que en realidad hay 159,031 viviendas sin problemas.

En relación con las viviendas ocupadas por arrendatarios se estiman en 82,304, y representan el 9%, es decir que en la ciudad de México, existe la mayor proporción en este tipo de viviendas en relación al interior de la República.

Las viviendas deficientes, adecuadas o no, se han calculado en 553,356, o sea el 63% del total de las viviendas consideradas en el área de estudio. De dichas viviendas, 247,205 son las que se hayan ocupadas por sus propietarios o no propietarios ni arrendatarios, y 306,151 por arrendatarios. Por lo que hace a este tipo de viviendas, Monterrey y México son las localidades que tienen las proporciones más bajas.

Las viviendas desechables se han estimado en 72,401 es decir, el 8% de las viviendas del Distrito Federal. De ellas 32,891 están ocupadas por sus propietarios o no propietarios ni arrendatarios, y 39,510 por arrendatarios. México y Monterrey, por lo tanto, tienen proporciones ligeramente mayores de las viviendas desechables ocupadas en arrendamiento (5% y 7% respectivamente.)

Las viviendas sin deficiencias se agrupan mayormente en las

colonias Lindavista, Santa María, Nueva Santa María, San Rafael, Polanco, Lomas, Cuauhtémoc, Juárez, Condesa, Hipódromo, Escandón, Roma Piedad, Roma Sur, Nápoles, del Valle, Narvarte, Periodista y Alamos. En el resto de la ciudad predominan las viviendas deficientes, con bajas proporciones de viviendas sin deficiencias y de viviendas desechables estas últimas son más frecuentes en las colonias Buenos Aires, Doctores, Gertrudis Sánchez, San Juan de Aragón e Ixtapalapa.

VIVIENDAS SIN DEFICIENCIAS Y ADECUADAS.

De las 136, 441 viviendas de este tipo, se ha estimado que 121,912 están habitadas por grupos humanos con ingresos globales mensuales superiores a \$750.00 mensuales; es decir, un 89% de las viviendas. Estas cifras, están actualizadas y se pueden encontrar, en la biblioteca del Instituto para el Fondo de la Vivienda. Sólo un 3% de los ocupantes de dichas viviendas declaró que percibía cantidades iguales o menores al salario mínimo obligatorio en esta época. En el 38% de los casos las viviendas están ocupadas por grupos humanos cuyo ingreso global es superior a \$2,500.00 mensuales.

La proporción de viviendas sin deficiencias y adecuadas, ocupadas por grupos humanos con ingresos superiores a \$750.00 mensuales, es similar en todas las ciudades estudiadas, aunque ligeramente mayor en las ciudades del norte del país, y menos en las del centro. En cambio, en la proporción de viviendas cuyos habitantes cuenta con ingresos superiores a \$2,500.00, sí existe gran divergencia: oscila desde el 51% en Tijuana hasta el 11% en

Guadalajara. La ciudad de México se encuentra en un nivel ligeramente superior al medio.

En este tipo de viviendas, sólo un 4% de los ocupantes no son ni propietarios ni arrendatarios, en contraste con el 11% de no propietarios que habitan en toda la ciudad.

Por otra parte, en 1964, había una diferencia sensible entre la proporción de viviendas sin deficiencias y adecuadas que tienen rentas menores de \$150.00 mensuales 8% y la proporción en contrada en este nivel de rentas en el total de la ciudad 50%. Lo contrario ocurre en las viviendas con rentas mayores de \$150.00: el 27% de las viviendas sin deficiencias y adecuadas tenían rentas superiores a \$500.00 mensuales, en tanto que el total de la ciudad sólo el 13% se hallaba en este nivel.

VIVIENDAS SIN DEFICIENCIAS PERO INADECUADAS.

En la ciudad de México existía para tal fecha aproximadamente 27,332 viviendas de este tipo ocupadas por sus propietarios o por no propietarios ni arrendatarios (3% del total). La proporción de ingresos superiores a \$750.00 mensuales era del 82%. De ellas, el 21% estaba ocupado por no propietarios ni arrendatarios.

Se estima, por otra parte, que hay 82,304 viviendas sin deficiencias pero inadecuadas en arrendamiento (9% del total) y que un 85% de sus habitantes cuentan con ingresos superiores a \$750.00 mensuales. En relación con los ingresos registrados en-

estas viviendas sin deficiencias pero inadecuadas, ocupadas -- por arrendatarios, todas las ciudades estudiadas presentan características similares. La proporción de arrendatario con ingresos mayores de el sueldo mínimo, es en la actualidad superior a la de propietarios hallada en este tipo de viviendas. - En las viviendas cuyos ocupantes declararon tener ingresos superiores a \$2,500.00 mensuales, la ciudad de México tiene una proporción de 26% esto es notablemente alta en comparación con las otras ciudades del interior de la República.

VIVIENDAS DEFICIENTES.

Las viviendas deficientes en la ciudad de México, adecuadas o no, ocupadas por propietarios o no propietarios ni arrendatarios, se estiman en 247, 205, o sea el 28% del total en el 53% de ellas se registraron ingresos superiores al ingreso mínimo mensual, proporción que resulta menor de en un 32% al encontrado entre las viviendas sin deficiencias y adecuadas.

En las demás ciudades estudiadas, la proporción de ingresos superiores a \$750.00 mensuales en las viviendas deficientes, ocupadas por propietarios o por no propietarios ni arrendatarios, varía entre el 25 y el 52% por lo tanto, la ciudad -- de México ocupa una posición intermedia.

Se estima en 306,151 el número de viviendas deficientes, adecuadas, o inadecuadas que están ocupadas por arrendatarios.

En este tipo de viviendas, las rentas inferiores a \$200.00

mensuales fueron registradas en el 63% de los casos, lo cual significa una proporción superior en un 13% a la del total de la ciudad. Las rentas superiores a \$900.00 mensuales sólo se encontraron en un 4% de las viviendas; o sea, en un 9% menos de casos que los encontrados en el total de la ciudad. La frecuencia de rentas más altas en este tipo de viviendas es de 47%, que corresponde a la categoría de viviendas antes mencionadas.

Las viviendas deficientes de la capital de la República-- están ocupadas por propietarios en un 32% de los casos, por arrendatarios en un 56% y por no propietarios ni arrendatarios en el 12% restante. Estas proporciones corresponden notablemente con las observadas en el total de las viviendas de las ciudades.

VIVIENDAS DESECHABLES.

El número de viviendas desechables de la ciudad de México, ocupadas por propietarios y por no propietarios ni arrendatarios, se estima en 32,891. El 54% de ellas están ocupadas por no propietarios ni arrendatarios, proporción sorprendente si se compara con todas las viviendas de la ciudad que se encuentran bajo el mismo régimen de ocupación, que sólo representan el 11%. De estas 32,891 viviendas, hay 11,349, o sea el 35%, en las que se declararon ingresos mayores de el sueldo mínimo. Esta última proporción resulta 26% menor que la encontrada en el total.

En las viviendas desechables ocupadas por sus propieta --

rios, la proporción de ingresos superiores al sueldo mínimo es similar en todas las ciudades, con excepción de Celaya donde es considerablemente más alta, y de Querétaro cuya proporción es -- mucho más baja.

Se considera en 39,510 el número de viviendas desechables ocupadas por arrendatarios. En el 69% de ellas, el ingreso declarado fue menor del sueldo mínimo mensual.

En las ciudades estudiadas la proporción de arrendatarios de viviendas desechables con ingresos mayores del sueldo mínimo es muy variable ya que oscila entre el 83% en Tijuana y el 7% en Guadalajara, México tiene un 31% de viviendas de este tipo. (9)

En resumen, podemos decir, que se estima en 553,356 el número de viviendas deficientes de la ciudad de México; o sea, el -- 63% del total de las viviendas existentes en el Distrito Federal. Esto es lo que constituye, el grueso del problema de la vivienda en la ciudad de México.

A continuación presento un cuadro, resultante del Censo de 1970 en el que actualizo algunas cifras mencionadas anteriormente.

ENTIDAD FEDERATIVA, VIVIENDAS Y OCUPANTES	CLASE DE VIVIENDA SEGUN EL TIPO DE TENENCIA		
	TOTAL	PROPIA	NO PROPIA
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS			
VIVIENDAS	8 286 369	5 471 412	2 814 957
OCUPANTES	48 225 238	32 907 968	15 317 270
AGUASCALIENTES			
VIVIENDAS	52 722	30 995	21 727
OCUPANTES	338 142	204 207	133 935
BAJA CALIFORNIA			
VIVIENDAS	155 859	90 942	64 917
OCUPANTES	870 421	537 594	332 827
BAJA CALIFORNIA T			
VIVIENDAS	21 246	15 172	6 074
OCUPANTES	128 019	94 782	33 237
CAMPECHE			
VIVIENDAS	42 296	31 526	10 770
OCUPANTES	251 556	191 677	59 879
COAHUILA			
VIVIENDAS	186 001	109 880	76 121
OCUPANTES	1 114 956	680 833	434 123
COLIMA			
VIVIENDAS	41 840	25 089	16 751
OCUPANTES	241 153	150 156	90 997
CHIAPAS			
VIVIENDAS	275 437	213 643	61 794
OCUPANTES	1 569 053	1 241 028	328 025
CHIHUAHUA			
VIVIENDAS	287 499	169 985	117 514
OCUPANTES	1 612 525	980 603	631 922
DISTRITO FEDERAL			
VIVIENDAS	1 219 419	457 687	761 732
OCUPANTES	6 874 165	2 883 800	3 990 365
DURANGO			
VIVIENDAS	149 582	107 987	41 595
OCUPANTES	939 208	691 520	247 688
GUANAJUATO			
VIVIENDAS	358 587	251 622	106 965
OCUPANTES	2 270 370	1 633 096	637 274

ENTIDAD FEDERATIVA; VIVIENDAS Y OCUPANTES	CLASE DE VIVIENDA SEGUN EL TIPO DE TENENCIA		
	TOTAL	PROPIA	NO PROPIA
GUERRERO			
VIVIENDAS	275 954	226 821	49 133
OCUPANTES	1 597 360	1 326 936	270 424
HIDALGO			
VIVIENDAS	210 744	171 171	39 573
OCUPANTES	1 193 845	979 845	214 000
JALISCO			
VIVIENDAS	536 134	312 041	224 093
OCUPANTES	3 296 586	1 956 404	1 340 182
MEXICO			
VIVIENDAS	624 250	453 109	171 141
OCUPANTES	3 833 185	2 866 331	966 854
MICHOACAN			
VIVIENDAS	391 009	298 519	92 490
OCUPANTES	2 324 226	1 798 287	525 939
MORELOS			
VIVIENDAS	108 903	65 885	43 018
OCUPANTES	616 119	394 960	221 159
NAYARIT			
VIVIENDAS	96 444	72 296	24 148
OCUPANTES	544 031	417 007	127 024
NUEVO LEON			
VIVIENDAS	292 153	162 012	130 141
OCUPANTES	1 694 689	969 464	725 225
OAXACA			
VIVIENDAS	375 394	318 786	56 608
OCUPANTES	2 015 424	1 731 101	284 323
PUEBLA			
VIVIENDAS	443 321	321 824	121 497
OCUPANTES	2 508 226	1 871 188	637 038
QUERETARO			
VIVIENDAS	80 870	61 562	19 308
OCUPANTES	485 523	377 525	107 998
QUINTANA ROO			
VIVIENDAS	15 316	11 672	3 644
OCUPANTES	88 150	69 635	18 515

ENTIDAD FEDERATIVA, VIVIENDAS Y OCUPANTES		CLASE DE VIVIENDA SEGUN EL TIPO DE TENENCIA		
		TOTAL	PROPIA	NO PROPIA
SAN LUIS POTOSI	VIVIENDAS	216 461	163 143	53 318
	OCUPANTES	1 281 996	978 987	303 009
SINALOA	VIVIENDAS	206 750	155 814	50 936
	OCUPANTES	1 266 528	973 902	292 626
SONORA	VIVIENDAS	185 607	124 341	61 266
	OCUPANTES	1 098 720	757 790	340 930
TABASCO	VIVIENDAS	126 706	95 992	30 714
	OCUPANTES	768 327	602 333	165 995
TAMAULIPAS	VIVIENDAS	266 032	166 139	99 893
	OCUPANTES	1 456 858	941 013	515 845
TLAXCALA	VIVIENDAS	72 470	59 476	12 994
	OCUPANTES	420 638	351 772	68 866
VERACRUZ	VIVIENDAS	688 798	507 556	181 242
	OCUPANTES	3 815 422	2 906 502	908 920
YUCATAN	VIVIENDAS	129 642	101 651	27 991
	OCUPANTES	758 335	603 913	154 442
ZACATECAS	VIVIENDAS	152 923	117 074	35 849
	OCUPANTES	951 462	743 778	207 684

PARTE TERCERA.

Es obvio que en México existe un Déficit Habitacional. ---- Dentro del gran inventario de problemas socioeconómicos que tenemos en nuestro país, podemos señalar que uno de los más graves, es el de la carencia de habitaciones. Para resolver el problema de la vivienda popular, el Estado ha intentado varias soluciones, las que citamos con el objeto de dar una idea, de los errores -- que se cometen al improvisar en la solución de problemas tan importantes.

En el afán de proporcionar habitaciones populares, el Gobierno Federal. ha llegado a grandes extremos, que van desde --- "Hipotecar la Casa", solicitando préstamos al extranjero; hasta el resolver el problema habitacional en masa sin tomar en cuenta la indosincracia de nuestro pueblo, lo que ha traído los grandes problemas a los que en su oportunidad haremos referencia.

Dentro de los financiamientos que se han obtenido para incrementar la edificación de viviendas, están los conocidos como el préstamo de la alianza para el progreso, los fondos fueron entregados al fideicomiso denominado "Fondo de Habitaciones Populares", construido en el Departamento Fiduciario del Banco Nacional Hipotecario de Obras y Servicios Públicos, que en unión con el Instituto Nacional de la Vivienda, son las dos empresas principales que incrementan la construcción de viviendas populares. Así pues, vamos a enumerar las diversas soluciones que el Estado ha intentado a fin de satisfacer la necesidad de nuestro pueblo, de proveerlo de una vivienda, base del patrimonio familiar.

Las soluciones que estudiamos, son las que a continuación -

enumeramos:

I.- Estado Arrendador.- Se ha logrado una solución por medio de la construcción de habitaciones populares que el Estado da en arrendamiento. Dentro del tipo de solución, podemos citar a los conjuntos habitaciones como el Multifamiliar Miguel Alemán, Multifamiliar Juárez, Multifamiliar de la Unidad Kennedy, etc., esta solución, ha sido realmente inadecuada por las siguientes razones:-

- a) La inversión que hace el Estado no es recuperable y por tanto, congela los recursos económicos y en consecuencia, la disposición de activo.
- b) Las construcciones se deprecian con el transcurso del tiempo, lo que significa una pérdida fuerte para el capital del Estado, propietario de los inmuebles.
- c) El Estado encuentra gran dificultad en aumentar las rentas, en virtud de que la propaganda que ofrece, utiliza la ideología de viviendas populares, que facilitan ayuda para los trabajadores, lo que ocasiona un conflicto entre la propaganda empleada y la posibilidad de exigir el pago puntual de las rentas o su aumento.
- d) El costo de mantenimiento de dichos conjuntos residenciales es muy elevado, dado la extensión de dichos gastos, lo que agrava aún más al Estado.
- e) La administración de los conjuntos habitacionales representa un gasto adicional también a cargo del Estado.

Todas estas razones, hacen que esta política habitacional sea onerosa, lo que crea un serio inconveniente de que en lo sucesivo el problema habitacional no se resuelva a través de la cons-

trucción de habitaciones para su arrendamiento. Es más fácil que el Estado construya para vender puesto que así se ahorra la administración, el mantenimiento, depreciación, y en última instancia, tiene poder de recuperación de las inversiones que hace, cuyo monto puede volver a reinvertirse en la edificación de otros conjuntos, lo que da rentabilidad al activo dedicado al fin que nos ocupa, y contribuye a que con mayor rapidez se solucione el problema de la vivienda.

II.- La congelación de Rentas.- Otro de los métodos a los que ha recurrido el Gobierno Federal para solucionar el problema de la vivienda, fue lo que se ha llamado popularmente "Congelación de Rentas", y que ha venido a ser la prórroga de los contratos de arrendamiento, por decreto promulgado por el Presidente Miguel Alemán, publicado en el D. O. de 30 de diciembre de 1948, en el cual se prorrogan por ministerio de Ley, los contratos de arrendamiento sobre las casas y locales que se citan en el art. 10, a saber:

- a) Los destinados exclusivamente a habitación que ocupen el inquilino y los miembros de su familia que viven con él.
- b) Los ocupados por trabajadores a domicilio.
- c) Los ocupados por talleres, y a los destinados a comercios o industrias. Con las excepciones a que se refiere el art. 20.

Este decreto aún cuando a manera de paliativo, trate de resolver temporalmente el problema que a la postre se ha convertido ya no en una resolución, sino en una olla de grillos creadora de nuevos problemas. No queremos aquí polemizar respecto a los últimos -

abusos que se han probado en tribunales respecto de los arrendatarios titulares de dichos contratos de arrendamiento, baste solamente hacer referencia a todas las críticas que los urbanistas han venido sosteniendo respecto de los tugurios en que se han -- convertido dichas viviendas, verdaderas casas de vecindad cuyas fotografías frecuentemente aparecen en la Prensa y que se han -- convertido en el ejemplo de lo que los sociólogos y las trabajadoras sociales señalan como lo que no debe ser una vivienda adecuada. Sin soslayar el problema que significa el crecimiento desmedido de la ciudad, ni la falta de la distribución adecuada de los terrenos presos de esas construcciones deterioradas que ni arrendador ni arrendatarios quieren ni pueden componer. Creemos que en la actualidad, este problema no sólo ya no es una solución, sino que es la fuente de otros muchos problemas que frecuentemente tienen que ser atendidos por la policía preventiva.

III.- La Constitución del Patrimonio Familiar.- El patrimonio familiar aparece por primera vez reglamentado en el código de 28, en cuya exposición de motivos establece que es "Una de -- las innovaciones más importantes que contiene el proyecto es la creación del patrimonio de familia. Para el cual se siguen tres sistemas:

- 1.- El de patrimonio de la familia instituido voluntariamente por el jefe de ella con sus propios bienes raíces y con el fin de constituir un hogar seguro para su familia;
- 2.- El patrimonio familiar se constituye contra la voluntad del jefe de familia con los bienes que le pertenecen, a petición de su cónyuge, hijos o del Ministerio-

Público, y tiene por objeto amparar a la familia contra la mala administración o despilfarros del jefe de ella, que con su mala conducta, amenaza dejar a la familia en la más absoluta miseria, y.

- 3.- El patrimonio de la familia destinado especialmente a proporcionar un modesto hogar a las familias pobres y laboriosas, a las que por sus reducidos ingresos, les es imposible adquirir una casa en las condiciones normales de venta, y mientras son víctimas de los arrendatarios inconsiderados que absorben, por lo general, con el cobro de elevados alquileres, más del 50% del presupuesto de esas familias menesterosas. Para la constitución de este patrimonio, que se divide en patrimonio rural y urbano, se declara la expropiación por causa utilidad pública de determinados terrenos propios para las labores agrícolas o para que en ellas se construya, pagándose su valor en veinte años y con un interés no mayor del 5% anual. Los bienes afectados por la expropiación son aquellos que deben su crecido valor al esfuerzo de la colectividad, y se trata por lo mismo de evitar que los dueños de esos terrenos ociosos, que han contribuido con su indolencia a crear los problemas de la falta de terrenos y, para la construcción de la elevación de los alquileres, se aprovechan del aumento del valor de sus terrenos sin que hayan contribuido con su esfuerzo. Se procuró respetar los intereses de empresas progresistas que han dotado a zonas de la población de todos los servicios urbanos, y también se trata de -

salvar de la expropiación de los pequeños lotes adquiridos a costo de economía con el objeto de construir en ellos la casa habitación. Se tiene la esperanza de que la reglamentación propuesta produzca incalculables beneficios al país, si el sistema se generaliza, se logrará que la gran mayoría de las familias mexicanas tengan una casa común modestamente adquirida y pueda tener la clase campesina laboriosa un modesto pero seguro hogar que le proporcione lo necesario para vivir. Y, en fin, de consolidarse esta novilísima institución, sin carga alguna para la nación, ni quebrantamiento de la unidad de la propiedad rural y sin despojos, ya que no lo es la privación de una garantía individual así mismo, se habrán creado las bases más sólidas de la tranquilidad doméstica, y de la prosperidad agrícola.

Al efecto, el tit. 12o, del libro 1o, del C. C, dedica del art. 723 al art. 746 y ampara la casa habitación hasta por un valor de \$50,000.00. La Constitución de dicho patrimonio familiar se establece mediante el juicio sumario a que se refiere la frac. VII, del art. 430 del C. P. C.; o en su caso en vía de jurisdicción voluntaria, en los términos de los arts. 893 y 972 del citado ordenamiento. Desgraciadamente, estas aspiraciones del legislador, nunca se vieron consumadas y en la realidad nunca ha operado esta noble institución.

4.- Bancos de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Familiar.

Dentro de los múltiples caminos que hemos mencionado, que el Estado ha elegido para solucionar el problema -

de la habitación, hicieron acto de presencia los Bancos de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Popular, hoy han desaparecido del mapa de las Instituciones de Crédito.

Las operaciones de estas instituciones están previstas en el art. 7o, frac. VII, de la L. G. T. C. O. A.

El concepto de contrato de ahorro y préstamo para la vivienda popular, es definido por Rafael de Pina Vara,

"En virtud de este contrato (conocido también con el nombre de apertura de crédito diferida), una institución o Banco de Ahorro y Préstamo para la vivienda familiar se obliga a poner determinada suma de dinero a disposición del acreditado (ahorrador o suscriptor), para que este la destine precisamente a la compra, construcción, ampliación o reparación de casas habitación, compra de terreno y construcción en el mismo de casas habitación, compra, construcción o reparación de departamentos en edificios sujetos al régimen de condominio, o a la liberación de los gravámenes que pesen sobre tales inmuebles, después de que el propio acreditado, mediante la entrega de cuotas periódicas a la Institución de Crédito Acreditante, haya ahorrado en la misma cierta suma, en el plazo previamente establecido".

(10).

La actividad de estos Bancos, está regida por los arts. 46 RA, al 46 U, de la L. B. Vale la pena destacar que estas operaciones se descomponen en dos faces:

a) La integración del ahorro, y

b) La apertura de crédito. La primera fase deberá llenar se previo el ahorro de determinado porcentaje del acreditado, y una vez cumplido obtienen el monto del préstamo, que sólo podrá ser destinado a la construcción, compra y ampliación de casas habitación.

La verdad de las cosas, es que estas instituciones de crédito están en plena decadencia, y de que el Contrato de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Popular, nunca ha funcionado, ni menos ha resuelto el problema de que se trata; por el contrario, hay el proyecto para que en lo sucesivo desaparezcan estas Instituciones de Crédito, por el bajísimo rédito que producía en favor de sus clientes.

V.- EL solar urbano del ejido.- El art 175 del C. A. publicado en el D. O. de 27 de abril de 1943, establece la creación de las zonas de urbanización a los núcleos de población ejidal.- Conforme a esta Ley, (art. 177), todo ejidatario tiene derecho a recibir un solar en la zona de urbanización, el que podrá comprar (art. 179), y del cual adquirirá el pleno dominio al cubrir totalmente el precio, siempre que haya construido su casa y no la abandone durante los 4 años transcurridos desde la fecha en que haya tomado posesión del mismo.

De manera pues, que el ejidatario no solamente tiene derecho de comprar un solar urbano, sino con él van apacejadas dos obligaciones que son:

- a) La obligación de ocupar el solar, y
- b) La de construir en él su casa.

El abandono del solar por más de un año, implica la pérdida de los derechos de su poseedor (art. 182), dejando el solar vacante. El Departamento Agrario expide los certificados de derecho al solar urbano, cumplidas las obligaciones expedirá los correspondientes títulos de propiedad.

Son precisamente estos títulos de propiedad que expide el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en los que el Gobierno Federal ha tratado de solucionar el problema de la habitación rural, pero por no cuidar la forma en que deben revestirse dichas titulaciones, el solar urbano se ha visto envuelto en multitud de fraudes.

Todos recordamos la escandalosa denuncia que se hizo a partir de la falsificación de la firma del Presidente Adolfo López Mateos al respecto.

Por otro lado, no se cumple con el precepto de conservación del instrumento público, y ya sabemos cuantos problemas tienen los ejidatarios que pierden sus títulos.

Por otra parte, la transmisión de estos inmuebles, se ha prestado a multitud de fraudes a terceros, habida cuenta de las múltiples dificultades con que se ha tropezado para inscribir en el Registro Público de la Propiedad los lotes correspondientes a

los solares urbanos, en virtud del dictamen que consideró que esta propiedad no era de Derecho Civil, sino Agrario.

Es de hacer mención que puede haber lotes del solar urbano que sean excedentes, en cuyo caso pueden enajenarse a personas que se avecinen en el lugar, a condición:

- a) De que sean mexicanos
- b) De que se dediquen a ocupación útil a la comunidad
- c) Que se oiga la opinión de la Secretaría de Agricultura
- d) Que sea aprobada en Asamblea General de Ejidatarios, y
- e) Que sea aprobada por el Departamento Agrario.

Se dictó un reglamento de las zonas de urbanización de los ejidos, en 17 arts, disposiciones esta y la anterior que fueron derogadas por la Ley Federal de Reforma Agraria, publicada en el D. O, de 16 de abril de 1971, que regula el problema que venimos estudiando, el art. 90 y siguientes, en los que prevee la Constitución de la Zona de Urbanización Ejidal. Al efecto, establece que todo ejidatario tiene derecho a recibir gratuitamente, como patrimonio familiar, un solar en la zona de urbanización, cuya asignación será por sorteo y cuya extensión será conforme a los usos y costumbres de la región, pero que en ningún caso excederá de 2,500 mts. cuadrados; tienen la obligación de construir en él su casa, conforme a los proyectos de construcción que les deberá facilitar el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

Los contratos de compraventa, deberán ser aprobados por la

Asamblea General de Ejidatarios, y por el Departamento de Asun--
tos Agrarios y Colonización, considerándose que el comprador, al
cubrir totalmente el precio, adquiera plena propiedad y dominio--
(art. 96), siempre que haya construido su casa y la habite por -
más de cuatro años. El abandono del solar implica la pérdida de
los derechos de su poseedor y se declarará vacante, por lo que -
la Asamblea General de Ejidatarios podrá disponer de él, y lo --
podrá adjudicar preferentemente a ejidatarios, o enajenar a ----
quién se avecine en el lugar, si es mexicano, tiene ocupación --
útil y contribuya a la realización de las obras de la comunidad.

El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, expedi--
rá los certificados de derechos al solar que garanticen la pose--
sión, y en su oportunidad los títulos de propiedad, resolviendo--
ya el problema registral, ya que el art. 100, obliga que dichos
títulos sean inscritos en el Registro Agrario Nacional y en el
Registro Público de la Propiedad.

VI.- Exención de impuestos a determinadas clases. Burócratas y Militares.- Otra de las formas como se ha tratado de resolver el problema de la vivienda, es, a través de establecer una exención de impuestos, tanto -- del timbre, como de traslación de dominio, así como -- la exención del impuesto predial mientras subsista el crédito obtenido para la compra o construcción del -- inmueble, respecto de las adquisiciones, que de su casa habitación hacen los trabajadores que están incorporados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado; estas exenciones de impuestos operan sólo en la adquisición de casas habitación hasta \$200,000.00, o por el doble del préstamo. Estas exenciones se obtienen de conformidad con la fracción XI del art. 556 de la L. H. D. D., para los efectos del impuesto de traslación de dominio, y 3er. párrafo del inciso e, frac. VII del art. 40, para los efectos de la L. T. y 67 de la L. S. S. para las F. A., y sólo benefician a los burócratas y a los militares, y establecen una injusta diferencia entre todos los trabajadores mexicanos, que viven discriminados frente a los trabajadores del Estado y a los militares, que así han llegado a ser verdaderas -- castas privilegiadas.

VII.- Solución del Problema Habitacional a cargo de los Patronos.- El legislador Federal ha establecido una obligación a cargo, de los Patronos, de proporcionar a sus trabajadores habitaciones, de conformidad con el inciso XII de la frac. A, del art. 123 de la C. P., de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice: "En toda asociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas.

Esta disposición nos parece estaba fuera de la realidad, en proporción a las posibilidades, que por regla general, tienen los Patronos en la República Mexicana. En efecto, la verdad es que hasta la fecha, sólo los sindicatos más fuertes, pudieron presionar a algunas empresas, descentralizadas y algunas de participación estatal, a fin de que construyan habitaciones a los trabajadores. Como ejemplo, podemos citar las prestaciones de este tipo, obtenidas por el Sindicato de Electricistas, Petróleos Mexicanos, el Sindicato de la Compañía de Luz y Fuerza, y algunos sindicatos en Monterrey.

Sin embargo por reforma del 14 de febrero de 1972 a la frac. XII del apartado A del mismo artículo quedó de la siguiente manera:

XII.- Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las Leyes Reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obli-

gación se cumplirá mediante las aportaciones que las --
empresas hagan a un Fondo Nacional de la Vivienda, a --
fin de constituir depósitos en favor de los trabajado--
res y establecer un sistema de financiamiento que permi--
ta otorgar a éstos créditos baratos y suficientes para--
que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una --
Ley para la creación de un organismo integrado por re--
presentantes del Gobierno Federal, de los Trabajadores--
y Patrones que Administren los recursos del Fondo Nacio--
nal de la Vivienda. Dicha Ley regulará las formas y --
procedimientos conforme a los cuales los trabajadores -
podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes men--
cionadas.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero -
de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, --
están obligadas a establecer Escuelas, Enfermerías y --
demás servicios necesarios a la comunidad.

VIII.- Titulación de Habitaciones por el Departamento del Distrito Federal.- La gravedad del problema habitacional orilló al legislador a buscar más soluciones, para tal efecto, por decreto publicado el 30 de diciembre de 1966, se reformaron los art. 2,317, 1,320, y 2,917 del C.C., derogando al efecto, igualmente los arts. 54 y 14 transitorio de la L. N., en lo que a dicha reforma se refiere. Esta modificación consiste en considerar que la compra-venta no requiere para su validez de la forma de escritura pública, cuando el Departamento del Distrito Federal enajene bienes, para construir viviendas de interés social cuyo monto no deberá exceder de \$80,000.00.

En el fondo, fue el Departamento del Distrito Federal, quien propuso dicha solución, a fin de mitigar el urgente problema de la vivienda popular. Sin embargo, la reforma del C.C. y de la L. N., es incongruente, con el régimen inmobiliario, y va en contra del sistema notarial y registral vigentes.

Las reformas citadas, fueron motivadas con el fin de abaratar los costos de titulación de las viviendas de interés social, cuyo monto no pase de \$80,000.00. El desacierto de estas reformas consiste:

- a) En que infelizmente ha dado lugar a multitud de fraudes
- b) A que con ello se mengua la seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario.
- c) En considerar que los honorarios notariales son elevados, cuando lo levado de una escritura pública no lo constituye los honorarios de los Notarios, sino los impuestos:

- 1) Del Timbre
- 2) Traslación de Dominio
- 3) Derechos de Registro Público, y
- 4) En ocasiones del impuesto sobre la renta, y que en razón de que dichas cantidades el notario las retiene a los otorgantes, la consideran como parte de los honorarios del notario.

Podemos poner como ejemplo, que en una escritura de \$30,000.00 el monto de los gastos, son \$4,789.00; de los cuales \$700.00 son de honorarios, y \$4,089.00, de gastos correspondientes a Impuesto del Timbre, tralación de dominio y derechos de Registro Público.

Ahora bien, si el Departamento del Distrito Federal, lo que busca es abaratar la titulación de viviendas de interés social, lo que debe hacer es eximir del pago de los Impuestos del Timbre, de tralación de dominio y derechos de registro, e Impuesto sobre la renta, a las enajenaciones de viviendas de interés sociales. Así sería congruente con el sistema del Derecho Civil, desde el punto de vista de la forma en el acto jurídico, con el Derecho Notarial, y con el Derecho Registral.

Además, desde el punto de vista fiscal, operaría equitativa---mente, ya que los únicos que se ven beneficiados con las exenciones de los impuestos que venimos mencionando son los burócratas incorpoados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, y los Militares.

El hacer estas distinciones, crea castas privilegiadas, con lo

que se crea un estado de injusticia, ya que conforme al art. 31, --
frac. 4a. de la Constitución Mexicana., los ciudadanos deben con--
tribuir a los gastos públicos de manera "proporcional y equitativa"

IX.- Instituto Mexicano del Seguro Social.

El IMSS es el organismo encargado en el país de dar a los tra-
bajadores prestaciones en materia de seguros por incapacidad, en --
fermedad, cesantía, vejez y muerte, incluyendo atención médica y --
otros servicios.

Desde su creación, en 1943, su ley orgánica lo faculta para in-
vertir parte de sus reservas en la construcción, adquisición y fi-
nanciamiento de viviendas.

Empero, dados los amplios campos de las prestaciones sociales-
que debe atender, su actividad vivierendista ha sido reducida (10,853
viviendas, en el período 1956-62 en que se dedicó a construir) en -
comparación con las necesidades de la población que ampara.

X.- Instituto Nacional de la Vivienda

El primer esfuerzo consistente por encuadrar las acciones del-
sector público, y encauzar al sector privado interesado en la cons-
trucción de viviendas populares, fue la creación del INV en 1954.

Las funciones que el Instituto tenía encomendadas eran las de-
coordinar las actividades que en cuanto a habitación efectúan los -
organismos oficiales; y la realización de investigaciones periódic-
as para valorar las necesidades y demanda de habitaciones, tanto -
en el medio urbano como en el rural, sugerir medidas para la rege--

neración de zonas decadentes; proponer normas y políticas para la construcción de viviendas económicas, edificios multifamiliares y colonias obreras; preparar personal especializado en la planificación urbana y rural, en la construcción y coordinación de obras.

Conforme a su función coordinadora de las dependencias gubernamentales, éstas debían someter a la consideración del INV sus programas de construcción habitacional, a fin de que este último llevara a cabo los estudios respectivos y sugiriera los medios -- apropiados para resolver los problemas de construcción y regeneración.

Los recursos del Instituto --provenientes de aportaciones de los distintos niveles del gobierno del país, así como de los que generaban los patronatos locales de vivienda popular-- fueron siempre insuficientes para lograr una acción eficaz y determinante, -- en la cual fincar una política global de coordinación. El total de viviendas construidas por el INV, desde su creación hasta 1969 fue de 15,300. (11).

A partir de marzo de 1971, el INV dejó de existir por la --- creación del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comuni-- dad Rural y de la Vivienda Popular que asumió --con una tónica nue-- va-- las funciones y responsabilidades del INV.

Después de una etapa inicial en que se construyeron vivien-- das de bajo costo, para atender a la población de escasos ingre-- sos, se pasó a una segunda fase de mayores costos y capacidad de pago de los beneficiarios, aunque se mantuvo la política de no --

exigir pagos por alquiler o amortización de créditos mayores del 20% del ingreso familiar, prorrateándose los créditos a 15 o 20 años y con intereses del 5 al 7% anual.

XI.- Programa Financiero de Vivienda

El PFV es el primero que, en forma estructurada y permanente, emprende el Gobierno Federal para atacar el problema habitacional del país. Su inicio, en 1964, marca el final de la etapa de trabajos y esfuerzos erráticos y esporádicos, comenzándose entonces a sentar las bases de una política sobre vivienda.

Dicho programa induce a los bancos hipotecarios y a los departamentos de ahorro de la banca comercial a invertir una parte de los recursos captados del público, en viviendas de interés social.

El objetivo del PFV fue originalmente el de facilitar la adquisición de unidades habitacionales en propiedad, para lo cual se promovieron diversas medidas legales y reglamentarias, que empezaron a ponerse en vigor desde 1962 y que se habían ido tomando con el propósito de lograr la participación de la banca privada y de otros sectores de la colectividad que encontraban interesados en la construcción y la adquisición de viviendas de interés social. Es decir que el PFV nace como resultado de un proceso que se había iniciado años atrás haciendo uso de las facultades que posee el Estado para orientar la inversión de una proporción del ahorro captado por la banca privada en la construcción de viviendas.

Por su naturaleza, los fondos del PFV provienen de la banca-

privada, y de los propios adquirientes, reforzados por préstamos externos, y manejados dentro de un cuadro institucional creado específicamente para tal efecto.

De manera esquemática, pueden mencionarse los objetivos del -- PFV en la siguiente forma:

Facilitar la compra de viviendas de interés social, haciéndolas asequibles a extensos grupos de pobladores del país.

Incrementar la oferta de este tipo de bienes, mediante la realización de esfuerzos conjuntos y de largo alcance, por parte del - Estado, de los bancos privados y de otros sectores de la colectividad.

Lograr que las instituciones de crédito privadas concedan financiamientos especiales en cumplimiento de esa finalidad, aplicando una parte de los ahorros que captan del público.

Promover la generación de ahorros en un amplio estrato de la - población mexicana, simplificando la adquisición de las viviendas y acrecentando así su participación en los procesos de capitalización interna.

Aumentar la ocupación de la mano de obra, con base en la construcción masiva de conjuntos habitacionales, y dinamizar las actividades de industrias y artesanías, dedicadas a producir materiales o artículos que demanda su edificación.

Para alcanzar tales objetivos, se pusieron en práctica diversas medidas legislativas con relación a la banca, tales como autorizar el aumento de la proporción del valor de los inmuebles que cubrirán los créditos de los bancos hipotecarios, en los casos de vivienda de interés social o cuando existieran garantías adicionales suficientes; asimismo, se otorgó a dichas instituciones autorización para aumentar su capacidad de contratación de pasivo, siempre que fuera cubierto con créditos a habitaciones de bajo costo; adicionalmente, se dispuso que aplicaran el 30% de sus nuevas emisiones de bonos y cédulas al otorgamiento de préstamos para viviendas de interés social.

A los departamentos de ahorro de los bancos privados se les permitió otorgar préstamos con garantía hipotecaria, o bien adquirir títulos hipotecarios, con la obligación de destinar a estas operaciones el 50% del incremento de los depósitos de ahorro, hasta que alcanzara el 30% de su pasivo total. Los acreditados deberán liquidar o contar con una garantía previa de sólo el 20% del precio de venta de la vivienda, pudiendo reducir dicho porcentaje en caso de contar con garantías adicionales. Igualmente, se autorizó a los bancos para abrir cuentas especiales de ahorro, con miras a darles prioridad en los préstamos a quienes desearan adquirir viviendas, pudiendo los bancos contratar planes específicos con grupos organizados de ahorradores.

Entre los instrumentos creados antes de lanzar el PFV, figura el fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), formado en 1963 como fideicomiso, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Banco de México, S. A., y cuyos objetivos principales se definieron de la siguiente manera:

Otorgar apoyo financiero a las instituciones de crédito, mediante préstamos de créditos relacionados con operaciones hipotecarias para la vivienda de interés social.

Fijar las características de los créditos que los bancos otorguen en relación con la vivienda de interés social, en cuanto a importes, plazos, tasas y demás cargos que hayan de considerarse en dichos créditos, cuando se concedan con el apoyo financiero del Fondo. (12).

Aprobar el monto y las características de los planes de conjunto, que las instituciones de ahorro y préstamo puedan realizar con su apoyo.

Revisar los proyectos de conjunto que presenten las instituciones de ahorro y préstamo y supervisar su ejecución; y,

Establecer reglas y tomar las medidas adecuadas para que los planes de construcción que se lleven a cabo con los recursos destinados al desarrollo del Programa estén de acuerdo con las necesidades regionales y nacionales, cumplan condiciones urbanísticas y arquitectónicas adecuadas y se ejecuten conforme a las características demográficas, económicas y financieras de cada región, así como para reducir el costo de las viviendas comprendidas en esos planes; todo ello procurando objetivos coordinados con los de otras entidades del sector público y de la banca privada.

El carácter que se imprimió al FOVI fue esencialmente el de complementar los esfuerzos crediticios de la banca privada, con

funciones adicionales para desempeñar tareas de asesoría, supervisión y estudio, a fin de vigilar el cumplimiento de las inversiones institucionales. Esto último debido a que, más que falta de recursos, la banca hipotecaria carecía de suficientes planes habitacionales y desconfiaba respecto al éxito probable de los mismos. Los departamentos de ahorro, por sus partes, carecían además de experiencia y de personal.

Los recursos patrimoniales con que se constituyó el FOVI, provinieron del presupuesto de egresos de la Federación (200 millones de pesos). Con esa base, y sin comprometer su patrimonio, se negociaron dos empréstitos concedidos por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (10 millones de dólares) y por la Agencia Internacional de Desarrollo (AID) (20 millones de dólares), a largo plazo y en condiciones favorables. Asimismo ha contratado créditos externos de otras fuentes, para proyectos específicos. (13).

Sus recursos patrimoniales y los captados de otras fuentes, le han permitido emprender obras por cuenta propia y facilitar la participación de la banca privada.

Paralelamente patrimoniales a la constitución del FOVI, se creó otro fideicomiso en el propio Banco Central, denominado Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA) con el objeto de otorgar apoyo a los bancos privados en que concedieron préstamos con garantía hipotecaria o fiduciaria, destinados a viviendas de interés social, cuando:

Los acreditados incurran en falta de pago puntual.

Sea insuficiente el margen de garantía.

Los intereses excedan la tasa máxima fijada, absorbiéndose par

te de aquéllos.

Haya que absorber parte de los costos de las primas de los seguros de vida, invalidez o daños, que deban tomar los acreditados obligatoriamente.

Otro de los instrumentos creados por el Estado para coadyuvar a la realización del programa, fue el Certificado de Vivienda, que representa el derecho del adquirente de una vivienda de interés social a ocuparla leglamente sin solventar los gastos -- normales de una operación de compraventa sino hasta el momento -- de cubrir totalmente el crédito hipotecario contratado. Dichos títulos, a diferencia de otros, representan créditos inmobilia-- rios; son nominativos y sin libre negociabilidad, con el objeto de proteger a las familias de los adquirentes, ya que sólo son -- transmisibles por herencia o por endoso.

Por otra parte, se ha implantado un sistema para que todas las compañías de seguros trabajen sobre las mismas bases y condi-- ciones, adoptando las medidas necesarias para dar agilidad a los trámites y reducir los costos de administración respectivos. Di-- chos sistemas tienen un sentido social y está aunado a los esfuer-- zos del sector público que, por su parte, apoya al sector de ase-- guradoras.

Finalmente se introdujo una innovación en las prácticas ban-- carias de amortización, permitiendo que los pagos por concepto de crédito hipotecario -capital e intereses- fueran aumentados con -- cierta periodicidad, aunque siempre en proporción menor al aumen-- to promedio de los salarios. Esta modalidad permite ajustar los

gastos de la población por concepto de vivienda, a su situación-económica y a sus perspectivas de mejoramiento.

Sumariamente, el PFV ha promovido la construcción de 92, -- 303 viviendas, mediante inversión de 5,678 millones de pesos, durante el período 1965-1970. Con relación al total, las viviendas (y las inversiones respectivas) financiadas con créditos de la banca privada y enganches de los adquirentes representaron el 81%, las logradas con recursos del FOVI el 17% y el resto con recursos de otras fuentes.

En términos generales, los recursos canalizados a viviendas por el PFV representaron el 75% del total de recursos destinados a tal fin que, entre 1965 y 1969, sumaron 5,890 millones de pesos. (13).

XII.- Instituto Nacional Para el Desarrollo De la Comunidad Rural y De la Vivienda Popular.

a) Objetivos y Funciones

Una de las primeras iniciativas de Ley que fueron presentadas al Congreso en 1970, es la del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular.

Publicada la Ley que lo crea, INDECO inicia sus actividades en marzo de 1971 de acuerdo con los objetivos y atribuciones establecidos en dicha Ley.

INDECO es un organismo público descentralizado, de carácter técnico, consultivo y promocional al que se le encomienda:

Determinar la política más adecuada para el desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular; participar en tareas de otras Dependencias, con relación al desarrollo de la comunidad y de la vivienda popular; promover la canalización de recursos privados; propiciar la construcción de viviendas de bajo costo, conjuntos y zonas habitacionales y la regeneración de viviendas decadentes o inadecuadas; fomentar la cooperación, el trabajo colectivo, la ayuda mutua y cualquier otra medida tendiente a realizar las obras necesarias para mejorar la vivienda y las condiciones ambientales; sugerir medidas para el servicio social de pasantes y profesionales; adiestrar personal especializado; comprar, fraccionar, vender, permutar o construir inmuebles por cuenta propia o de terceros; y todos aquellos actos encaminados a la realización de sus fines. (14).

El Instituto dará preferencia a la realización de planes y programas de mayor beneficio social que soliciten los interesados, en los que se fomente y aproveche en lo posible la mano de obra de los beneficiarios y el uso de los materiales de construcción regionales, procurando que se expida el documento jurídico pertinente para asegurar la posesión o propiedad de los beneficiarios de las obras que se realicen, constituyendo con ellas un patrimonio familiar.

Por otra parte, la Ley Federal de Reforma Agraria, en su Artículo 117 establece que las expropiaciones de bienes ejidales y comunales que tengan por objeto crear fraccionamientos urbanos y suburbanos, podrán hacerse en favor de INDECO, facultándosele para fraccionar y vender lotes urbanizados, destinando ciertas áreas --

para el incremento de la vivienda popular.

Finalmente, en Decreto publicado en el Diario Oficial del 30 de agosto de 1971, se autoriza a INDECO para celebrar convenios -- con los gobiernos de los Estados para la elaboración, promoción y ejecución de sus programas de desarrollo urbano y vivienda popular, especialmente en materia de legitimación de la tierra y el establecimiento de fundos legales, con previsión de espacios disponibles para el óptimo crecimiento de la poblaciones.

De los planteamientos jurídicos se puede concluir que INDECO tiene entre sus atribuciones:

- I) Funciones del Instituto, en sus connotaciones de investigación científica y de formulador de planes, programas, sistemas de ejecución, normas y técnicas encaminados a lograr el desarrollo de la comunidad rural y de la vivienda popular.
- II) Un carácter técnico y consultivo, al cual pueden acudir los diferentes agentes que participan en tareas del desarrollo de la comunidad rural y de la vivienda popular.
- III) Atribuciones promocionales para encauzar recursos y esfuerzos públicos y privados, a la promoción de la vivienda el desarrollo urbano y el desarrollo rural.
- IV) Facultades para fomentar la cooperación, el trabajo colectivo y la ayuda mutua, generando una nueva filosofía social que contemple la participación activa y organizada de los grupos sociales, responsabilizando a éstos en los trabajos tendientes a satisfacer sus propias necesidades.

y logrando a través de esta participación, la promoción comunitaria de los afectos.

V) Capacidad para sugerir medidas para la realización del servicio social de pasantes y profesionales y adiestrar personal especializado para los fines del Instituto.

b.- Desarrollo de la Comunidad Rural, como soporte al Proceso de Urbanización y de la Vivienda Popular.

El problema de la vivienda es en buena parte un problema de poblamiento con el que se vinculan muy estrechamente los programas de desarrollo rural, ya que el crónico desempleo repercute directamente en la ciudad a través de los flujos migracionales, que incrementan las ya altas tasas de crecimiento demográfico natural de los centros urbanos, volviendo críticos los programas de urbanización, vivienda y empleo, ya que no hay ciudad que cuente con los recursos económicos y técnicos para resolver los problemas que le crea su propia expansión y absorber productivamente a los inmigrantes.

Desde este punto de vista, el desarrollo de la comunidad rural, con sus acciones en el establecimiento de servicios públicos en las localidades rurales, con las inversiones que canaliza hacia el campo y aún con programas de comercialización e industrialización rural, resulta un aspecto que obligatoriamente habrá de contemplarse en una política que quiera atacar las causas del problema y no solamente sus efectos o repercusiones.

En miles de casos, será más económico, y socialmente más provechoso, atacar el problema donde se genera, creando condiciones de mayor bienestar y oportunidades de empleo a los campesinos en sus propias comunidades, que tratar de ofrecerles casa, servicios ur-

nos y empleo en ciudades sobresaturadas y en las que han aparecido una serie de procesos viciados muy difícilmente controlables o erradicables, como el de la especulación que se hace con el suelo urbano, por ejemplo.

Desde el punto de vista económico, la presencia de la mano de obra del campesino en la ciudad ha generado problemas salariales que inciden en los ingresos de los trabajadores e impiden que aquéllos alcancen los niveles que se requieren para afrontar el problema de la vivienda.

Todos estos conceptos -el hecho de unificar dentro de una misma institución las acciones del desarrollo rural y la vivienda popular, significan a nuestro juicio un acierto.

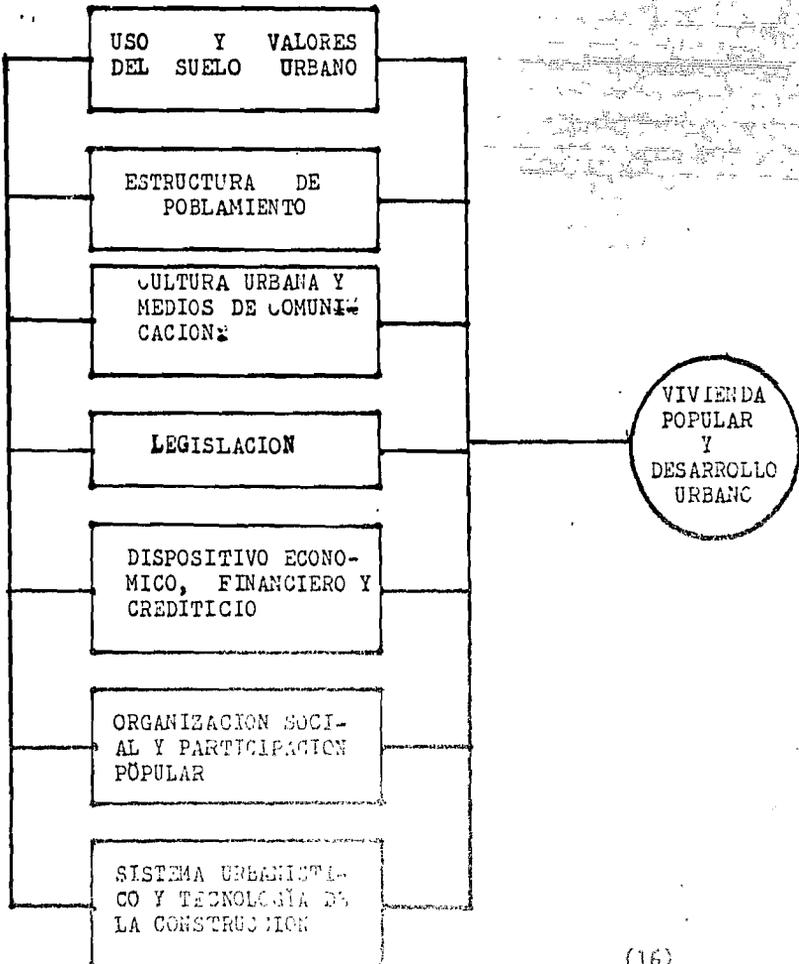
c.- Vivienda y Urbanización; Descomposición de un Problema --
Complejo en elementos más simples.

Ya es lugar común hablar del crecimiento caótico de las unidades, no obstante lo cual resulta original la expresión de Henri LeFebvre que habla de que a partir de la creación de los suburbios se ha operado un proceso de descentralización de las ciudades, en virtud del cual el proletario es rechazado a la periferia, desposeído de la ciudad, expropiado así de los mejores resultados de su actividad, segregado, sometido a vivir en un "habitat" miserable (15).

El fenómeno que está ocurriendo en las ciudades es de tal complejidad que las medidas sectoriales que se han tomado, han resultado relativamente poco eficaces, razón por la cual se plantea hoy como imperativo de eficiencia, el diseño de una estrategia global,

en la que se operen de manera sincronizada y en paralelo todos los factores que influyen como elementos condicionantes del problema para su resolución.

Dicho problema se puede expresar a través de un modelo de análisis, compuesto de las siguientes variables:



Al organismo técnico consultivo y promotor que es INDECO le corresponde analizar la problemática existente en estos siete ámbitos, proponer una política para una acción coordinada respectiva a las siguientes variables, así como una metodología para sus aplicaciones.

En relación al uso y valor del suelo, urgen medidas para racionalizar este uso, para frenar la especulación, adquirir los terrenos en que habrán de construirse más de 100,000 viviendas por año y para crear las reservas territoriales que habrán de permitir el desarrollo de las ciudades, sin la incidencia de la especulación con la mayor reducción posible de ésta, ya que de lo contrario seguirán encareciéndose los terrenos, para beneficio de unos cuantos, en detrimento del pueblo y de sus ciudades.

Se requiere de una política de poblamiento que a nivel nacional consolide el sistema urbano, evitando la dispersión excesiva a través de incentivos para la concentración racional y para evitar la centralización metropolitana en detrimento de otras zonas del país; es necesario establecer los puntos óptimos y fijar políticas e incentivos para llegar a ellos.

Ya en el interior de la ciudad, se debe determinar un grado adecuado de densidad de población y su acomodamiento, para que se logre a partir de una racionalidad aceptable y no como resultado accidental, determinada por presiones económicas como producto del libre juego de la oferta y la demanda, en un contexto anárquico.

Frente a una realidad dinámica, en proceso de cambio acelerado la revolución cultural no es una alternativa, sino un imperativo. -- Definida la cultura en términos del conjunto de pautas de pensamiento y comportamiento de una sociedad dada, el crecimiento racional de las ciudades requiere de una población informada, en actitud positivamente activa y participante, con patrones culturales modernos promovida y orientada por el sistema educativo y los medios de comunicación social, abierta al cambio, ubicada en el proceso de socialización, industrialización y urbanización que vive el mundo actual y concedora de los mecanismos sociales aptos para resolver los problemas cotidianos.

Las políticas del desarrollo urbano y de la vivienda requieren un soporte jurídico, acorde con los objetivos establecidos. Hasta ahora, la legislación desorganizada, frecuentemente obsoleta y rígida, sin una visión de la sociedad urbana y de los conflictos que en ella se generan ha estorbado más que ayudado en este proceso de urbanización.

El Derecho Urbano es incipiente, la necesidad de vivienda no logra adquirir la plena ciudadanía de Derecho Público; la Reforma Urbana y el "Derecho de la Ciudad" siguen siendo conceptos en el mundo de la especulación; aún los planos reguladores son más una recomendación que un ordenamiento. Lo único real y operante son los reglamentos de construcción o leyes para fraccionar y urbanizar, generalmente con una perspectiva estrecha y constituyendo frecuentemente un obstáculo más que las personas de modestos recursos pueden franquear.

El financiamiento; el crédito; el precio de la casa del terreno, de la urbanización, de los materiales, de los permisos, de los seguros, de las escrituras; los intereses, el monto del pago inicial, las facilidades en los pagos periódicos, los trámites en el Banco o en la Hipotecaria, constituyen otra dimensión fundamental de este problema.

Es necesario informar a los posibles adquirentes de vivienda sobre sus posibilidades de obtener un crédito, las mecánicas y prácticas bancarias, los trámites que deben hacer, las obligaciones y cargas que adquieren, así como de los derechos que son inherentes a una compraventa y contrato hipotecario.

En los programas de tipo popular no se debe, ni se puede prescindir de la participación colectiva y organizada de los propios beneficiarios de los programas, si se quieren lograr programas verdaderamente promocionales y de desarrollo de la comunidad.

Los programas de desarrollo para poder ser considerados como tales, deben estar implementados también en su dimensión social.

El desarrollo social consiste en promover la estructuración y organización de grupos populares, capaces de asumir la responsabilidad de los programas para su propio bienestar o desarrollo, - en el ámbito de la vivienda o en cualesquier otro.

Los programas de vivienda no satisfacen las exigencias de un programa de desarrollo si se limitan solamente a construir, desentendiéndose de la promoción social y económica de las comunidades.

La participación de los interesados no se puede dar adecuadamente a través de fórmulas individualistas, se requiere la estructuración en grupos solidarios que tengan ingerencia en las decisiones que se tomen y en la selección de las alternativas técnicas de solución que se ofrezcan.

Desde el punto de vista urbanístico y de la vivienda, el problema debe atacarse con una batería de alternativas, ofreciendo la posibilidad de que las personas y organizaciones escojan la solución que de acuerdo a sus circunstancias personales y sociales sea más conveniente.

Pueden utilizarse fórmulas alternativas como, por ejemplo, - las de ofrecer en una ciudad un sistema completo de vivienda, redes de servicios o simplemente elementos para que los particulares construyan:

- Como ejemplo de la primera fórmula se pueden ofrecer zonas totalmente urbanizadas con duplex y multifamiliares, previamente construidas.
- Un ejemplo de la segunda alternativa sería la de zonas totalmente urbanizadas para que personas y asociaciones determinen el tipo y costo de la construcción que les convenga, llevando a cabo la obra formal, a través de sus propios medios o recursos.
- Finalmente en relación a la tercera alternativa se pueden mencionar varias posibilidades, como:

Zonas sin servicios o con los más elementales (agua y dre-

naje) y programas de urbanización progresiva y autoconstrucción.

Legalización de la tenencia de la tierra .

Venta de materiales baratos de construcción.

Créditos en dinero o en especie.

Asesoría técnica para tramitación de servicios y para construcción.

Estos elementos se pueden ofrecer aislados o varios de ellos simultáneamente.

Las acciones en cuestión pueden llevarse a cabo de varias maneras, según los tipos de zonas de que se trate. (17).

Remodelación Urbana en Zonas Céntricas.

Como ya habíamos visto, en el capítulo uno, en los barrios -- céntricos decadentes, que suelen existir en el corazón de las grandes ciudades, se pueden llevar a cabo programas de regeneración o remodelación urbana, para que, aprovechando la adecuada ubicación de una zona céntrica y los servicios públicos con que cuenta, se pueda incrementar la densidad de población, sin desalojar a sus -- moradores y dándoles la oportunidad de adquirir en propiedad una -- vivienda en condiciones adecuadas de habitabilidad. Se trata, además, en este tipo de programas, de la mejor utilización del suelo en zonas de la ciudad en donde aquél se emplee con poca racionalidad.

Normalmente, en este tipo de promociones se ofrece un sistema-

completo, ya que se trata de soluciones verticales en las que no se puede utilizar la autoconstrucción o diferir de manera indefinida las etapas de la construcción.

Remodelación Urbana en Zonas Periféricas.

En este caso, se trata normalmente de ofrecer elementos para mejorar las condiciones de habitabilidad de un barrio popular y de las viviendas.

Los elementos que se pueden ofrecer son:

- Legalización de la tenencia de la tierra.
- Gestión de créditos para construir.
- Introducción o mejoramiento de los servicios públicos.
- Venta de materiales de construcción.
- Asesoría técnica en construcción.
- Promoción de asociaciones para mejorar los niveles de vida y bienestar.
- Servicio de empleo, capacitación de mano de obra y otros similares que se traduzcan en un mayor índice de bienestar para los pobladores de una colonia popular.

Urbanización en Nuevos Terrenos

Puede darse en tres variantes o alternativas:

- Venta de terrenos urbanizados (lotes para que cada quien construya).
- Venta de un lote urbanizado, con un "Umbral de vivienda", es

completo, ya que se trata de soluciones verticales en las que no se puede utilizar la autoconstrucción o diferir de manera indefinida - las etapas de la construcción.

Remodelación Urbana en Zonas Periféricas.

En este caso, se trata normalmente de ofrecer elementos para - mejorar las condiciones de habitabilidad de un barrio popular y de las viviendas.

Los elementos que se pueden ofrecer son:

- Legalización de la tenencia de la tierra.
- Gestión de créditos para construir.
- Introducción o mejoramiento de los servicios públicos.
- Venta de materiales de construcción.
- Asesoría técnica en construcción.
- Promoción de asociaciones para mejorar los niveles de vida y bienestar.
- Servicio de empleo, capacitación de mano de obra y otros similares que se traduzcan en un mayor índice de bienestar para los pobladores de una colonia popular.

Urbanización en Nuevos Terrenos

Puede darse en tres variantes o alternativas:

- Venta de terrenos urbanizados (lotes para que cada quien --- construya).
- Venta de un lote urbanizado, con un "Umbral de vivienda", es

decir un principio de casa, para que de inmediato pueda ser habitada y que se vaya desarrollando a medida que sus adquirentes tengan recursos para agregarle construcción.

- Venta de un sistema totalmente urbanizado y construido -Unidades Habitacionales-, en donde las opciones para el adquirente se reducen a escoger el tipo de casa o departamento que se ajuste a sus necesidades y posibilidades dentro de las ofertas que se le presentan.

Programas Promocionales para Grupos Marginados

Para los grupos que constituyen el estrato más bajo de la pirámide social, frecuentemente todas las soluciones anteriores, aún las más modestas, resultan inaccesibles.

En la práctica, los pobladores de este tipo de zonas han establecido ya un modelo a través del cual resuelven su problema de vivienda: compran un pequeño lote, carente en lo general de todos los servicios; en otras ocasiones rentan el suelo y sobre él construyen; también se está dando con relativa frecuencia el caso de invasión o apoderamiento de terrenos ajenos.

Estas personas no quieren, ni pueden comprar terrenos urbanizados, ni menos aún, casas construidas.

Este tipo de asentamiento está proliferando como zonas de tugurios alrededor de las grandes ciudades y resulta indispensable aceptar esta situación como un hecho, para prever y proveer las medidas de auxilio y de promoción adecuadas.

Actualmente, los reglamentos de fraccionamientos y de construcción de la mayor parte de las ciudades del país prohíben la venta de lotes sin los servicios mínimos; no obstante estas prohibiciones, las personas se establecen de hecho en estos lotes sin servicios y son frecuentemente víctimas de quienes especulan con la miseria.

"Por tal motivo, se tiene en estudio un programa dirigido a ese tipo de asentamiento que acepte en forma realista la necesidad de permitirlos y aún promoverlos, a condición de que simultáneamente se planeé y ponga en marcha un programa de desarrollo comunal, que a través del ahorro, la autoconstrucción, el esfuerzo solidario y la asistencia gubernamental, permita en el menor plazo posible y a los menores costos sociales, establecer la urbanización de la zona y la consecución de viviendas que aunque muy modestas, sean superiores a los pésimos tugurios, donde las familias tendrían que habitar sin este tipo de promociones." (20).

d.- Programas del INDECO y operabilidad de sus tesis

1) SUELO

De acuerdo con las funciones que le señala la Ley, INDECO se ocupa actualmente de realizar un estudio en más de 40 ciudades, para determinar y adquirir los terrenos donde habrán de construirse aproximadamente 700,000 viviendas en los próximos cinco años, a fin de que mediante esta adquisición se pueda controlar la especulación del suelo y facilitar el aumento de la oferta de vivienda y el abaratamiento de su costo o renta.

Esta disponibilidad de espacios en las ciudades, se llevará a-

cabo, en muchos casos, cambiando el uso de terrenos agrícolas, actualmente bajo el régimen ejidal, que por sus características jurídicas no son enajenables, pero si pueden ser expropiados por razón de utilidad pública y mediante pago previo de la indemnización que corresponda.

Muchas de las ciudades del país están estranguladas en su crecimiento urbano por estos terrenos ejidales, por lo que, en colaboración con el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, se planea una campaña de expropiaciones. Es de hacerse notar que los terrenos a los que se hace mención, suelen ser los más fértiles de la República. Por ejemplo; En xochimilco se planea parte del desarrollo urbano del D.F., y esto ha provocado un sin fin de problemas con los ejidatarios que tienen en esas tierras su única fuente de ingresos, y que al verse despojados de parcelas muy productivas, sabiendo que toda su vida habrá de cambiar por el hecho expropiatorio, oponen toda la resistencia legal y humana, de que son capaces.

II LEGISLACION

Se está introduciendo la frecuente práctica del uso del fideicomiso, como un recipiente que recibe terrenos, dineros, derechos y obligaciones, y que plantea una solución aceptable para todos los interesados. Este sistema se está utilizando con éxito para los programas de remodelación de zonas urbanas céntricas, logrando que los dueños de fincas decadentes que actualmente se usan como vecindades, aporten en fideicomiso su edificio o terreno, recibien

do en cambio apartamentos y locales comerciales del nuevo edificio construido, por un valor económico equivalente al de lo cedido.

Dichas viviendas decadentes son vecindades, donde habitan grupos de familias, cada una en uno o dos cuartos, utilizando servicios comunes y pagando una renta modesta que no proporciona incentivos al propietario. Los inquilinos de la vecindad que ceden sus derechos como tales, reciben en compensación el de adquirir en propiedad un departamento en el nuevo edificio, mediante el pago a largo plazo del precio del mismo y con base en mensualidades que se calculan en proporción a los ingresos que perciben.

III) FINANCIERO

INDECO no es un organismo financiero y carece de fondos para otorgar créditos o financiar con sus propios medios las inversiones de vivienda; en cambio se ha concebido como una parte importante de su cometido, el que acuda a las instituciones financieras para canalizar inversiones y facilidades crediticias hacia programas de vivienda.

En este sentido puede actuar de manera similar a la de las compañías fraccionadoras, que obtienen financiamiento en la Banca para urbanizar terrenos y construir casas, aunque por supuesto sin intereses lucrativos, lo que no quiere decir que se opere con pérdidas ya que el criterio es que cada programa sea autofinanciable y que aún produzca algunas utilidades, previstas para subsidiar a familias menos pudientes.

IV) PROMOCION SOCIAL

INDECO tiene como cometido, entre otros, el proponer las tesis y métodos para la promoción del desarrollo social, así como la planeación y asesoría de todos los programas sociales que deben trabajarse paralelamente a cualquier programa de vivienda o de desarrollo de la comunidad urbana o rural.

La tesis es que en cada barrio, edificio de departamentos, unidad habitacional o comunidad rural donde trabaje INDECO, habrá de promoverse una estructura asociativa de los vecinos o interesados para efectuar u organizar acciones previas de apoyo al programa habitacional, de servicios públicos, de desarrollo rural o de cualquier otro tipo que pretenda llevarse a cabo; la acción de esta asociación deberá estar presente en la etapa de construcción, si este fuera el caso, y permanecer al finalizar la misma, como un programa permanente de desarrollo comunal con objetivos múltiples y variados de acuerdo con las circunstancias y necesidades.

En muchos casos se están promoviendo "Asociaciones Vecinales" para el desarrollo de la comunidad. A estas Asociaciones se les proponen la realización de 7 programas, pudiéndose integrar una vocalía para cada uno de ellos, dentro de la Directiva de la misma; los programas son:

- Ahorro y crédito
- Fomento Económico
- Educación Fundamental
- Mejoramiento de Vivienda
- Servicios Públicos
- Salud y Alimentación
- Promoción de Sectores (juvenil, femenil, familiar, etc.)

Estos programas se llevan a cabo, indistintamente, en comunidades rurales o urbanas, siendo la respuesta a las necesidades sentidas el dispositivo táctico empleado en general para la iniciación del programa, a fin de conseguir desde el primer momento la aceptación y participación de la comunidad.

De manera muy esquemática el procedimiento o método que se emplea es el siguiente:

- Investigación para conocer la problemática de la comunidad o sector con el que se va a trabajar, a fin de emitir un diagnóstico y formular las posibles alternativas de solución a los problemas, considerando costos, tiempos, medios, mecánica de operación, técnicas y demás aspectos prácticos para la ejecución del programa.
- Contacto con la población; campaña de relaciones públicas, de sensibilización, de información; acciones preliminares en respuesta a las demandas y necesidades sentidas por la población, evitando acciones asistenciales y buscando que desde el primer momento sean programas promocionales.
- Estructuración de la población, posiblemente aprovechando sus propios organismos, pero activándolos para que sean más dinámicos o eficientes o bien mediante la constitución de nuevas asociaciones, si no las hubiere o si las existentes fueran muy pasivas o estuvieran corrompidas o por cualquier otro concepto no fueran funcionales.
- A partir del momento en que la estructura asociativa inicia sus actividades, INDECO o cualquier otro organismo promotor en el programa, deberán pasar a un segundo plano de ase

soría y apoyo, para permitir que sea realmente la asociación popular quien asuma la realización del programa.

Por determinación de la Ley que crea a INDECO, corresponde a éste proponer fórmulas para el servicio social de pasantes, a través del cual los 32,000 profesionistas que concluyen estudios superiores cada año, deberán solidarizarse como otro recurso y fuerza para promover el desarrollo socio-económico en las áreas deprimidas del campo y la ciudad.

V) URBANIZACION, URBANISMO Y VIVIENDA

Existen varias instituciones que participan en el desarrollo urbano del país, efectuando investigaciones, planes de desarrollo, inversiones y realizando las acciones correspondientes.

La Secretaría de Obras Públicas planea programas de desarrollo regional y establece las grandes obras de infraestructura que aquel requiere. Participan en este mismo tipo de acciones las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y la de Recursos Hidráulicos, atendiendo sus áreas correspondientes.

Las Secretarías de Salubridad y Asistencia y la de Industria y Comercio se ocupan de la infraestructura de la salud y del desarrollo industrial, respectivamente.

Corresponde a las instituciones bancarias y financieras aportar los fondos y vigilar la viabilidad de los programas económicos que se intenta, como es el caso del Programa Financiero de Vivienda del Banco de México, realizado a través de los fideicomisos de

FOVI y FOGA, ya mencionados anteriormente.

Corresponde al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos -- financiar y ejecutar muchas de las obras de equipamiento urbano -- que requieren las ciudades; Nacional Financiera se ocupa desde hace tiempo de promover parques industriales, para la descentralización de la industria y la consolidación de dicha actividad en diversas regiones del país.

Con relación a esto último, INDECO se ocupa actualmente de -- planear una serie de unidades habitacionales en todas las ciudades importantes del país, incluida por supuesto la ciudad de México.

Para esta última tiene el siguiente programa de inversiones y construcción durante los años 1972-1973: (18).

Nombre de la Unidad Habitacional	Número de Viviendas a Construir	Inversión Total en Pesos
Ixtacala	9,012	677,128.441
Padierna	16,715	1'405,915.856
Fuentes Brotantes	3,875	448,517.581
Tlalpan	3,550	309,219.743
Santa Ursula	3,165	280,396.936
Ejército de Oriente	<u>1,930</u>	<u>108,149.050</u>
T o t a l e s :	38,147	3'229,327.577

Esto implica que el precio por unidad habitacional será de -- \$84,654.82 aproximadamente.

También se pretende llevar a cabo un programa de grandes proporciones para la regeneración de la zona céntrica de la ciudad de México.

Una cifra similar, cuya canalización se promueve hacia las entidades federativas, permitirá construir durante el período 72-73- aproximadamente unas 50,000 casas.

Finalmente, cabe hacer mención del esfuerzo que viene realizando INDECO para trabajar coordinadamente con otras dependencias. Sus atribuciones en cuanto a uso del suelo, su capacidad técnica y promocional están puestas al servicio de las necesidades sociales de vivienda, para una eficaz acción de quienes están avocados a atenderlas. Tal es el caso, por ejemplo, del modelo matemático que, para la toma de decisiones en materia de vivienda, está desarrollando y que permitirá determinar el monto de la inversión en cada ciudad del país, así como del número de casas y características de las mismas, de tal manera que, ponderando ventajas e inconvenientes, a partir del establecimiento de un conjunto o sistema de medidas de efectividad, establezca en unos pocos minutos, gracias al concepto electrónico, las diversas alternativas de solución en condiciones óptimas, a partir de la información con que se alimenta el programa. Este mecanismo, que ahora se perfecciona, representará en un futuro cercano un instrumento muy valioso en la determinación de políticas y programas de vivienda.

B.- LA COMISION NACIONAL TRIPARTITA

El Presidente Echeverría convocó en 1971 a representantes de los sectores de trabajadores y de los patronos, constituyendo el -

lo. de mayo de ese año una Comisión Nacional Tripartita que se encargará del análisis y solución de los grandes problemas nacionales, entre los que figura el de la vivienda popular. Su recomendación al respecto fue la de una enmienda Constitucional, que determinara una obligación de las empresas consistente en aportar una suma igual al 5% de los salarios que pagan, para la integración de un FONDO NACIONAL PARA LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES. Se estima que dicho Fondo permitirá recaudar unos 400 millones de dólares en el primer año, suma que supuestamente se irá incrementando de manera considerable, destinándose a construir alrededor de 62,500 viviendas anuales, para ser adquiridas en propiedad por los trabajadores mediante el otorgamiento de créditos individuales por parte del Fondo. (19).

Esta recomendación fue aprobada por el Congreso y elevada a norma Constitucional y reglamentada en la Ley Federal del Trabajo, entrando en vigor el 9 de febrero de 1972, derivándose un mes más tarde el nacimiento del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores.

C) EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL PARA
LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES

a.- Objetivos

EL INFONAVIT, creado por la Ley del 22 de abril de 1971, tiene como objetivos:

- Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda
- Proporcionar créditos a los trabajadores para:
- Adquirir en propiedad sus habitaciones

- Construir, reparar, ampliar o mejorar sus viviendas, y
- Sustituir pasivos contraídos anteriormente por estos - conceptos.
- Coordinar y financiar programas habitacionales para -- los trabajadores.

b.- Características del Sistema INFONAVIT (20)

- Tiene alcance nacional y carácter social.
- Todos los trabajadores, sujetos a una relación laboral, - tienen derecho a participar, sin importar su antigüedad, - ni si son sindicalizados o no.
- Todas las empresas tienen la obligación de aportar al Fondo el 5% adicional a lo que pagan por salarios a sus trabajadores.
- Los montos de los créditos, que se otorgarán a los trabajadores mediante sorteo, estarán fijados por el nivel de los salarios, la protección de los préstamos y los pre -- cios de la vivienda. El descuento máximo que se haga al trabajador para amortizar el crédito no podrá exceder del 20% de su salario. Se concederá preferencia a los trabajadores de menores ingresos.
- Los créditos se otorgarán sin enganche por parte del trabajador, a plazos no menores de 10 años ni mayores de 20, y a un interés del 4% anual sobre saldos insolutos.
- Los depósitos en favor de los trabajadores constituyen un ahorro, ya que sólo el 40% de los mismos se destinará al pago inicial y periódico de los préstamos y el 60% restando

te podrá retirarlo el trabajador cada 10 años.

- En caso de incapacidad total permanente o de muerte, el trabajador y sus beneficiarios estarán protegidos por un seguro a cargo del INFONAVIT.
- La Asamblea General, los órganos de administración y vigilancia y los de discernir conflictos, así como los organismos auxiliares regionales, estarán compuestos siempre por representantes de los trabajadores, los patrones y el Gobierno Federal.
- En igualdad de circunstancias, el INFONAVIT, dará preferencia a empresas ejidales, para la compra de materiales de construcción, cuando éstos compitan en calidad y precio con los que existan en el mercado; de esta manera se constituye en un soporte significativo para la creación de industrias ejidales.

A grosso modo, las medidas que, dentro de la estrategia del crecimiento económico con redistribución del ingreso, se están tomando, a través de INFONAVIT comprenden;

- diversas reformas impositivas que amplían la base y la progresividad de los impuestos.
- disposiciones para atacar los problemas de zonas deprimidas, como son las áridas y las indígenas.
- la modernización del desarrollo agrícola, respecto a lo cual se expidió una nueva Ley de Reforma Agraria que trata, tanto de la tenencia de la tierra, como de la organización y planeación agrícolas, de fomento a la industrialización rural y del establecimiento de fondos financieros autóno-

- INTENSIFICACION EN LAS AREAS RURALES Y URBANAS DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO DE LA COMUNIDAD Y DE LA VIVIENDA POPULAR.
- prosecución de los trabajos para mejorar la salud pública y extender los beneficios de la seguridad social.
- promoción de la descentralización industrial, creando nuevos centros de actividad dinámica y moderna que generen empleos remunerativos.
- revisión del marco en que opera la inversión extranjera, así como de su aporte real al desarrollo tecnológico y económico general del país.
- la reforma educativa nacional, en forma compatible con las necesidades y objetivos del desarrollo, especialmente en las áreas de la formación y capacitación de la fuerza de trabajo.

En una situación ideal, una política integrada de vivienda debería formar parte del plan nacional de desarrollo, estableciendo relaciones entre la construcción de viviendas y otras actividades, por una parte, y entre la ciudad y las zonas rurales, por la otra; la planificación debe abarcar tanto los aspectos económicos sectoriales, como los elementos físicos regionales.

Consideraciones Jurídicas acerca del INFONAVIT.

En el D. O., de 24 de abril de 1972 se publicó el decreto por el que se reforman y se adicionan los art. 97, 110, 136 al 151 inclusive y 782 de la L. F. T., así como la expedición de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores.

El art. 136 de la Ley dice: "Toda empresa agrícola, industrial minera o de cualquier otra clase de trabajo está obligada a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, mediante su contribución al Fondo de la Vivienda, a fin de que puedan adquirirlos en propiedad.

No se ha elaborado un concepto definido de empresa, en el Derecho, ni se han particularizado sus caracteres específicos según se le considere desde el punto de vista de la Economía o del Derecho, y dentro de este, en relación al comercial o al laboral. Es probable que se pueda llegar a una conciliación por la cual la empresa, originada en una concepción económica, pase a integrar una figura autónoma en el Derecho Mercantil del que derivará, en sus proyecciones laborales, al de trabajo.

En el campo de la Economía la empresa es definida como "la organización técnico económica que se propone producir, mediante la combinación de diversos elementos naturaleza, trabajo y capital bienes o servicios destinados al cambio (venta,) con esperanza de obtener beneficios, corriendo los riesgos por cuenta del empresario, esto es de aquél que reúne, coordina y dirige esos elementos bajo su responsabilidad"; y también como "el organismo que tiene por objeto reunir los diversos factores de la producción para combinarlos en -

tal forma que proporcione los bienes indispensables para satisfacer nuestras necesidades. El empresario es la persona que tiene a su cargo la empresa".

En el Derecho la empresa significa "una colaboración de esfuerzos para determinado fin", en el que "colaboran y son partes de esta actividad de un lado el patrono y de otro el trabajador", concibiéndose, en la popularizada definición de Jacobi, como "un concurso de medios personales materiales e inmateriales, destinados a un fin determinado, fijado por el empresario patrono".

En la exposición de motivos de la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda, que en lo sucesivo denominaremos "INFONAVIT", se señala que se instituye como un medio de solidaridad social, de carácter nacional, así mismo indica que esa ley regula la obligación patronal de contribuir a la constitución y operación del INFONAVIT.

En diferentes partes, la exposición de motivos señala que las aportaciones de los patrones, permitirán otorgar el crédito barato y suficiente, así mismo que el cumplimiento de la obligación patronal de entregar los aportes que se basarán en los registros fiscales, trata de establecer un sistema de solidaridad social que conjugue la obligación de todos los patrones de la República y los derechos de todos los trabajadores para resolver, con posibilidades de éxito, un problema que se consideraba de muy difícil solución si se le hacía frente como estaba previsto antes, en el ámbito de cada empresa.

EL INFONAVIT.- Para ese objeto ya se integró el primero de -

mayo un organismo tripartita de utilidad social:

Gobierno, Trabajadores y Patronos, que se denominó "Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores" con el fin de administrar los recursos del Fondo y recibir los procedimientos por medio de los cuales los trabajadores podrán adquirir sus casas.

Aportación de los Patronos o de las Empresas. El art. 20, -- transt, de la Ley, señala que para dar cumplimiento a dicha obligación deben cubrir al INFONAVIT a partir del primero de mayo de 1972, el cinco por ciento de los salarios que paga a los trabajadores a su servicio.

Concepto de Salario.- La cantidad que exclusivamente perciba el trabajador en efectivo por cuota diaria según el art. 143 de la L. T.

Cuota Máxima.- Se tendrá como salario máximo para el pago de las aportaciones el equivalente a diez veces el salario mínimo general de la zona de que se trate, según el art. 144 de la L. F. T.

Tratamiento Fiscal de las aportaciones al INFONAVIT.- De -- acuerdo con el art. 141 de la L. F. T., son gastos de previsión social de las empresas y por lo tanto deducibles y no están afectos al Impuesto sobre Productos del Trabajo.

Crédito a favor de Trabajadores.- El art. 141 de la Ley Federal del Trabajo, frac. I, señala que en el momento que un trabaja-

dor reciba financiamiento del Fondo, se aplicará como pago inicial del préstamo que le conceda, el cuarenta por ciento del importe de los depósitos que en su favor se hayan acumulado hasta esa fecha y durante la vigencia del crédito se aplicará al pago de los abonos-subsecuentes el cuarenta por ciento de la aportación empresarial.- De acuerdo con la frac. III del mismo art., subsiste la obligación de la aportación empresarial cuando un trabajador haya liquidado su crédito.

Deducciones máximas para efectos del fondo de la habitación.- En caso de que el trabajador perciba salario mínimo, se le podrá descontar como máximo el diez por ciento; en caso de arrendamiento de habitación; el veinte por ciento si se trata de adquisición, -- construcción y reparación o mejoras a la misma.

Cuando el salario sea mayor al mínimo, el descuento máximo para arrendamiento será del quince por ciento, sin que se establezca máximo para el caso de adquisición.

Sin embargo estas deducciones deben ser aceptadas libremente por el trabajador.

Seguro del fondo a favor del Trabajador.- De acuerdo con el art. 145 de la L. F. T, y el art. 51 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, los préstamos que otorga el Fondo tendrán un seguro para el caso de muerte o incapacidad total, a fin de que cubra el trabajador o a sus herederos por las obligaciones derivadas del préstamo que contrajo. El costo del seguro es a cargo del INFONAVIT.

Derecho del Trabajador en caso de que no haga uso de las entregas del Patrón al fondo.- Tendrá derecho a que el Instituto le haga entregas periódicas del saldo de los depósitos que se hubieren hecho a su favor con diez años de anterioridad. Dichos depósitos no devengarán interés alguno, según señala el art. 35 de la Ley del Instituto.

También procede la devolución total al trabajador o a sus herederos de acuerdo con el art. 40 de la Ley del Instituto, cuando se deje de estar sujeto a una relación de trabajo, y en los casos de incapacidad total o permanente. Si hubiese recibido un crédito hipotecario se deducirán las cantidades que se aplicaron a dicho crédito.

De acuerdo con el art. 41 de la Ley del Instituto para estos efectos se entiende que un trabajador ha dejado de estar sujeto a una relación de trabajo, cuando dejó de prestar sus servicios a un patrón por un período mínimo de un año.

Excepción. De acuerdo con el art. 146 de la L. F. T. no hay obligación de aportar al Fondo por la retribución hecha a trabajadores domésticos.

Modalidades Especiales.- El Ejecutivo Federal se reserva facultades para dictar las modalidades especiales para habitación de los deportistas profesionales y trabajadores a domicilio.

Obligación de las Empresas y Patrones con el INFONAVIT.

1.- De acuerdo con el art. 29, frac. I, inscribir a los trabaja

jadores en dicho organismo (el reglamento correspondiente está pendiente de publicarse).

- 2.- Entregar las aportaciones que les correspondan de acuerdo con el art. 35 de la Ley, a más tardar el día 15 del mes subsecuente al bimestre correspondiente.
- 3.- De acuerdo con el art. 29 frac. III, hacer los descuentos a sus trabajadores por el pago de créditos que le conceda el Instituto del INFONAVIT.
- 4.- Al terminar la relación laboral, el patrón deberá entregar al trabajador una constancia de la clave de registro de acuerdo con el art. 34, in fine de la Ley,

La aportación del cinco por ciento sobre salarios, y el aviso de baja tienen el carácter de fiscal de acuerdo con el art. 30 de la Ley y por lo tanto, el Instituto está facultado para determinar en caso de incumplimiento empresarial las bases para su liquidación y cobro.

Forma de pagar las aportaciones y los descuentos.- De acuerdo con los arts. 30 y 39 in fine de la Ley, se harán a través de las Oficinas Federales de Hacienda y de las Instituciones que la misma autorice.

Sanciones.- De acuerdo con el arts. 55 de la Ley del Instituto, independientemente de los recargos o gastos de ejecución, las infracciones que cometan los patrones en perjuicio de sus trabajadores o del propio Instituto, podrán ser castigadas con multas de cien a diez mil pesos.

Política del otorgamiento de créditos.- Se toma como base - la equidad en su aplicación y su adecuada distribución entre las distintas regiones y localidades del país.

Con base en el criterio antes mencionado, en las normas generales que establezca la Asamblea General del Instituto del INFONAVIT, el Consejo de Administración del mismo asignará las cantidades globales que se destinen a las distintas regiones del país y dentro de éstas las que se destinen al financiamiento, de acuerdo con los arts. 42 y 45 de la propia Ley del Instituto para:

A.- Adquisición de habitaciones.

B.- Construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de las habitaciones.

C.- Pago de pasivos contraídos por los conceptos posteriores.

D.- Adquisición de terrenos para que se construyan en ellos conjuntos habitaciones destinados a trabajadores.

De acuerdo con el art. 46 de la Ley del Instituto en la aplicación antes descrita deberán considerar entre otras las siguientes circunstancias.

Demanda de Habitación.- Factibilidad de llevar a cabo las construcciones habitaciones, monto de aportación y número de trabajadores de las diferentes regiones del país.

Tasa de interés y plazo de los créditos del INFONAVIT.

A.- Los trabajadores para la adquisición y construcción de casa habitación pagarán un interés del cuatro por ciento anual, de acuerdo con el art. 44 de la Ley.

B.- El vencimiento del crédito que se les otorgue, será de diez años como mínimo y no mayor de veinte, de acuerdo con el mismo art. 44.

C.- En el financiamiento de la construcción de centros habitacionales que se concederá por concurso para ser adquiridos por los trabajadores, la tasa la fijará la Asamblea General del Instituto con plazo máximo de 18 meses de acuerdo con la fracción II, del art. 42 y del mismo art. 44.

Asignación de la Habitación por Trabajador.- El art. 47 de la Ley. Se tomará en cuenta: Número de miembros de su familia. - Salario o ingreso conyugal. Características y precios de venta de las habitaciones.

El Instituto del INFONAVIT, establecerá el régimen para clasificar los créditos que conceda. En caso de que sean varios los trabajadores dentro de un mismo grupo, su asignación se hará mediante sorteo ante notario público.

Características de los Créditos.- De acuerdo con el art. 48 sujetándose a los requisitos que fije la asamblea general, el consejo de administración determinará: Monto máximo de los créditos. Relación de los préstamos con el salario del trabajador acreditado. Protección al préstamo. Precio máximo de venta de las habitaciones cuya adquisición o construcción financie el Instituto -- del INFONAVIT.

Vencimiento anticipado de los préstamos.- De acuerdo con el

art. 49 de la Ley el crédito se dará por vencido cuando el trabajador sin el consentimiento del Instituto; Enajene la vivienda, Grave los inmuebles que garantizan el crédito. Incurra en alguna causa de rescisión consignadas en el contrato respectivo.

Continuación voluntaria del trabajador.- De acuerdo con el art. 59 de la Ley, cuando deje de estar sujeto a una relación laboral tiene derecho a optar por la devolución de sus depósitos o continuar con sus derechos y obligaciones con el Instituto. En este último caso, se tomará como base el salario o promedio de los últimos seis meses.

La solicitud del derecho a continuar, deberá ser presentada por escrito al Fondo, dentro de un plazo de seis meses a partir de la fecha en que haya terminado la relación laboral.

Obligaciones de empresas que ya proporcionan casa a sus trabajadores.- De acuerdo con el art. 30, transitorio de las Reformas a la Ley Federal del Trabajo, debe tomarse en cuenta lo siguiente:

A.- Aunque a la fecha proporcionen habitación a sus trabajadores, casas en arrendamiento o en comodato, no están exentos de contribuir al Fondo.

B.- Continúa el límite de que la renta no podrá exceder del 0.5% mensual del valor catastral del inmueble.

C.- Las empresas que ya estén otorgando cualquier prestación en materia de habitación, la seguirán dando a sus trabajadores si el monto de las mismas es igual o superior al 5% de los salarios, y no pagarán la aportación al Instituto.

to del INFONAVIT, pero si el valor de las prestaciones fuere inferior al porcentaje de aportación, deberán -- aportar al Fondo la diferencia correspondiente.

- D.- En cualquier momento los trabajadores beneficiarios podrán optar por prescindir de la prestación y entonces la empresa deberá entregar la aportación completa al Instituto del INFONAVIT. Si hubiese controversia sobre el valor de las prestaciones, el problema será resuelto por el organismo tripartita responsable de la administración del Fondo.

Controversia con el Instituto del INFONAVIT.- De acuerdo con los arts. 52, 53 y 54 se señalan las siguientes bases:

- A.- Se establece el recurso de inconformidad que deberá -- promoverse ante el Instituto del INFONAVIT, cuando se considere que ha cometido un acto que lesione derechos a los trabajadores, sus beneficiarios o empresa. Está pendiente de publicación el reglamento correspondiente respecto a la forma y su tramitación.
- B.- Los trabajadores pueden acudir directamente o una vez agotado el recurso antes mencionado, a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, o a los tribunales competentes.
- C.- Los patrones deberán acudir directamente al Tribunal Fiscal de la Federación, pero pueden primero presentar el citado recurso de inconformidad y posteriormente acudir al Tribunal antes mencionado.
- D.- Por su parte el Instituto, una vez agotado en su caso

el recurso de inconformidad podrá tramitar ante los tribunales competentes, las controversias derivadas de adeudos de trabajadores al Instituto por créditos que haya otorgado.

Limitación al Instituto del INFONAVIT.-- No podrá intervenir en la administración, operación o mantenimiento de conjuntos habitacionales, ni sufragar los gastos correspondientes a estos conceptos.

De acuerdo con las disposiciones anteriores, tanto la L. F. T. como la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, todos los patrones están obligados a contribuir al Fondo Nacional de la Vivienda, respecto de todos los trabajadores con la excepción hecha a trabajadores domésticos.

Sólo podemos decir que la verdad de las cosas, es que todo este procedimiento se traduce en el aumento del cinco por ciento de los salarios y la pérdida de los réditos en contra del trabajador, ya que a los diez años recibe sus ahorros sin intereses. Pero en todo caso, el tiempo se encargará de sacar a flote las deficiencias que en su oportunidad deberán ser resueltas. Hay que poner de manifiesto que en este ahorro no se ha previsto nada acerca de cuál va a ser la forma jurídica que se elija para documentar las compraventas de casas habitación a los trabajadores.

De lo anteriormente analizado no se define la manera jurídica como se va a proceder a la titulación de las casas habitación, es decir, los preceptos que comentamos en ninguna parte tipifican la-

forma jurídica como se van a titular las viviendas de los trabajadores, por lo que no podemos hacer más comentarios que los anteriormente citados.

Hay la corriente de hacer caso omiso de la forma notarial, - para proceder a titular las viviendas que enajene el Instituto, - aduciendo como principal argumento, que los notarios de provincia no están en condiciones de hacer una titulación masiva de casas a favor de los trabajadores. Se dice que por ejemplo, llegado el caso de que en Tlalpujahua, se vayan a titular 500 casas, se van a encontrar con un notario provinciano que tiene un libro y una mano derecha para escribir de su puño y letra, y que en esas condiciones se va a tardar varios años en elaborar las escrituras, y la consecuente pérdida de interés por parte del Instituto.

El problema de la escrituración me parece importante por varias razones:

- a) Da seguridad a las partes, sobre todo al adquirente --- (trabajador) en el acto jurídico.
- b) Se obliga al registro, esto es muy beneficioso porque, - en caso de pérdida del título, queda la persona amparada por el original que está asentado en el protocolo.

P A R T E

C U A R T A .

LA IDEOLOGIA EN EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA POPULAR .

El tema que me propongo analizar en este capítulo, me parece de gran importancia porque, aclarará el fondo de muchas de las interrogantes encaminadas a conocer los problemas que en un alto grado, han impedido la resolución del conflicto habitacional en México. Me refiero a la ideología que el Gobierno ha creado en el problema de la vivienda popular en nuestro país. Al efecto empezaré a tratar de explicar lo que es la ideología, tema que está íntimamente relacionado con la validez del derecho, a continuación el concepto de Revolución, en lo que me permitiré hacer algunas digresiones al respecto para el mejor desenvolvimiento lógico del tema. Finalmente trataré de estructurar algunas conclusiones del capítulo.

El estado moderno, ha sido objeto de estudio en innumerables tratados, que dependiendo de su metodología, han estructurado las más variadas teorías, que van, desde el realismo, en el que podemos distinguir por una parte, el realismo Sociológico, encabezado por Karl Olivecrona y, el realismo conductista iniciado por Wendel Holmes. Ambas enfrentadas al Idealismo Lógico formal de Hans Kelsen manifestado en sus libros, la teoría pura de Derecho y la teoría General del Derecho y del Estado. (21).

Todas estas teorías, en tanto diferentes, parten de hipótesis distintas y, las más, se sirven de metodologías creadas por el autor de la tesis, para la comprobación de la misma.

Sin embargo, he notado que pese a las diferencias sustanciales que existen entre todas ellas, hay un punto en el cual existe una cierta coincidencia, me refiero a lo que comunmente se denomina. --

"Validez del Derecho". Expreso la palabra comunmente porque, uno de los problemas fundamentales a los que se enfrentan actualmente las Ciencias Sociales es la concordancia que puede existir en una palabra de varios significados; esto es, las diferentes acepciones que de un mismo término, puedan extraerse en el manejo de un determinado lenguaje científico.

Este problema ha traído como consecuencia que, los autores -- trabajen con terminología que a pesar de ser diferente formalmente, tiene un significado similar y, en ocasiones idéntico.

En efecto, no creo equivocarme al afirmar que, Kelsen supedita la validez del Derecho, no sólo a que la norma en cuestión haya sido creada de acuerdo a la norma Hipotética fundamental (Constitución) de un Estado (22), sino que, además la validez del Derecho - va a ser, en relación directa al grado de efectividad de la misma - (23).

Este concepto, si lo desnudamos de su terminología, puede ser equiparable al concepto que explica Herman Heller, quien en su teoría del Estado trata de demostrar que: "La Constitución real de un Estado conoce ciertamente una normalidad sin normatividad, pero no al contrario una normatividad sin normalidad". (24).

Por otra parte Alf Roos opina que: "El Poder Compulsivo del Derecho está así en función de su validez, inversamente, la última está también en función de la fuerza efectivamente ejercida. Puesto que la obediencia es fortalecida por la costumbre, todo orden - que de hecho se mantiene, incluso el que se apoya principalmente -

en la mera fuerza, tiende a transformarse en un orden ideológica - mente aceptado por la comunidad, este es el fenómeno que ha descrito el filósofo del Derecho Alemán George Jellinek como "la fuerza - normativa de lo existente". "Todo poder soberano de Jure tiene como antecesor un poder soberano de facto, próximo o remoto".

"El temor y el respeto por un lado, la fuerza y la validez -- por otro, se condicionan recíprocamente, y esto vale tanto para un análisis estático de la vida jurídica en un determinado momento, - como para una descripción histórica evolucionista. Ninguno de los dos factores precede al otro". (25).

Tendremos después de lo dicho, que conluir que todos ellos -- aceptan de una manera táctica o expresa que, el consenso popular - va a legitimar, esto es, hacer válido un sistema jurídico-gobierno.

Sentadas las anteriores bases, trataremos de ver las relaciones que existen entre la ideología y la validez.

En el estado moderno existe un factor importante en la constante renovación de la validez. Me refiero a la ideología. Ya -- Marx nos habló en su libro: La Ideología Alemana, que; "las ideas de la clase imperante, son en cada época las ideas imperantes, por lo que, la clase, fuerza material imperante en la sociedad, es al mismo tiempo su fuerza intelectual imperante. La clase que tiene a su disposición los medios de producción material controla, al -- mismo tiempo, los medios de producción mental, de manera que por - eso, las ideas de quienes carecen de los medios de producción mental están sujetos a ellas". (26). Al respecto Ralph Miliband citan

do a H. Eckstein and D. Apter nos da la noción de proceso y actividad diciendo que "Es lo que está presente en el concepto de socialización política, lo cual hay que entender, valiéndonos de una de sus definiciones", "El proceso a través del cual los valores, - los conocimientos y símbolos se aprenden y se apropian, a través - del cual se implantan normas sociales operantes en lo que respecta a la política, se intitucionalizan los papeles políticos y se crea el consenso político, ya sea efectiva o ineffectivamente". (27). Cabe hacer mención que el concepto de socialización política se entiende como una ideología tendiente a la manipulación política ya sea para incrementar o disminuir la participación social en ella.

La ideología parte, de presupuestos reales que van a ser modificados de acuerdo con los intereses de las clases dominantes. En efecto, la dosis de ideología que el Estado imponga a una sociedad o un sector de ésta, va a ir en relación directa al grado de desadecuación entre los propósitos gubernamentales y las tendencias -- sociales o, entre las necesidades sociales y el provecho que quiera obtener el gobierno de la solución que presente, respecto de -- las necesidades que intenta satisfacer.

En definitiva, entendemos a la ideología como la racionalización al nivel de grupo. Toda actividad política, nos dice el Licenciado Jorge Sánchez Azcona, representa el marco teórico de referencia "Dentro del cual se realiza toda la actividad política, no sólo para el hombre cotidiano sino para el político mismo" el mismo autor citando a Morgenthau nos dice:

"Los políticos tienen una tendencia inextinguible a engañarse

a sí mismos acerca de lo que están haciendo al referirse a su política, no en términos de poder sino en términos ya de principios éticos y legales, o de necesidades biológicas. En otras palabras, mientras toda política es necesariamente una persecución del poder, las ideológicas permiten una ampliación de esta disputa por el poder en forma psicológica y moralmente aceptable para los autores y para su auditorio".

"Estas ideologías no son el producto accidental de la hipocresía de ciertos individuos que necesitan solamente ser reemplazados por otros más honestos, a cuyo cargo quedaría hacer la conducción de los asuntos exteriores más decentes. El desengaño sigue siempre a tales esperas".

"Es parte de la naturaleza de la política el empujar a un actor a la escena política a usar ideologías a fin de disfrazar el fin inmediato de su acción, el fin inmediato de la acción política es el poder, y el poder político es poder sobre las mentes y acciones de los hombres. Aún aquellos que han sido escogidos como el objetivo futuro del ejercicio del poder de otros, intentan ellos mismos ganar el poder sobre otros. Así el actor en escena política es siempre, al mismo tiempo un futuro señor, y un futuro sujeto, mientras busca el poder sobre otros, otros buscan el poder sobre él". (28).

El estado mexicano, tradicionalmente ha racionalizado el poder a través de la ideología de la Revolución de 1910. Ahora bien, la falta de planeación de quienes se han encargado de difundir los lo-

gros del gobierno, las imprudencias cometidas al reprimir movimientos de carácter eminentemente popular, los constantes aprietos en los que se ha visto el gobierno para justificar los fracasos económicos en las inversiones públicas y, sobre todo, la ineptitud que ha manifestado para resolver problemas de primera importancia en materia de vivienda popular, de reforma agraria y de ocupacionalidad, han proporcionado una desadecuación entre lo que Herman Heller llama la "Constitución real y la Constitución formal" en el estado mexicano. Nuestro gobierno ha perdido terreno en validez y/o legalidad, fundamentalmente por dos razones a saber;

- a) la incapacidad de resolver los problemas que anteriormente mencionabamos.
- b) por el saturamiento ideológico en las bases populares --- creado por el estado al tratar de recuperar la legitimidad perdida.

No obstante, en los últimos meses, el régimen actual ha actualizado sus mecanismos de manipulación ideológica, constantemente vemos y oímos anuncios por todos los medios de difusión masiva, anuncios que, el consenso general califica de bonitos, y sobre todo convincentes.

Tratemos de analizar brevemente una de estas nuevas campañas. La campaña publicitaria tendiente a hacer conciencia sobre el pago de los impuestos, en el fondo y primordialmente, es una ideología encaminada a manipular a las clases dominadas tratando de convencerlos que el impuesto que todos pagan, se traduce efectivamente en servicios públicos, no como aparentemente se pretende, para con

cientizar a un sector económicamente privilegiado y, responsabilizarlo en sus obligaciones fiscales, estos efectos se logran promulgando leyes adecuadas, no distribuyendo propaganda.

En todo caso, el que determinados sectores de la población no cesiten tomar conciencia respecto de los pagos de impuestos, de ninguna manera justifica que, a través de una campaña publicitaria, el gobierno racionalice (ideología) los innumerables peculados que ha cometido.

Trataremos, en la medida de lo posible, de demostrar una proposición, a saber, que el problema de la vivienda en México encubre una gran ideología tendiente, no sólo a relegitimar o revalidar el poder, sino a evitar por medio del arraigamiento, la posibilidad de una revolución armada.

Al efecto, empezaré por analizar el concepto de revolución, para concluir con el problema de la vivienda en México actual.

Si bien es cierto que toda revolución se entiende como un proceso de maduración intelectual, (29) es igualmente cierto que en términos reales, la revolución es un acto que no se puede estudiar de esta manera. Por más que las ideas de Lock y Montesquiou, hubieran sido ciertas en un plano racional, la Revolución Francesa nunca se hubiera llevado a cabo sin la toma de la Bastilla.

Si partimos del concepto que del término Estado nos da Ralph Miliband, a saber: "El término Estado designa a un cierto número de instituciones particulares (factores del poder)" que, en su con

junto, constituyen la realidad y ejercen influencia unas en otras - en calidad de parte de aquello que podemos llamar Sistema del Estado (30). Estas instituciones se manifiestan en todos los casos como factores de poder que, en forma de directrices, siempre tienden a monopolizarlo, por lo que, una revolución se va a presentar cuando las directrices que marcan los factores de poder estén de tal manera contrapuntadas, que sea imposible evitar la lucha violenta entre ellas, defino a la revolución, como: El choque de las fuerzas - del poder, motivado por el instinto de conservación. En consecuencia, un levantamiento armado va a tornarse revolución, en la medida en que este amenace la existencia de la directriz contraria. Para las afirmaciones anteriores, partí de dos principios:

- a) que el Gobierno es siempre uno de los protagonistas de toda revolución, hipótesis que por su obviedad no pretendo demostrar.
- b) que toda Revolución se presenta como la lucha por suprimir los usos (31) legalmente establecidos. Por lo que, siempre se iniciará por la directriz contraria al Gobierno.

De acuerdo con la definición arriba expresada, para que una revolución se dé, es necesaria la existencia de una hipótesis fundamental, a saber, que la continuidad de una directriz esté gravemente amenazada por el expansionismo que de facto esté realizando la fuerza directamente opuesta. No basta, en consecuencia la sola amenaza. El que el Derecho sea transgredido por el Gobierno no importa, sino por las consecuencias que de hecho se produzcan, esto es - que, será en ese momento (de los hechos) cuando en realidad sufra - un peligro la directriz atacada.

Finalmente, debemos hacer notar que, toda revolución, implica un desplazamiento físico de las fuerzas en acción y, ese desplazamiento siempre se va a ver limitado por el sentimiento de arraigo. En efecto, si bien es cierto que "el sentimiento burgues conoce -- una cierta frustración entre el sentimiento de posesión y el sentimiento de goce", no es menos cierto que, "el sentimiento revolucionario, conoce una cierta frustración entre el sentimiento rebelde y el de posesión", este sentimiento de posesión es un arraigamiento hacia el aire conocido, el trabajo labrado, la certeza del lugar. Todos estos términos tienen una estrecha relación con el hábito, de donde se derivó la palabra habitación, (donde habitualmente se reside).

La habitación es el punto significativo en donde se encuentran todos los hábitos. Concepción que en su intimidad conoce a la contraria de revolución.

El arraigo y la ideología, frenan bajo este concepto, a las directrices oprimidas en su tendencia al cambio. No obstante, la ideología conoce un límite, el saturamiento. El arraigo conoce -- otro, el hambre. Ambos cuando rebasan sus límites caen en un terreno común, el excepticismo. Entendido en el concepto que Miguel de Unamuno lo entiende, como una actitud de búsqueda hacia mejores perspectivas.

Podemos afirmar que el gobierno, más que la solución del problema real, se ha preocupado fundamentalmente, en desarrollar una gran maquinaria ideológica tendiente a arraigar a las masas, a través de las campañas publicitarias a favor de las instituciones que

supuestamente deben de resolver el problema. En efecto, los resultados en términos de beneficio popular han sido mínimos. De 1954 a 1964 el Instituto Nacional de la Vivienda, construyó 15 300 habitaciones. El IMSS. construyó de 1943 a 1962 10853 viviendas. El Programa Financiero de la Vivienda, (FOVI Y FOGA) construyó en el lapso de 1965-1970, 92853 viviendas en toda la República. A cargo de INDECO, en 1971, no se construyó nada, sin embargo, para este año pretende construir, 38147 viviendas populares en el D. F. siendo que para 1964 se requerían, únicamente en el D. F., alrededor de 72401 viviendas por considerarse desechables.

Para finalizar este trabajo presento las siguientes:

CONCLUSIONES

- A) El problema de la vivienda es la resultante de una serie de factores reales y de los que en última instancia es parte, por lo que resulta inoperante el tratar de resolverlo de una manera segmentaria mientras no se resuelvan los factores que lo alimentan.
- B) Los factores sociales a atacar son fundamentalmente 3, a saber:
- 1.- El factor ocupacional, en el que, como ya vimos, -- juegan papeles importantes el desempleo y el sub- empleo.
 - 2.- El factor educacional, pues toda política de desarrollo urbano implica un esfuerzo por parte de las clases populares, esto es, una conciencia de que así se debe hacer.
 - 3.- El factor de despoblamiento en las áreas rurales.
- C) Por parte del Gobierno, es indispensable el desarrollo de una política que planeé el desarrollo racional de las áreas rurales, a través de leyes adecuadas a la realidad.
- D) El problema de la vivienda en México se ha tratado con un alto grado de ideología, hecho que nos parece totalmente inadecuado, pero que, con base en él, el Gobierno ha conservado algunos resquicios en su validez o legalidad.

E) En términos reales, a pesar de las numerosas organizaciones creadas con el fin de solucionar el problema de la vivienda en México, cuantitativa y cualitativamente, no solo sigue -- sin resolverse, sino que ha aumentado en proporciones alarmantes para la seguridad Estatal.

NOTAS DE REFERENCIA NECESARIA.

- 1.- Programa financiero de la Vivienda. Evaluación y Proyecto. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1971. pag. 85.
- 2.- Opus Cit. pag. 90
- 3.- Investigación Nacional de la Vivienda Mexicana. 1961 - 1962. - Instituto Nacional de la Vivienda. pag. 10.
- 4.- INV Opus Cit. pag. 47
- 5.- Conferencia de Prensa Publicada por el Periodico Excelsior. 21 de febrero de 1973
- 6.- Publicado por Revista de Revistas. Numero correspondiente a febrero 1973.
- 7.- Instituto Mexicano del Seguro Social. Investigación sobre la Vivienda en México. Tomo I pag. 56
- 8.- IMSS. Opus Cit. pag. 61
- 9.- IMSS. Opus Cit. Tomo II pag. 47
- 10.- Documentación sin nombre proporcionada por la Biblioteca del INFONAVIT. Tomo I pag. 132
- 11.- INFONAVIT. Opus Cit. Tomo I. pag. 53
- 12.- INFONAVIT. Opus Cit. pag. 38
- 13.- INDECO. Informe Anual 1971 - 1972 pag. 8
- 14.- Biblioteca del INFONAVIT. Opus Cit. Tomo II pag. 40
- 15.- Biblioteca Privada del INFONAVIT. Discurso pronunciado en la Conferencia de Chile. Sin título. pag. 54
- 16.- Biblioteca del INDECO Organigrama. ¿Qué es el INDECO? 1972 pag. 77
- 17.- Biblioteca del INFONAVIT Opus Cit. Tomo II pag. 54
- 18.- INDECO, Informe. Opus Cit. pag. 81.
- 19.- INDECO, Informe. Opus Cit. pag. 101

- 20.- INFONAVIT. Informe Mensual No. I pag. 13
- 21.- Esta clasificación nos la da Alf Ross Sobre el Derecho y la Justicia. Temas de Eudeba. pag. 70 y siguientes.
- 22.- Hans Kelsen. Teoría General del Derecho y del Estado. Textos Universitarios. pag. 144
- 23.- Hans Kelsen Opus Cit. pag. 145
- 24.- Herman Heller. Teoría del Estado. pag. 271 Fondo de Cultura Económica. 1971
- 25.- Alf Ross. Opus Cit. pag. 56
- 26.- Carlos Marx. La Ideología Alemana. pag. 75
- 27.- Ralph Miliband. El Estado en la Sociedad Capitalista. Editorial Siglo XXI pag. 175
- 28.- Jorge Sanchez Azcona. Derecho Poder y Marxismo. Editorial Porrúa. pag. 125
- 29.- Octavio Paz. Corriente Alterna. Ed. Siglo XXI. pag. 147
- 30.- Ralph Miliband. Opus Cit. pag. 50
- 31.- Octavio Paz. Opus Cit. pag. 149.