



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

76  
2ej

EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA POPULAR  
EN MEXICO Y SU REGLAMENTACION  
EN EL DERECHO ECONOMICO

T E S I S  
QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :

*Guillermina Ayala Téllez*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

CIUDAD UNIVERSITARIA D. F. 1991



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## INDICE GENERAL

### CAPITULO I

#### ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA VIVIENDA EN MEXICO.

1.- Epoca Prehispánica .....	2
2.- Epoca Virreynal .....	9
3.- Epoca Independiente .....	20
4.- Etapa Revolucionaria .....	34
5.- Epoca Contemporánea .....	45

### CAPITULO II

#### MARCO JURIDICO-ECONOMICO DE LA VIVIENDA POPULAR EN EL PAIS.

1.- Factores que Inciden en el Problema de la Vivienda Popular en el Pais .....	61
a) Población .....	61
b) Ingreso Nacional .....	70
c) Mano de Obra .....	98
d) Fenómenos Naturales .....	103
2.- Aspectos Sociales y económicos de la Vivienda Popular en México .....	119
3.- Política de la Vivienda Popular en el Pais .....	134

### CAPITULO III

#### EL DERECHO ECONOMICO Y LA VIVIENDA POPULAR.

1.- Legislación en Materia de Vivienda .....	144
2.- Planes y Programas en Materia Habitacional .....	216
3.- Estrategia de Vivienda y Desarrollo Urbano .....	223

### CONCLUSIONES.

### BIBLIOGRAFIA.

**EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN MEXICO**

**Y SU REGLAMENTACION EN EL DERECHO ECONOMICO**



## C A P I T U L O I

### ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA VIVIENDA EN MEXICO.

- 1.- Epoca Prehispánica.
- 2.- Epoca Virreynal.
- 3.- Epoca Independiente.
- 4.- Etapa Revolucionaria.
- 5.- Epoca Contemporánea.

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA VIVIENDA EN MEXICO.

Es la vivienda uno de los más importantes satisfactores del hombre, - junto con el de alimento y salud, y en consecuencia se convierte en una -- cuestión de carácter estructural.

Junto con la dificultad de la vivienda están presentes las de urbanismo, de servicios públicos y privados, de contaminación, delincuencia, calidad de vida, etc., y en estos enigmas la conducción política tiene un papel fundamental.

En el problema de la vivienda se amalgaman los problemas de distribución de la riqueza nacional, de realización de la justicia y certidumbre - jurídica y sobre todo los de administración pública para el bienestar de - todos.

El desarrollo integral de la sociedad sólo puede generarse con la propia evolución del tejido más importante de la sociedad que lo constituye - la familia, y ésta no puede ser posible sin una vivienda digna.

Es vergonzoso que en México con tantos recursos naturales y en especial tanto territorio, la mayoría de la población habite en localidades de primentes, incluyendo algunas que se construyen por el INFONAVIT o el - - FOVISSSTE, etc., aunado a los notorios contrastes que sobre vivienda se ob

servan y que constituyen el rostro de nuestro país.

Por lo anterior sentimos la necesidad de buscar dentro de las fuentes históricas de nuestro México, las características inherentes a esta problemática nacional; y puesto que algunas de las premisas fundamentales del Derecho Económico son el bienestar común, y el mejoramiento de la calidad de vida procederemos al análisis del contexto histórico de la vivienda a partir de la Epoca Prehispánica.

#### 1.- Epoca Prehispánica.

Los primeros indicios de la vivienda en México, surgen en el llamado - Horizonte Preclásico (Inferior de 2000 a 1000 años a.c., Medio de 1000 a -- 600 años a.c. y Superior de 600 a 0 años de nuestra era); con la configuración que fué adquiriendo poco a poco el Valle de México, favoreció la forma ción de varios lagos lo que aunado a su vegetación abundante, dió por resul tado un conjunto de condiciones propicias para vivir en él. Los diversos -- cambios climatológicos que sufrió, hicieron que cambiara la economía de sus habitantes, hubo un abandono paulatino de la caza, se incrementó la recolec ción de frutas y por último, hacen su aparición de la vida agrícola, trayen do como consecuencia lógica la aceptación de la vida sedentaria; así nace - la necesidad de establecerse en viviendas, que en esta época fueron cons- -- truidas de materiales percederos: paja, ramas, lodo en concentraciones huma nas reducidas que formaban pequeñas aldeas colocadas generalmente cerca de los márgenes de lagos y ríos, que con el paso del tiempo se convierten en - "villas" (poblados mayores que las aldeas, pero menores que las ciudades) -

como resultado de un desarrollo económico y del aumento demográfico. Al respecto de los hallazgos arqueológicos han dejado al descubierto restos de pavimento de casas y de hileras de piedras que marcan el contorno de las chozas en que vivieron los grupos humanos que ahí se asentaron. La transformación de las aldeas en villas se hace aún más evidente en la última fase del Preclásico (Preclásico-Superior de 600 a 0 años de nuestra era), y prueba de ello son los numerosos sitios arqueológicos que se encuentran, tales como: Zacatenco, San Cristóbal, Ecatepec, Cerro del Tepalcate, Lomas de Becerra, Cuicuilco, Ticomán, etc. Es pertinente destacar que incluso algunos de los lugares en cita llegan a ser "Centros Ceremoniales" no planificados; ésto como consecuencia del ascenso de la población y de su progreso económico-social, edificando entonces, construcciones civilco-religiosas (1).

#### HORIZONTE CLASICO.

En este período de comunidad agrícola y centro de población no planificados, a la construcción de centros urbanos planificados. El desarrollo que alcanza la humanización en el horizonte clásico es tal que ya no sólo puede hablarse de la existencia de verdaderas ciudades sino de grandes metrópolis a las que se les designa con el nombre de "Tollán", término empleado por primera vez por los que hablaban la lengua Nahuá para referirse a la importante urbe Teotihuacana. En los "Centros Ceremoniales Urbanos" de la época aparecen como rasgos nuevos: 1) La conversión del centro en un lugar de producción manufacturera en gran escala; 2) La extensión de la planifica

(1) Miranda José-Jiménez Moreno W., Historia de México, Edit. Edal, págs. 33-34. México 1980.

ción desde el área propiamente ceremonial a casi toda la zona residencial;

3) La transformación completa en "Centro Administrativo" o Residencia del Aparato Estatal. Todo ésto parece ir acompañado de un gran aumento de la población residente y de una mayor diversificación interna del trabajo. - Aparecen al mismo tiempo diversos servicios urbanos como sistema de drenaje y de abastecimiento doméstico de agua. El Centro Ceremonial, cuya función primordial era la religiosa, los habitaba en forma permanente un grupo relativamente pequeño de la nobleza sacerdotal y de sus servidores. Alrededor del centro se encontraban aldeas dispersas en donde vivía el resto de la población que en ocasiones de las grandes fiestas se congregaban en aquel. (2).

En esta época tuvo gran auge la vivienda popular, por cuanto a la construcción de ésta, ya que al conocer el barro, consecuentemente los muros de la mayoría de las casas fueron edificadas con adobe y cubiertas de paja, hecho por demás sobresaliente aunado a los avances urbanos alcanzados hasta entonces. (3).

Sobre este aspecto existen poquísimos datos arqueológicos, ya que las construcciones populares prehispánicas eran de materiales deleznable. Se observan pisos de lodo aplanado, casi siempre en un nivel más alto que el terreno natural, con restos de madera o agujeros que marcan donde estaban colocados los troncos de la armazón que sostenían el techo. Por otro lado se --

(2) Miranda José-Jiménez Moreno W., Ob. Cit., Pags. 51 y 52.

(3) Chul de Gordon, Los Orígenes de la Civilización, Edit. Fondo de la Cultura Económica, 1974. Pág. 22.

cuenta con descripciones postcortesianas, maquetas de barro, decoraciones de edificios (Uxmal) y pinturas prehispánicas, representando viviendas populares y lo más importante, las casas de los campesinos actuales. La población rural mexicana es en un alto porcentaje, de origen indígena y en sus viviendas se conservan muchos aspectos de la forma de la vida precolombiana (4).

En otro orden de ideas, en este período (Clásico Superior) la división de las clases económicas eran muy contrastadas. Por lo que las casas de los sacerdotes y los gobernantes eran muy lujosas en comparación a las de la gente del pueblo que habitaba chozas rectangulares y alargadas, con paredes de piedra o de adobe y techos de paja de cuatro aguas.

Es importante destacar que dentro del Horizonte Clásico sobresale por los antecedentes que de ella tenemos la cultura Azteca, razón por la cual abordaré sobre el particular a continuación.

Los Mexicas eran tribu guerrera de raza Nahuá, con una cultura primitiva, pero al contacto con grupos Toltecas más evolucionados se aculturaron en ciertos sentidos. Una vez establecidos en Tenochtitlan, superaron la organización estatal Tolteca. El gobierno Azteca fue centralizado, constituido principalmente por una oligarquía militarista, pero con ciertos cargos religiosos importantes tendiendo ya en los últimos tiempos a la monarquía y al imperio.

(4) La Vivienda Indígena de México y del Mundo, Moya Rubio Victor José; Ed. UNAM 1982, Págs., de la 9 a la 45.

La capital, Tenochtitlán, estaba dividida para su gobierno en cuatro sectores: al norte Cuepopan, al este Teopan, al sur Moyotlán al oeste Atzacalco. Cada una de estas secciones tenía un templo particular y un jefe militar nombrado por el gobierno central y subordinado a él.

Cada sección a su vez se dividía en calpullis o barrios, que eran -- propiedad comunal (derivada de los antiguos clanes totémicos) repartidos -- para su explotación entre cierto número de familias, ligadas por parentesco y con algunos dioses. Tenían una administración propia, con un jefe -- electo, el calpullec, y un templo de dioses particulares con funciones de colegio religioso militar, el Telpochcalli, el cual depende del templo y -- del jefe militar de la sección de la cual pertenece.

Sin embargo, ya en los últimos años anteriores a la conquista, se había introducido la propiedad privada entre los nobles, como el resultado -- de premios otorgados a los generales por sus campañas, con esclavos a su -- servicio.

Había una clara diferencia de clases: una minoría de privilegiados, -- los hombres libres (que eran comerciantes, funcionarios, artesanos, campesinos, etc.) los siervos agrarios y esclavos (5).

El centro religioso, con los templos principales, habitaciones y colegios de sacerdotes, estaban completamente aislados (Teocalli).

(5) Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.: La Habitación Indígena. México 1939. Pág. 78.

Por un gran muro almenado; el palacio principal, también independiente, se vería rodeado de jardines cultivados, y la plaza un gran espacio --abierto donde se efectuaba el mercado. Los terrenos inmediatos al núcleo, eran ocupados por palacios de los altos funcionarios y personajes notables de las provincias. Estos palacios de los grandes señores estaban contruídos de piedra y argamasa con recámaras, pasillos y patios. Las paredes eran lisas y brillantes, blanqueadas o pintadas. Los techos planos. Como puertas usaban cortinas o esteras de carrizo, caña o palma tejida (6). Después venían las "Casas de Azotea", que debieron pertenecer a la clase media (algunas de ellas servían de tiendas y almacenes). A las orillas estaban las chozas de carrizo que pertenecían a la clase pobre.

La ciudad estaba estructurada siguiendo la traza de tres grandes calzadas que eran rectas y bastante anchas de construcción doble, de tierra y agua, pues junto a ellas corrían canales donde circulaban canoas. Servían además de calzadas para contener oleajes fuertes, aunque con cierta flexibilidad, ya que había canales que las cortaban en diferentes tramos y permitían el paso del agua que comunicaban con tierra firme; al norte iba hacia el Tepeyac, otra al oeste llegaba a Tacuba, por último la del sur, iba a Ixtapalapa con una bifurcación para Coyoacán.

Hacia el este, la ciudad no se había extendido mucho porque limitaba el salobre Lago de Texcoco. El agua para el mantenimiento de la ciudad, llegaba por dos acueductos que venía, uno de Coyoacán y otro de Chapultepec.

(6) Verdadera Historia de la Conquista, Bernal Díaz del Castillo., Edit. Porrúa Hnos.



Las calles estaban trazadas en ángulo recto formando manzanas en la zona de tierra firme. Al crecer la ciudad y ser insuficiente el islote, se fueron añadiendo parcelas cultivables con el sistema de chinampas, siguiendo el dibujo geométrico de las manzanas. Toda la ciudad se comunicaba por calles de agua, calles de tierra o calles mixtas.

Tlatelolco era otro islote, que al extenderse la ciudad, se integró a ella y como sus habitantes siempre se habían distinguido por sus actividades comerciales, se convirtió en el principal barrio de comercio de México.

Por lo que hace al respecto habitacional de los Aztecas. Las casas más modestas en Tenochtitlán sólo tenían una pieza principal y el hogar estaba en el patio con un pequeño techo. Una casa media tenía una habitación que era el dormitorio y la estancia, otra pieza usada como taller o almacén, según la ocupación del dueño, una cocina y a veces un baño de vapor - "Temazcalli", construido aparte. El terreno no era ocupado totalmente por la construcción había jardines o patios interiores, con flores cultivadas. La mayoría de las casas, por unos de sus lados daban a una canal y tenían su embarcadero (7).

El clima y los materiales regionales, desde luego determinan el sistema constructivo pero los elementos básicos no varían. En las casas populares los pisos eran siempre de lodo apisonado y los techos de palma o zacate. La forma de las plantas varía en las diferentes zonas, algunas son rec

(7) W. Vaillant George C.; La Civilización Azteca, Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1955. Págs. 79 y 80.

tangulares, otras rectangulares con los extremos redondeados, otras redondas. Exteriormente eran muy sencillas, sin ventanas; la puerta constituía la única fuente de luz. La construcción se hacía en forma colectiva, en sólo dos o tres días, por amigos y parientes de las personas que la iban a habitar.

La habitación popular que rodea al núcleo de edificios cívico-religiosos, fueron las primeras en desaparecer en la ciudad antigua, debido a la fragilidad de su concentración (Piedra y barro) (8). Las casas cuanto más se acercaban al centro, eran más grandes y ornamentadas; de un sólo piso y de techo plano. Las fachadas no tenían ventanas y la vida se hacía sobre patios interiores, el material que utilizaban para construcción era de adobe, las paredes, tenían techos que cubrían vigas con lámina de madera fuertemente ajustados y encima una capa de argamasa.

## 2.- Epoca Virreynal.

A la conquista de nuestra tierra, que comprendió no sólo México sino también gran parte de otros territorios de América, siguió un período de denominación económica, social, política y religiosa, denominada Colonia. Esto duró aproximadamente trescientos años, desde la caída de Tenochtitlán; 13 de Agosto de 1521, hasta principios del siglo XIX.

Transcurridos los días de la fiebre por el oro quitado a los indígenas, empezó a organizar el territorio conquistado para continuar con las expediciones. Cortés se estableció en Coyoacán y gobernó con el título de Capitán

(8) O. Fergus: La Evolución de la Vivienda humana. Ed. Alameda. págs. 119 a 124, Méx. 1954

General y Justicia Mayor, desde donde ordenó la reconstrucción de la ciudad, fundando el Ayuntamiento de Coyoacán, lugar desde donde fue gobernada la Nueva España (9).

A la conquista militar de México, le siguió inmediatamente la espiritual; fue impuesta una nueva religión en las tierras recién conquistadas. Posteriormente cuando se formó una nueva sociedad la religión fue el principio para ver y explicar el mundo. La cultura y la educación de la colonia no pueden comprenderse correctamente, sin tomar en cuenta la religión. Es pertinente destacar el papel que tenía en la colonia y la conquista; en -- virtud de que los ideales de los conquistadores españoles, llegaban a las nuevas tierras con el propósito de convertir al cristianismo a cuantos pueblos encontrasen. Al efecto fueron tres las principales órdenes religiosas que se establecieron en la Nueva España durante el siglo XVI, a saber: La de los Franciscanos, la de los Dominicos y la de los Agustinos (10).

A continuación de la conquista espiritual los colonizadores españoles implantaron en México el modelo urbano europeo que conocían aunque adaptándolo a la particular topografía de nuestro país. Por lo común, el centro de población fue señalado por una plaza mayor rodeada de grandes y maravillosos edificios civiles y religiosos; a partir de éstos se hacían calles paralelas y transversales.

Los trabajos para reconstruir la capital del país fueron iniciados a --

- (9) Gabriel García Moroto. Arquitectura Popular Colonial en México (Décima Conferencia del departamento de Arquitectura) IMBA 1956. Págs. 106 a 156.  
(10) Gabriel García Moroto. Ob. Cit. Pág. 54

principios de 1522, y el año siguiente (1523) Cortés es trasladado con su tropa de Coyoacán a México y empezó el reparto de solares a los nuevos vecinos. Las nacientes ciudades fueron trazadas parecidas a las de España (11).

Al efecto los Españoles se reservaron el área central de la ciudad y dejaron la periferia a los vecinos indígenas. Ese núcleo central se conocía como "traza" porque ese era el nombre del plano regulador de distribución urbana.

La traza creó, como centro urbano, la enorme plaza mayor cuya extensión comprendía la del actual Zócalo, pero incluía el espacio ahora ocupado por la catedral. El resto lo dividió en manzanas rectangulares acomodadas a las grandes vías ya acéquias de la ciudad Azteca.

La traza comprendía un cuadrángulo cuyos linderos originales correspondían, aproximadamente, por el norte a las calles de Perú, Colombia y la primera de Lecumberrí; por el oriente, a las de Leona Vicario y de la Santísima; por el sur a las de San Jerónimo y las Vizcaínas hasta San Juan de Letrán; y por el poniente a San Juan de Letrán y su prolongación hasta el encuentro con el lindero norte, en un punto que se llamó puente de sacate: Así se llamó la primera calle de Santa María la Redonda.

Además de ser cuadrángulo, la traza primitiva incluía la continuación de la calle de Tacuba, es decir, la antigua calzada indígena de Tlacopan hasta su desembocadura en tierra firme. De este modo pretendía asegurar una

(11) O. Fergus Ob. Cit. Pág. 115.

salida de la ciudad en caso de emergencia.

La población indígena se asentó en torno a la traza, sin conservar ningún orden urbanístico. Fueron ubicados en cuatro barrios parroquiales, todos con relación al centro de la traza; San Juan Moyotla, al sureste; — Santa María Tlaquechican, al noroeste; San Sebastián Atzacualco y San Pablo Teopan, al sureste en lo que sigue siendo Xochimilco y sus alrededores. La traza representaba la solución perfecta para atender a las necesidades urbanas y la seguridad de la población Europea. También fue al principio de la separación entre europeos e indígenas.

Durante la segunda mitad del siglo XVI, se abandonó la idea de amurar la ciudad. Los edificios también fueron perdiendo sus características de fortalezas. La traza sufrió modificaciones, las cuales concedían mayor amplitud a la superficie destinada a los Españoles y como consecuencia lógicamente los indígenas fueron obligados a establecerse y alejarse más del centro de la ciudad (12).

Junto con la conquista se produjo el reparto de tierras entre otros, circunstancia que tanto el indígena como el español veían de distinto modo de propiedad y el uso de la misma. Para el español era un medio de adquirir riqueza y poder; mientras que para el indígena era la forma de satisfacer sus elementales necesidades.

Las primeras formas de repartir tierras surgieron con la fundación de  
(12) Manuel G. Revilla. El Arte en México. Edit. Porrúa Hnos., 1923, Pág.46

las villas, otorgándose a los soldados que habían participado en la conquista, a título de concesión por parte de la Corona y que se les conoce como mercedes. Otras formas de reparto que hicieron los conquistadores fueron las peonías y caballerías es decir, extensiones de tierra concedidas a un soldado de infantería y caballería respectivamente.

Por lo que respecta a los indígenas la propiedad comunal, posterior a la conquista, tuvo también su origen en Mercedes, ya que los reyes otorgaron a los pueblos indígenas derechos de propiedad comunal sobre las tierras. Esta propiedad asumió cuatro formas: Fundo Legal a cada pueblo nuevo se le otorgaron 600 varas de tierra a partir del centro del pueblo que era la iglesia. El Ejido: tierras de uso común situadas a la salida del pueblo. Repartición de tierras para las familias del pueblo. Y los Propios: Tierras con cuyos productos se costeaban los gastos de la comunidad, que eran administrados por el ayuntamiento (13).

Ahora bien en cuanto al aspecto habitacional popular o indígena, durante todo el tiempo que duró la Colonia, fue el mismo que antes de la llegada de los conquistadores en primera instancia porque las casas de éstos eran en su mayoría de materiales sumamente perecederos como: troncos, carrizos y a lo sumo con muros de adobe cubiertos de aquellos; en suma lo que incluso en nuestros días conocemos como poblaciones de orden eminentemente rural; ésto es, que de acuerdo a las circunstancias de espacio, modo y lugar fue variando la concepción de tan modestas moradas.

(13) Lucio Mendieta y Núñez. La Habitación Indígena, Instituto de Investigaciones Sociales de UNAM. México 1939., Págs. 7 y 8.

Esto último en atención a las inundaciones extraordinarias que registra la historia de la ciudad de México, y que a saber son las de los años 1555, 1580, 1607, 1629, 1707, 1714, 1806, 1819, 1856, 1865; de todas ellas, la más grande fue la de 1629. En Julio de ese año, hubo torrenciales aguaceros y el día 21 de Septiembre comenzó a llover fuertemente durante 36 horas ininterrumpidamente. Al día siguiente, amaneció inundada la ciudad; la mayor parte de las casas se derrumbaron (14).

Debiendo aclarar que las únicas construcciones que soportaron tales inclemencias fueron en su mayoría, iglesias, conventos, edificios civiles y hospitales, destacando entre otras obras que lograron subsistir: las casas señoriales como la de Alvarado que incluso se encuentra enclavada actualmente en Coyoacán; también el Hospital de Jesús (15).

Dicha catástrofe arrasó prácticamente con la arquitectura civil del siglo XVI; excepto con las obras indicadas, lo que resulta fácilmente explicable, en virtud de que dichas construcciones fueron erigidas por la primera generación que sucedió a la conquista y tuvieron poco carácter arquitectónico, así pues no había inclinación para construir con anhelos estéticos, la utilidad fue el único móvil, se buscó la fortaleza de la construcción tomando como base los materiales utilizados, apoyados en una recia mampostería y cantera que les dá un aspecto impresionante a tan antiguos edificios (16). Y retomando el tema central de este trabajo, según -

(14) Lucio Mendieta y Nuñez. Ob. Cit., Págs. 9 y 10

(15) La Ciudad de México 1952-1964, Edit. Depto. del Distrito Federal

(16) Silvestre Baxter. La Arquitectura Hispano-Colonial en México, Ed. Bellas Artes, México 1934.

las palabras del pintor y crítico de arte Don Gabriel García Moroto, se -- puede tomar como patrón de viviendas populares en la Nueva España o Colombia a las que se localizan en la zona llamada de las Hordas, en la Provincia de Cáceres, en España y cuyas características principales fueron viviendas pobres de piedra, sin labrar, mal ligadas con lodo, con ventanucas angostas y generalmente sin maderas, con techedumbre, madera y pizarra (17).

Lo que viene a significar en segunda instancia un atraso y estancamiento económico-social de las clases indígenas, por lo que a vivienda se refiere, es el hecho de que durante todo el período que duró la etapa Colonial, no se atendió en lo absoluto el presente renglón; no obstante el urbanismo que se introdujo y alcanzó la capital, vía los conquistadores (drenaje, agua potable, alumbrado público, empedrado de calles, plazas, etc.), al extremo de haber relegado a un plano más que infimo a la vivienda popular, y prueba fehaciente de ello, lo constituye el hecho de haber organizado a la ciudad en trazas, destinando la periferia de la ciudad a los vecinos indígenas.

A continuación en contraste con la habitación popular, destaca por su construcción y señorío la arquitectura doméstica de la nobleza en la Nueva España; que como ya se indicó cumplió con las funciones principales: de habitación y fortaleza, por lo que se procederá a discurrir de manera pormenorizada sobre el particular y que a saber se componía: De una gran puerta que por lo común daba acceso a un patio a través de un pasillo que se denominó zaguán. Más allá de este patio que ordinariamente tenía un aspecto de

(17) Gabriel García Moroto. Ob. Cit. Pág. 6



corativo; hay un segundo patio dedicado a servidores inferiores domésticos y al que generalmente desemboca la caballeriza. Si la casa se ubicaba en una ciudad grande, estaba provista de dos o tres pisos, en cuyo caso el piso bajo era destinado a bodegas, cuartos de criados y quizás a tiendas que dan a la calle. El comerciante de estas tiendas tenía derecho a su habitación en la parte superior de la casa. Cuando la casa tenía tres pisos, el último se le llamó los altos y el que queda inmediatamente abajo el entresuelo. Los altos constituyeron la parte de la casa más estimada, las piezas eran comunmente de paredes más altas y más sólidas que en el entresuelo. El propietario de la casa generalmente vivía en los altos, mientras que el entresuelo lo alquilaba. El arreglo de los dos pisos era regularmente el mismo. Por regla general había dos piezas entre la calle y el patio principal el cual tenía un corredor abierto sobre tres lados. A la primera de estas piezas, la antesala o sala de recibir daba o miraba a la calle. A cada lado de la sala había piezas que miraban a la calle. Estas por lo común eran recámaras aunque una podía ser biblioteca. A cada lado del patio había también habitaciones. Ahora bien cuando la casa se ubicaba en una esquina, había una doble fila de piezas, una que miraba hacia la otra calle y la otra hacia el patio. Alrededor del patio posterior, estaba la cocina, los cuartos de los criados, etc. Todas estas piezas se comunicaban directamente por puertas, pero éstas en general se usaban muy poco. Por los corredores abiertos que rodean el patio se va las distintas partes de las casas, ya que el tiempo raras veces hacía inconvenientes estas costumbres. Las piezas interiores toman aire y luz del patio y estaban recogidas y tranquilas. El patio bien podía tener una fuente en el centro o adosada a uno de

sus muros y muy adornado con árboles y arbustos en barriles y por plantas trepadoras de flores brillantes. A lo largo de los balaustrados de los corredores, rodeando por completo el patio, en donde casi siempre había numerosas macetas y muchas jaulas de pájaros que colgaban entre las arcadas. El patio principal era en realidad una bella pieza abierta y los corredores eran los lugares favoritos de sus moradores. Si la casa se ubicaba en una ciudad pequeña o en los suburbios de una grande, solamente era de un piso y esta disposición se daba en el piso de abajo. Si se trataba de una casa de campo se reemplazaba el patio por un jardín.

Un prototipo de estas construcciones la constituye, incluso todavía - hasta nuestros días, la casa de Alvarado en Coyoacán, una de las más antiguas del país (18).

A la par del problema habitacional, en cuanto al aspecto popular, en esta etapa, la colonia en virtud de su próspera economía, basada primordialmente en la explotación de los ricos yacimientos de oro y plata, una vez - que se establecieron debidamente los conquistadores. A través de las mercedes reales hechas a los colonos. Circunstancia con la cual, se dió paso a la reglamentación de la propiedad y el uso de la tierra. Situación que significó para el español, una forma de adquirir riqueza y poder; mientras -- que para el indígena era la forma de satisfacer sus más elementales necesidades.

(18) Silvestre Baxter. Ob. Cit., Págs. 119,120.

El sistema de la merced real para la adjudicación de tierras fue sustituido casi totalmente desde fines del siglo XVI por el de la composición, que tuvo todas las características de una venta; El monarca hacía la merced si el beneficiario de ella ofrecía a la Corona como donativo una cantidad que ésta consideraba suficiente.

Es de importancia destacar, que de las mercedes reales de tierras y de la ganadería provino el Latifundismo. El germen principal de éste fue la estancia de ganado mayor o menor, cuyas dimensiones de tierra fueron suicientemente grandes para llegar a formar cuando se juntaban varias estancias en la misma mano, otro prototipo nefasto de la colonia, una enorme hacienda (19).

En virtud del poder que investía forzosamente al propietario, la hacienda latifundista dió origen a hondos problemas cuyos efectos han llegado incluso hasta nuestros días, produciéndose lo que se ha llamado un nuevo feudalismo, pues sujetó, por diferentes procedimientos, a infinidad de trabajadores (peones) a la tierra, sumiéndolos en un estado bastante semejante al de los siervos de la gleba trasladando de hecho a los dueños poderes gubernativos y judiciales que en todo caso correspondía a ejercer a los magistrados reales (20).

Finalmente respecto del arte, no podemos olvidar que la ciudad de Mé-

(19) Miranda José-Jiménez Moreno. Ob. Cit., Págs. 242,243

(20) Silvestre Baxter Ob. Cit., Págs. 121 y 124

xico fue una de las más bellas del mundo, en razón de la unidad arquitectónica lograda en el siglo XVIII, principalmente en edificios civiles y religiosos, lo que incluso se le nombró "La Ciudad de los Palacios".

Muy importante fue la huella de la antigua ciudad indígena que dejó su impresión en el plano de la nueva ciudad. Destacando como la más notable, el espíritu del urbanismo indígena que se impuso en las descomunales dimensiones de la plaza mayor y de los solares de los españoles.

Al comenzar el siglo XVII, la ciudad seguía siendo de los conquistados, pero ya comenzaba a perder aspecto medieval de sus casas (realeza). El estilo renacentista (donde se vuelve a la antigüedad clásica griega), alegraba su fisonomía. Después pasó al barroco, caracterizado por adornos donde predominó la línea curva llegando así al churrigüesco con adornos más exagerados y complicados; como claro ejemplo de ambos estilos se encuentra la Catedral Metropolitana. Casi todas las grandes construcciones virreynales, religiosas o civiles, eran de estilo churrigüesco. Para los muros, empezó a usarse la reja y liviana piedra de tezontle; la piedra de cantera quedó para las fachadas, jambas y dinteles. Surge así la modalidad típica y única: Subir las jambas de ventanas y balcones de las casas hasta las cornisas y azoteas, dejando un espacio cerrado para adornos.

Después del estilo churrigüesco, viene su enemigo: El neoclásico -- que hizo a un lado el tezontle y se quedó con la piedra. Fueron olvidándose los retablos dorados para dar paso a un estilo frío y fuera de ambiente.

Ejemplos típicos de las anteriores construcciones son la Casa de Mongda, Museo de las Culturas, Los Colegios de San Juan de Letrán, la Casa de los Azulejos, etc. (Iturbide).

Independientemente que ya se mencionó el aspecto del urbanismo colonial es importante destacar, que durante esta época se le dió nombre a las calles y numeración de las casas.

### 3.- Epoca Independiente.

En esta época podemos catalogar a las viviendas, de acuerdo con el nivel social de sus moradores.

- a).- Viviendas pobres o miserables, destinadas a las clases más bajas de la población o sociedad, correspondiéndoles las vecindades o jacales respectivamente.
- b).- Casas solas sencillas para los núcleos sociales más altos de obreros; los estratos más altos de obreros y artesanos y los más bajos de la pequeña burguesía.
- c).- Viviendas unifamiliares amplias y confortables de una planta con pequeño jardín.
- d).- Casas solas, de dos o tres plantas, para la burguesía media.
- e).- Casas semejantes en forma y tamaño pero más lujosas con ornamentación exterior o interior, para familias de los estratos más elevados de la clase media y las más bajas de la alta burguesía,

para los cuales existían también elegantes edificios de apartamentos y privadas de rentas medias y altas.

- f).- Un amplio y variado muestrario de la alta burguesía y la aristocracia que incluía casas de campo, villas, chalets suburbanos y residencias señoriales urbanas, entre las cuales se expresaban las diferencias sociales y económicas que separaban a los más poderosos de los de menor rango social.

Por otro lado, y con excepción de las viviendas pobres, las restantes pueden también clasificarse, según su relación con el campo y con la ciudad en campestres, suburbanas y urbanas. Las primeras corresponden a las villas, chalets y quintas rodeadas de amplio jardín; las segundas, a las que a pesar de su aislamiento o semiaislamiento, estaban concebidas como casas de ciudad, aunque algunas de ellas poseían un pequeño jardín (21).

A continuación se dará una descripción más pormenorizada de la mayoría de las viviendas arriba indicadas.

#### Viviendas de las Clases Bajas.

##### a) Los Jacales.

Al comenzar el siglo, la mayor parte de la población humilde vivía en jacales, jacalones, tugurios y vecindades; solamente los estratos más altos

(21) Vicente Martínez Hernández. *Arquitectura Doméstica de la Ciudad de México (1900-1925)*. Edit. Escuela Nacional de Arquitectura, UNAM., 1981. Págs. 92 a la 97

de la clase obrera poseían casas solas de dimensiones reducidas en las zonas más pobres de las nuevas colonias de las fábricas. La habitación más mísera era el jacal, semejantes a los que ya existían en torno a la ciudad.

Tan patético fue este mal de los jacales que incluso la prensa de finales de siglo XIX, hace referencia a los que existían "corrales de jacales". Circunstancia que produjo verdaderos conjuntos de miseria, dispuestos a manera irregular dentro de terrenos bardados que en ese entonces tenían escaso valor. Eran construidos por familias, o grupos de inmigrantes rurales, afines por razón de parentesco u origen, con sus propios recursos y esfuerzos utilizando materiales de desperdicios; se caracterizaban por -- sus pequeñas dimensiones, careciendo de toda clase de servicios y el espacio entre ellos era un verdadero corral apto para la crianza de animales. Algunos de ellos albergaban centenares de personas.

Estos albergues elementales se merecían no ser considerados como viviendas sino como guaridas o refugios, semejantes a los que existen actualmente en las ciudades perdidas, sin embargo, teniendo en cuenta que en -- aquellos años, una parte considerable de la población carecía de techo y dormía a la intemperie, podemos considerar el jacal como el tipo de habitación más pobre (22).

Entre las descripciones que se han hecho de él, destaca la siguiente:  
"El jacal es un tipo de albergue construido en la periferia de las ciuda--

(22) Vicente Martínez Hernández. Ob. Cit. Pág. 99

des; en un espacio mínimo limitado, con piso de tierra donde se realizan - todas las actividades; en él sus moradores preparan y conservan sus alimen- tos, guardan sus pocas pertenencias y duermen hacinados sin diferencias de edad ni sexo. No importa la actividad que estén ejecutando, siempre se en- cuentran en relación inmediata y directa con los escasos y pobres objetos y muebles que contiene; las dimensiones de estas habitaciones son muy redu- cidas y los frágiles e inseguros techos y paredes hechos de cartones, ta- blas y pedazos de lámina y algunos parcialmente con adobes, parecen amena- zar a sus moradores en lugar de protegerlos. Este refugio mísero no propor- ciona protección ni seguridad a sus ocupantes; por la naturaleza y disposi- ción de sus materiales el frío, el aire y la lluvia penetran en todas sus rendijas. Son construidos con la esperanza de poseer un abrigo, pero a sa- biendas de que no se va a triunfar sobre las inclemencias, pues no se tie- ne experiencia técnica ni recursos económicos suficientes para satisfacer esta necesidad, la cual provoca en sus moradores un sentimiento de esperan- za. Sin embargo, esta construcción rudimentaria proporciona a la familia o grupos un precario o inseguro espacio propicio diferente del exterior; - entre éste y el interior existe una zona de confianza vagamente delimitada por cubetas para el agua, basura y terreno para la comida de las gallinas, en el cual se desarrollan gran parte de las actividades matutinas a cargo de las mujeres; de esta manera sus moradores segregan y determinan como -- propio una parte del espacio circundante. Este espacio exterior vagamente delimitado, no es compartido por otra familia o grupo, ya que se encuen- -- tran separadas unas de otras. Dentro de la vivienda se agolpan todas las - ocupantes de que apenas disponen el espacio mínimo para no estar unos so--



bre otros; esta situación propicia la comunicación, pero en exceso, no -- ofrece la posibilidad de intimidar, ya sea individual o parejas. La familia vive en constante relación que no está equilibrada por la de cada uno de sus miembros consigo mismo. Es un espacio abrumador, inseguro, que contiene agresividad acumulada por la desesperanza, el aislamiento de la sociedad y la excesiva convivencia física entre sus ocupantes que se traduce en escasa comunicación humana. Esta vivienda se hace con carácter provisional transitorio, ya que sus ocupantes llegan a la ciudad en busca de oportunidades de trabajo, por lo tanto no va unida a un asentamiento de arraigo en el lugar.

A efecto de complementar la descripción precedente se reproducen a -- continuación los juicios y comentarios que hicieron de estas miserables habitaciones algunos escritores de principios de siglo. Para Julio Guerrero "El Jacal" se caracterizaba por tener piso húmedo de tierra, techo de tejamanil sujeto con pedazos de tepetate de adobe ahumado y no poseía más menaje que las tres piedras del nahoa primitivo con los que se formaba su hogar, la olla para los frijoles y el metate para las tortillas. Este era el comenzar del siglo XX, el tipo de habitación más pobre de los obreros.

Julio Sexto y Orvañanos clasificaban respectivamente estas habitaciones de diabólicas, horrorosas y repugnantes, por la promiscuidad que en -- ellas había y las gravísimas consecuencias sociales que resultaban de esta situación, a la cual se atribuía el alto índice de mortalidad que se produce entre la población de los barrios pobres.

## B) Las Vecindades.

La denominación de vecindades comenzó a aplicarse durante el siglo pasado al conjunto de cuartuchos mezquinos, en los que se hacinaban numerosas familias, formados en torno a los patios de viejos caserones de la ciudad, a medida que éstos degeneraban y eran abandonados por sus dueños. Esta misma designación se aplicó a cierto tipo de viviendas multifamiliares, humildes y miserables que construyeron en los barrios y más tarde en las nuevas colonias. La mayor parte de estas vecindades nuevas eran de una sola planta aunque también se construyeron de dos pisos, algunas con dos o más patios y otras con uno solo de tierra, en el cual en años posteriores se situaron los lavaderos. Las primeras debieron tomar como modelo las que existían en los barrios y las de dos plantas parecen inspiradas en las vecindades del centro; unas y otras sirvieron para alejar a una población de las mismas características sociales que los moradores de vecindades de la ciudad.

Ahora bien en virtud de que este tipo de viviendas son desde principios de siglo, la habitación popular típica de la ciudad, considero indispensable citar los rasgos físicos comunes a todas las vecindades, y que a saber son: a) La disposición de todas las habitaciones en una o dos plantas a lo largo o en torno a uno o varios patios; b) Sus limitaciones especiales; c) La carencia de los servicios de agua y drenaje o el carácter común de éstos; d) La pobreza de los materiales empleados en las construcciones.

nes, y e) La relación de las habitaciones entre sí y las de éstas con la calle. Estos caracteres analógicos permiten aplicarles la denominación genérica de vecindades dentro de esta semejanza de rasgos existían entre ellas ciertas diferencias que comienzan a manifestarse durante el siglo pasado, entre las que se crearon en los patios de las viejas casonas coloniales y las que se construyeron "Exprofeso" en los barrios, la mayoría de una sola planta. En las que se erigieron desde finales del siglo en las nuevas colonias se reflejaron las mismas diferencias por estar inspiradas en uno u otro modelo. Sin embargo, éstas comenzaron a diversificarse en tres subtipos o variantes, para satisfacer las necesidades de los distintos estratos que constituían la clase baja, la cual dió lugar a la creación de tres categorías de vecindades: miserables, humildes y decorosas. La primera corresponde a las vecindades con cuartos redondos sin azotehuela; las segundas a las que poseen azotehuela y tapanco, y las últimas a las que tienen dos o más piezas. Estas diferencias determinan diversos grados de amplitud espacial y de comodidad, y se reflejan en el uso que los vecinos hacen del patio, siendo para las primeras áreas indispensables de expansión de la vivienda y para las últimas mero tránsito, salvo en ocasiones excepcionales en que los vecinos festejaban alguna fiesta especial. Las diferencias señaladas influyen o determinan la relación de sus moradores entre sí y con el conjunto de la vecindad a través del patio. En las más pobres, donde este es lugar constante de relación y convivencia, se crea una mayor unidad y comunicación entre sus moradores, mientras que en las de categoría más elevada los vínculos de comunidad son más débiles y la intimidad de cada vivienda está mejor preservada. A las diferencias anteriores hay -

que agregar las que existen dentro de cada una de ellas que representan pequeñas variantes en la condición social de sus ocupantes; pues las habitaciones, aún siendo iguales o semejantes; tienen distinta categoría según su ubicación. En general, las más próximas a la calle son más parecidas a las que se encuentran en lo profundo de los patios. Diferencia muy notoria en las de la ciudad, en las que las habitaciones de "tercer patio" eran las más miserables. En las vecindades de dos plantas los inquilinos de los "altos" se consideraban de categoría social más elevada que sus convecinos de la planta baja. Estas diferencias a veces muy sutiles, originan también actitudes y conductas de carácter social y psicológico que siendo evidente, son sin embargo, difíciles de matizar.

Podemos considerar también como elemento diferencial el que se refiere a las construcciones exteriores que limitan la vecindad. En algunas existían en el exterior cuartos redondos y accesorias con una puerta a la calle y al patio, que estaban destinados al mismo tiempo a viviendas, pequeños comercios y talleres artesanales. Sin embargo, la mayoría de las vecindades están separadas de la calle por un cuerpo de una o dos plantas destinado a viviendas de renta más elevada y algunos poseen fachadas de buena construcción y cierta elegancia. Estos cuerpos exteriores crean una especie de pantalla que junto con lo angosto de la puerta y el zaguán forman una barrera que las separa de la calle y hace del interior de la vecindad un extraño recinto distante y casi inaccesible para los que se habitan en ella.

Este pequeño mundo, creado originalmente como un orden físico de espa-

pacios mínimos que se abre al patio, fue concebido en la forma más elemental y económica para explotar al máximo la rentabilidad de los terrenos. Su rígida disposición geométrica y sus reducidas dimensiones proporcionaron en principio las bases físicas sobre las cuales sus habitantes se habían de crear con "su modo de habitar" el pequeño cosmos que ordenaron con sus propias leyes humanas y sociales. La vecindad puede considerarse como un mundo semihermético, o como un recinto claustral, donde numerosas familias viven en la comunidad de la miseria, o de la pobreza o en una decorosa humildad. Esta doble condición isleña y claustral, ejerce una influencia muy profunda en la mentalidad, en los sentimientos de los moradores y en su conducta. Tienen para ello el valor de un remanso relativamente tranquilo en el que se refugian del caos, la agitación y los peligros exteriores, proporcionándoles la protección y seguridad que les permite considerarse, "habitantes".

Por lo que hace al patio de la vecindad, se advierte que éste se encuentra constantemente animado durante el día por la presencia y actividad de sus moradores, especialmente mujeres y niños, y engalanado con la polí-cromía y el pintoresquismo de los tendederos de ropa y con las macetas y -- flores y diversos enseres, que le dan una fisonomía peculiar y un aire de -- verbena, que hace olvidar la promiscuidad y el hacinamiento en que vive y al parecer, les hace más soportable sus propios males y miserias, y se podría pensar que ejerce una especie de terapia social. El patio es el elemento fun-damental y vital de este organismo introvertido, claramente separado de la calle, que posee una gran variedad y densidad de significados como ámbito co-

mún de todos los vecinos. Si se considera la habitación como un organismo - con pulmones externos, las vecindades tienen en sus estrechos y largos patios el órgano por el cual respiran y también el horizonte dentro del cual ordenan sus vidas. El patio también es área de actividades y quehaceres artesanales y domésticos, de ocios y comadreos, de juegos infantiles, lugar de fiestas y jolgorios, no faltando ocasiones en que se convierte en escenario de sangrientas violencias. Y con su carácter introvertido y su limitación hace que los jóvenes, al no poder practicar en él ciertos juegos se proyecten a la zona inmediata de la calle para convertirla en campo de deportes y en motivo de pleitos. La descripción y análisis precedente se refiere especialmente a las vecindades pobres. Ya que en las de categoría más elevada, el patio es solamente lugar de tránsito (23).

A todo esto se puede comentar y concluir, que el significado que tenían estas viviendas a principio de siglo, eran inhumanas, ya que las condiciones de vida de sus moradores resultaban paupérrimas; lo anterior en razón del modelo económico en el que se hallaban inmersos.

Al efecto no resulta inexacto aseverar y establecer por analogía que - respecto de los jacales actuales de las ciudades perdidas por su semejanza, en cuanto a la miseria de entonces y a la de ahora, la supervivencia de estos tipos de habitación, son el resultado de la continuidad de las mismas condiciones, contradicciones y desigualdades sociales.

(23) Tablada José Juan. Historia del Arte de México, Edit. Aguilar, S.A., Méx. 1927, Págs. 193, 194, 195, 196.

En aras de evitar lo anterior del Derecho Económico ha surgido como el instrumento para resolver tan grave problema, con el fin primordial de tutelar y defender el interés general y lograr un desarrollo económico con justicia social.

Debido a la compleja composición de la alta burguesía porfirista que influyó en la variedad estética de sus viviendas, dentro de la corriente --eléctica común a todas ellas. Los capitalistas extranjeros expresaron sus particulares predilecciones en los diversos aspectos arquitectónicos, ornamentales y en el mobiliario de sus lujosas residencias, según su nacionalidad de origen y su formación cultural. Los miembros más destacados de la --burguesía nacional, mestizos y criollos, viejos aristócratas y advenedizos, por sus diferentes tradiciones contribuyeron también a diversificar el panorama de la arquitectura doméstica de nuestra ciudad (México) entre 1890 y 1910. Los capitalistas franceses difundieron la arquitectura de su país en las viviendas y el refinamiento y la elegancia de las residencias cortesanas de la época de Luis XV y Luis XVI. Introdujeron también nuevos materiales de construcción: el hierro, que hasta avanzado el siglo XIX a pesar de haberse convertido en el material básico en las obras de ingeniería, su empleo seguía siendo considerado con cierta aversión por carecer de "dignidad", ya que por su procedencia y elaboración, era un material industrial artificial, producido mecánicamente por los trabajadores, que carecía de la nobleza natural del mármol, de la piedra y de la madera.

Los anglosajones introdujeron algunos aspectos de la arquitectura ur-

bana y campestre de la alta sociedad inglesa; pusieron de moda la cultura física, mediante la práctica de ciertos deportes, y la importancia que concedían a la higiene que se manifiesta en el refinamiento de las habitaciones de aseo y de los muebles sanitarios (24).

La variedad de ropaje de sus edificios dió a la fisonomía de las zonas distinguidas y el Paseo de la Reforma su carácter particular y pintoresco. El diferente estilo de cada edificio ofrecía la imagen y el recuerdo de las culturas completamente diferentes, separadas por centenares de años o por miles de kilómetros que, sustraídas de su contexto histórico cultural, y extrañas al contenido y a la función social original, carecían de racionalidad y se justificaban solamente por su valor de evocación, como "Arquitectura -- Parlante" por ser el medio más ostensible de mostrar públicamente el poder económico y la elevada posición social y política de sus propietarios.

Estas eran hechas "a la medida", caprichosa para satisfacer la singularidad o extravagancia de cada propietario, para lo cual disponían de amplios solares y abundantes recursos económicos.

Sin embargo, basándonos en ciertas características comunes, han adoptado la clasificación siguiente: a) Lujosas, elegantes o pintorescas, villas, chalets y palacetes aislados en medio de amplio jardín concebidas como casas de campo; b) Grandes residencias palaciegas urbanas y suburbanas, de grandes dimensiones, con amplio jardín, caballerizas y servicios. Algunas de ellas -

(24) Manuel G. Revilla. El Arte en México. Edit. Porrúa Hnos., S.A. Méx. 1923 Pág. 147.



eran notables por su elegancia y el aire aristocrático, siendo la excepción las que merecen el título de palacios; c) Mansiones señoriales suntuosas -- con pequeño jardín, contiguas a otras semejantes; d) Viviendas de los estratos inferiores de la alta burguesía, generalmente de dos plantas, aisladas o semiasladas, de carácter suburbano, remedo modesto de la aristocracia -- con pequeño jardín y mayor sencillez, exterior e interior y e) Amplios edificios unifamiliares de una o dos plantas.

Las villas y chalets pueden clasificarse en tres puntos: 1) las que exteriormente poseen formas muy variadas y accidentadas y su silueta ofrece un aspecto muy movido y dinámico, por sus diferentes cuerpos salientes de diversas alturas, con balcones, galerías, loggias y torreones, y las pintorescas cubiertas que protegen cada cuerpo.

2) Las villas y palacetes con pretensiones aristocráticas inspiradas en las de la nobleza cortesana francesa del siglo XVIII elegantes y a veces severas y reservadas en su aspecto exterior. De planta en forma cuadrada y rectangular formando un bloque compacto y con fachadas casi uniformes, de composición sobria, con discretos elementos ornamentales y predominio de la horizontalidad.

3) Las villas inspiradas en el más variado repertorio de formas y estilos arcaicos; el gótico inglés, el renacimiento italiano o el clasicismo francés o en los estilos antiguos europeos, especialmente en los medievales.

De influencia francesa es la ordenación de las diferentes piezas de la

vivienda en tres sectores claramente definidos: el de las habitaciones destinadas a las actividades sociales y a la vida en común; el de los familiares, íntimas y privadas, y el de las piezas de servicio. Esta división que era considerada en Francia obligada en todas las casas de la alta burguesía, fue adaptada a la mayoría de los edificios de dos plantas con algunas variantes, según el carácter de ésta. En la planta baja se sitúan, el salón principal, saloncitos, biblioteca o despacho, el fumador, la sala de música, la sala de bailar y el comedor, la cocina y el office. En la planta alta, se agrupaban las recámaras, baños, costurero, toilet, vestidos, etc. Las caballerizas y las habitaciones de la servidumbre se disponían con cierta libertad generalmente en el fondo del solar, y en algunos edificios se utilizó también la buhardilla formada por la mansarda para habitaciones (a estas piezas hay que agregar la capilla u oratorio que poseían muchas viviendas) (25).

En general, todas ellas tenían un vestíbulo de grandes dimensiones cuya importancia y riqueza era en algunas dignas de un palacio; en las más lujosas se elevaba desde la planta baja hasta la cubierta y en él se desarrollaba la elegante escalera con rico barandal de hierro o bronce o de finas maderas. En la planta baja este vestíbulo núcleo central, comunica con habitaciones de "aparato" situadas en torno. En el primer piso una galería balcón sirve de acceso a las habitaciones privadas. En este tipo de edificios se accedía al vestíbulo directamente desde la entrada, o a través de un antevestíbulo directamente desde la entrada, o a través de un antevestíbulo, pa-

(25) Miranda José-Jimén Moreno. Ob. Cit., Págs. 214, 242, 243.

ra producir una impresión teatral y escenográfica, la cual era destacada -- por cubiertas de vidrios de colores sobre armadura metálica y a veces por -- una pequeña cúpula que contribuía a la importancia centralizadora de esta -- pieza.

De lo anterior concluimos que al mismo tiempo que continuaban y am- -- pliaban los mejores edificios y el gobierno emprendía la creación de gran- -- des edificios y de monumentales construcciones, la aristocracia levantaba ri- -- cas y elegantes tiendas, almacenes y bancos, y suntuosas residencias priva- -- das que despertaban admiración y orgullo en las clases favorecidas por el -- régimen. Las nuevas colonias, mesocráticas y aristocráticas, en las que la -- ciudad se ensanchaba comenzaban a dar a ésta con sus amplias calles y sus -- lujosas viviendas un carácter moderno, que auguraba que la capital llegaría -- a ser muy pronto una de las mejores, más grandes y populosas de América La- -- tina. Sin embargo, al mismo tiempo, en los barrios bajos y en las zonas po- -- bres del centro de la ciudad y en algunas colonias se acentuaba el hacina- -- miento y la insalubridad de las viviendas, aumentando el número de casuchas -- pobres y feas en sus callejones, descuidados tortuosos e irregulares, y -- eran cada vez más sucios y pestilentes y en consecuencia hubo un atraso eco- -- nómico social en las clases populares durante este período.

#### 4.- Etapa Revolucionaria.

Al finalizar la época independiente entre los profundos contrastes -- que existían en la capital y en la sociedad porfirista, burguesas y se ob-

serva que vivían en elegantes residencias estilo francés y las segundas en sórdidas vecindades cuna del hacinamiento y la promiscuidad de inmundo jacales y de la miseria de la mayor parte de la población así como de la desigualdad de cultura y repartición de la riqueza provocaron lógicamente que el aspecto habitacional no escapara a tan trascendental problema social, -- por el contrario la situación de vivienda hacia principios de siglo era de contraste y por tanto constituyó uno de los principales factores que dieron origen al proceso revolucionario de nuestro país.

Un claro ejemplo de esto, se desprende del resultado del censo de población y vivienda de 1910, donde destaca el hecho de que en la Ciudad de México existían vecindades que albergaban de 600 a 800 personas que pagaban renta de 10 a 20 pesos, pero como los ingresos eran de 2.50 a 3 pesos, las viviendas no las podía alquilar una sola familia, por lo que se unían varias y pagaban la renta a prorrata.

Esta fue la razón por la que más de 100 mil personas vivían aglomeradas "en cuartos redondos sin pavimento, sin luz, sin aire y húmedos, que -- eran más propios para cerdos que para hombres" (26).

En el momento en que el problema de la vivienda forma sus caracteres principales, motivado por el paso de la manufactura a la industria, por la afluencia de gran cantidad de obreros rurales a la vieja ciudad convertida

(26) Hugo Rangel Couto. Derecho Económico. Edit. Porrúa Hnos., S.A. Méx. 1980.

en centro industrial, y por la consolidación de un sistema económico en que la gran mayoría de la masa trabajadora que no puede contar más que con un salario, como medio único para satisfacer sus necesidades.

Razón por la cual el problema de la vivienda popular hace crisis convirtiéndose en hacinamiento, déficit cuantitativo, casas miserables, jacales o cobertores sin las mínimas condiciones higiénicas. Miseria sintetizada en el clásico tugurio o casa de vecindad donde se alojan los obreros, los artesanos y diversos sectores de la clase media. Esta situación no pasa desapercibida por quienes en la época de la dictadura de Porfirio Díaz se fueron a la oposición, y son los miembros del Partido Liberal los que en 1906 claman por un mejor trato al obrero, por el reconocimiento de su dignidad como hombres pidiendo, por lo mismo, mejores condiciones en el trabajo y casas cómodas e higiénicas. (Primer antecedente sobre el problema habitacional en México) (27).

Este documento en la historia de la Revolución Mexicana, es sin duda el que tuvo la mayor influencia para desarrollar la doctrina de ese gran movimiento. Con bases en la justicia, la moral y la razón, se exigió una educación obligatoria, restitución de ejidos y distribución de las tierras, -- crédito agrícola, nacionalización de la riqueza, jornada de 8 horas, protección a la infancia, salario mínimo, descanso dominical obligatorio, abolición de las tiendas de raya, pensiones, de retiro e indemnización y casas cómodas e higiénicas.

(27) Enciclopedia México. Tomo XII Abril 1978, Edit. Mexicana.

Por todo ello fué el más importante patrimonio ideológico con que contó la Revolución Mexicana Institucionalizada. En efecto, una comparación de esos principios, con el significado de las fracciones que tiene la Constitución en su Artículo 123, lleva a la conclusión de que el programa y manifiesto político del Partido Liberal Mexicano tuvo una influencia definitiva en la Carta Magna de 1917.

Es importante destacar que entre los revolucionarios mexicanos el problema de la habitación se encuentra presente, y así, vemos como el plan político-social de Gildardo Magaña de marzo de 1911; proclamando por los estados del sur y que aglutinó a más de 10 mil hombres, establecía su fracción XII "Se revisará el valor de las fincas urbanas a fin de establecer la equidad de los alquileres evitando así que los pobres paguen una renta más crecida relativamente al capital que estas fincas representan, a reserva de -- realizar los trabajos posteriores para la construcción de habitaciones higiénicas y cómodas pagaderas en largos plazos para las clases obreras" (28).

Tanta importancia tuvo para los precursores de la revolución el aspecto de la vivienda que el propio Don Francisco I. Madero, en su natal Coahuila, no sólo elevó los salarios de sus trabajadores y estableció escuelas para los hijos de los campesinos, sino que además les construyó casas higiénicas.

Así las cosas, incluso los diputados renovadores que actuaron en la Cámara (28) Enciclopedia México. Ob. Cit. Págs. 412 a 415.

mara de Diputados en 1912-1913 exigieron también habitaciones para los trabajadores mexicanos.

El 12 de Diciembre de 1914, el primer jefe Don Venustiano Carranza expidió un decreto que adicionaba el Plan de Guadalupe, en el que se comprometía a expedir y poner en vigor durante la lucha armada todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a mejorar las condiciones del peón rural, del obrero y en general de las clases proletarias, circunstancia que vino a significar el preámbulo del Congreso Constituyente de 1917: finalmente el 10 de Diciembre de 1916, Don Venustiano Carranza hizo entrega al Congreso Constituyente de Querétaro del proyecto de reformas constitucionales, y al dirigirse a los diputados expresó que con las reformas que se proponían se esperaba se pudiera atender satisfactoriamente a las necesidades sociales. Al efecto vale la pena resaltar la intervención constituyente de Don Natividad Macías en la sesión solemnisima celebrada el 28 de Diciembre de 1916, hablando de la cuestión obrera en México dijo "que uno de los reyes de Francia consideraba que la Francia sería muy dichosa y que los franceses serían los hombres más felices sobre la tierra, el día en que todos tuviesen sobre su mesa una gallina, pues bien señores diputados, el supremo jefe de la Revolución, cumpliendo honradamente con las promesas solemnes hechas al pueblo mexicano, viene a decírlas; todos los trabajadores tendrán esa gallina en su mesa, porque el salario que obtengan con su trabajo, será bastante para tener alimentación, **PARA TENER CASA**, para tener placeres honestos, para mantener a su familia... Hay que elevar señores diputados al trabajador de la miseria en que se encuentra, hay que sacarlo de la postración en que se

hallá, hay que sacarlo de esas chozas inmundas en que vive en las haciendas y en las fábricas, para decirle: sois hombre y merecéis como ciudadano de la República, todas las consideraciones que merece un hombre libre" (29).

El propio constituyente terminó proponiendo que el señor Ingeniero Pastor Rouaix, con el auxilio de todos los diputados que desearan colaborar, -- elaborara un proyecto de reforma constitucional donde se precisaran las bases para la legislación obrera.

El trabajo de esta comisión fue trascendental en el diario de la vida de la República. Se analizó y estudió el pesnamiento revolucionario expuesto en planes, proclamas y manifiestos políticos, habiendo hecho un compendio extraordinario del ideario de la Revolución.

Surgió así el capítulo "del trabajo y previsión", la estrofa más grandiosa como dijo un diputado constituyente, del himno de la Revolución, con su fracción XII que establecía la obligación a los patrones de dar a sus trabajadores casa cómodas e higiénicas. Y lo que en otras palabras se conoce actualmente como la primera "Constitución Social del Orbe".

El mandato constitucional abrió nuevas perspectivas al problema de la habitación obrera, pero las indudables dificultades técnicas y económicas -- que representaban no permitieron su exacto cumplimiento.

Por lo demás la verdad fue, que en 55 años de vida, institucional, pa



ra las autoridades competentes no exigieron formalmente el cumplimiento del mandato constitucional; que muy pocos sindicatos obreros la convirtieron en punto de apoyo en el planteamiento de sus reivindicaciones, y que para los obreros tal disposición fué algo quimérico que en todo caso ya que casi siempre tuvo un carácter limitado e individualizado.

Esta época da como resultado la creación de la primera Constitución en el mundo que postula y consagra normas de Derecho Económico y Social.

Con la Constitución General de la República de 1917 nace también el Derecho Económico, se fundamenta en la estructura jurídica de la Constitución y la Legislación ordinaria, que tutela un interés económico general, sobre el individual, que propugna por los fines supremos del bien común.

De ahí que debemos concluir con la acepción de Derecho Económico, dada por el maestro Palacios Luna, quien lo considera como: "El conjunto de normas jurídicas originadas en las transformaciones tecnológicas y estructurales de la sociedad con la finalidad de contribuir al establecimiento de un nuevo orden jurídico, sus normas tienden al equilibrio de los agentes económicos, por medio de la reglamentación, ya sea por el Estado o por los particulares. Este Derecho, con espíritu solidarista, da propiedad al interés general sobre los intereses privados" (30).

Es tan completo el concepto del Mestro Palacios Luna sobre el Derecho

(30) Palacios Luna Manuel R., Derecho Económico en México. Segunda Edición Actualizada. Edit. Porrúa. México 1986, Pág. 28

Económico, que en él encierra todas sus características, analizando cada una de ellas como a continuación se precisa:

a) Que el Derecho Económico es humanista porque toma como fundamento nuestra Constitución de 1917 en la que aparece la prioridad del interés colectivo sobre el individual, propugnando por los fines supremos del bien común y la justicia.

b) Que el Derecho Económico es dinámico ya que relata el surgimiento de los hemisferios después de la primera y segunda guerra Mundiales dividiendo a los países del mundo en dos grandes grupos: Socialistas y Capitalistas, sin dejar de tomar en cuenta que el estado siempre está cambiando, transformándose y adecuándose a las condiciones nuevas que surgen día con día lo que le da al Derecho su Dinamismo.

c) Que el derecho Económico: Es concreto o específico según Farjat, debido a que toma en consideración la naturaleza concreta de la actividad que es llevada a cabo por el agente económico.

d) Que el Derecho Económico: Es un Derecho interdisciplinario, en virtud de que en su formación intervienen no solamente disciplinas jurídicas sino incluso otras tan relevantes como la contaminación, la telecomunicación la vivienda, etc.

e) Que el Derecho Económico: Es un Derecho de carácter nacional e In-

ternacional, señalándolo el Maestro Palacios Luna como un Derecho Económico y Social, ya que no se trata sólo de alcanzar desarrollo económico sino de ayudar a la imperación de la calidad de vida de la comunidad; al respecto nos indica el autor "En consecuencia, el nuevo Derecho acude a regularizar la conducta de las personas físicas o morales, dentro y fuera del territorio del país de que se trate" (31).

f) Que el Derecho económico es un instrumento para el cambio social, en virtud de que si constantemente se están modificando las técnicas de carácter económico, como en la familiar presentándose de manera imperceptible pero transformando los puntos principales de la sociedad en general, sirviendo de instrumento para cumplir lo más eficazmente posible, ciertas funciones que corresponden a la Economía.

A continuación procederemos a exponer los artículos que regulan el Derecho a la vivienda:

Artículo 40. Constitucional: reformado y adicionado establece que "Toda la familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo" (32).

Artículo 27 Constitucional: ... "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, lo cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el do-

minio de ellas a los particulares constituyéndose la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada la modalidad que dicte el interés público así como el regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadamente provisiones, usos, reservas y destinos de tierra, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios para disponer en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola tierra y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la distribución de los elementos naturales y los dueños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a --

que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación".

Artículo 123 Constitucional: "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil, al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

Apartado A Fracción XII dice:

"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 o higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósito en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita 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 representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administraran los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas" (33).

(33) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Porrúa, México 1969.

### 5.- Epoca Contemporánea.

Al iniciarse la década de 1930, la Revolución se encontraba ya en proceso de institucionalizarse como presupuesto para emprender la reconstrucción del país; sin embargo, los problemas propios de la reconstrucción fueron adquiriendo una nueva dimensión, al paso que el crecimiento de la población se aceleraba hasta el extremo, que en 1930 México contaba con 16.5 millones de habitantes, en tanto que el resultado del censo de 1960 arrojó una población total de 36.0 millones; para 1970 se contaba ya con 48.3 millones según cifras preliminares y en 1980, a 68 millones de habitantes (34).

Paralelamente al crecimiento demográfico y como consecuencia del alien to otorgado a la industrialización del país, se presentó el fenómeno de un explosivo crecimiento urbano producido por el desplazamiento de los grandes excedentes de mano de obra rural que emigraban a la ciudad con el aliciente de encontrar ocupación en la industria, y si bien un porcentaje considerable de estos emigrantes encontró acomodo, otros pasaron a formar parte del sector de los desocupados y subocupados. Este fenómeno de la concentración urbano se agravó a partir de 1950, al superar la tasa de crecimiento de los centros urbanos industrializados el ritmo de migración de la mano de obra rural, resultando de todo ello el caótico crecimiento de las ciudades como lo demuestran las diversas formas de vivienda que hay en la actualidad y -- que a saber son:

Vecindades.- Este sistema es una de las formas más usuales de ofrecer viviendas en renta por parte del sector privado.

(34) Tablada José Juan. Ob. Cit. Pág. 187 a 190

La gran mayoría de las vecindades son de uno o dos pisos con un patio central, la mayor parte tiene entre 20 y 50 viviendas de una o dos habitaciones y baños y lavaderos comunes. Los ingresos de la población que habita en vecindades varían en función del tiempo de residencia y del régimen de renta.

Es necesario dividir el sistema de vecindades en las de renta congelada y las de renta libre; las primeras, por lo general, están ocupadas por gente que tiene más tiempo como residentes y mayores ingresos que está muy ligada al barrio. Estos residentes no dejan su vivienda aunque se incrementen sus ingresos. Las vecindades que no tienen renta congelada están ocupadas por familias con más cortos períodos de residencia y de menores ingresos; por lo tanto, tienen pocas ligas con el barrio, pues tienen expectativas de alcanzar un nivel socioeconómico superior. Cuando esto ocurre, cambian su lugar de residencia.

Ciudades Perdidas.- Esta modalidad empezó a desarrollarse después de 1940, cuando se saturó el sistema de vecindades debido a la ley de congelación de rentas. Es una distorsión del sistema de vecindades. Por lo general, las ciudades perdidas son áreas que se localizan en los corazones de las manzanas, de tamaño pequeño, muy densamente pobladas y que no cuentan con servicios de agua potable y drenaje. Se encuentran en el circuito intermedio de la ciudad y son tugurios sin ninguna planeación. La mayoría de sus habitantes son personas de muy bajos recursos, quienes a veces rentan desperdicios de materiales para construcción de sus viviendas. La mayoría de sus residencias tienen expectativas de mejorar sus condiciones sociales.

económicas e incluso físicas. (35).

**Colonias Proletarias o Fraccionamientos Populares.**- En la actualidad, este sistema es el más improtante en los grandes centros urbanos y concentran a la mayor parte de la población de estratos bajos.

La mayoría de las colonias proletarias proveen lotes individuales, muchas veces sin servicio. Por lo común, se localizan en la periferia de la ciudad, muchas de ellas en tierra con malas características y generalmente no tienen fronteras que identifiquen barrios. La mayoría de los compradores son de ingresos bajos, pero no del nivel más bajo, o inversionistas especuladores.

Al principio, las densidades de población son muy bajas pero llegan a ser normales después de 5 a 10 años. Durante este lapso se suelen introducir algunos servicios y equipamiento. La mayoría de las viviendas son unifamiliares, de uno o dos pisos y muchas de ellas se construyeron poco a poco, comenzando con un cuarto o un tugurio. Los usuarios erigen su vivienda con sus propias manos o ayudados por albañiles contratados informalmente. El proceso de construcción puede extenderse durante varios años. Estas características de la casa a medio construir, combinada con las carencias generalizadas de los servicios colectivos, producen una condición habitacional muy común en el medio urbano.

(35) J. Fuente Leyva. El Perfil de México en 1980. Vol.2, México, Siglo XXI Editores, Séptima Edición 1980.



Colonias de "Paracaidistas".- Esta modalidad es una distorsión del sistema de fraccionamientos populares, con un período de consolidación mucho más largo, pues no cuentan con la propiedad de la tierra. Se ha convertido en la única opción para la gente de los estratos más bajos. Por lo general, estos asentamientos no cuentan con ningún servicio de urbanización. También predomina la autoconstrucción paulatina.

El carácter no mercantil de esta forma de vivienda no siempre es permanente. Conforme crece la ciudad, el precio del suelo se eleva, ya sea por su absorción en el mercado de la tierra mediante la regularización de la tenencia, o bien por la presión de la demanda de los lotes legales o ilegalmente constituidos.

El auge de esta vía de acceso al suelo y a la vivienda es económicamente con el alcance limitado de la intervención directa del Estado en la producción habitacional para los estratos más bajos. El crecimiento desbordado de los asentamientos irregulares también debe considerarse como un efecto de la incapacidad para tener acceso a la vivienda popular que ofrece el sector público.

Las colonias de "paracaidistas" o zonas de tugurios son significativamente diferentes de los fraccionamientos populares ya que internamente están organizadas y tienen una mayor identidad social y física. Los ingresos son mucho menores, pero el grado de inversión de cada vivienda a menudo es similar al de las otras colonias, pues ambos grupos autoconstruyen su casa.

Conjuntos habitacionales del sector público. Este sistema constituye - la respuesta más generalizada de los organismos oficiales encargados de la vivienda en todo el mundo. Sin embargo, en México, esta solución no está al alcance de la población más necesitada.

La mayoría de los conjuntos habitacionales que existen en el país fueron construidos por instituciones del sector público tales como: El Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, fundado en 1933, absorbió al Banco de Fomento a la Habitación en 1947 y, mediante una nueva Ley Orgánica, - emprendió la construcción de casas, El Instituto Nacional de la Vivienda, - se fundó en 1954; sus funciones, según su ley orgánica, eran coordinar los trabajos de los organismos oficiales en ese sentido; formar personal especializado en planeación urbana y rural; regenerar zonas urbanas deterioradas; estimular la construcción de viviendas económicas; construir viviendas de bajo costo; comprar, vender y permutar inmuebles por cuenta propia y de terceros; y emitir bonos para las viviendas.

El Instituto Mexicano del Seguro Social fué creado el 9 de Enero de -- 1943. Tuvo entre sus objetivos primarios el de mejorar la vivienda de los - trabajadores. (36).

El Fondo del Ahorro del Ejército, El Instituto de Seguridad y Servi-- cios Sociales de los Trabajadores del Estado, etc.

(36) Obra ya citada. Enciclopedia México. Págs. 412 a 415

Estos conjuntos se localizan principalmente en la periferia de las ciudades. En términos generales se componen de edificios multifamiliares y los estándares físicos de las viviendas son de buen nivel. Sin embargo estos conjuntos satisfacen las necesidades habitacionales de un número muy limitado de habitantes. El conjunto de inversiones realizadas por el sector público en esta materia, desde 1925 hasta la fecha, ha beneficiado a menos de 20% de la población urbana. De este porcentaje, la gran mayoría pertenece a los sectores medios y no a las capas de los habitantes con necesidades más agudas.

**Fraccionamientos Residenciales.** - Este sistema de vivienda es el de las clases media y alta de la población. La solución que constituyen las colonias residenciales se ha generalizado en muchos países del mundo.

Los principales problemas que presenta esta modalidad son la subutilización del suelo, y la tasa urbana que se caracteriza por largos desarrollos de vialidad e infraestructura. Por lo común se ubican en los mejores lugares de la periferia de la ciudad, ocupan grandes extensiones de tierra.

(37)

En los tiempos que corren, la tradicional idea de la obtención de una casa a través del solo esfuerzo personal, ha pasado a un segundo término -- merced a las grandes exigencias de la civilización moderna.

La conciencia de que los gobiernos son los representantes de los pue--

(37) Libro de las Necesidades Esenciales en México, COPLAMAR, Edit. Siglo XXI Editores, México, 1982. Págs. 114,115.

blos, ha obligado a enfrentarse gradualmente y en proporción cada vez más - intensa a la construcción de viviendas para sus gobernados, por lo que el - problema de la vivienda ha desbordado las fronteras de la responsabilidad - individual para convertirse en una tarea social colectiva.

El problema por su naturaleza, sin embargo, es uno de los más complejos en el que se confronta no sólo la explosión demográfica que obliga a llevar un ritmo de construcción que jamás podrá ser semejante al del crecimiento de los costos de construcción y el nivel de los ingresos familiares, así como a la falta de relación entre los aumentos progresivos de los precios y a la capacidad de pago de las personas que necesitan una vivienda digna y decorosa.

El crecimiento acelerado de la población que se da a principios de los años cincuentas (1950), ocasiona que se eleve el déficit que ya de por sí existía en aquella época, en materia de vivienda. Aunado a esto, se dieron determinados fenómenos naturales (sismos 1985) que vinieron a terminar con un gran número de viviendas populares ubicadas principalmente en la Ciudad de México. Sucesos que propiciaron y fomentaron la construcción de viviendas social y económicamente indecorosas sin ninguna técnica humana y acrecentando la creación de un sinnúmero de inmuebles que formaron hacinamientos; tales como: paracaídas y cinturones de miseria, que lamentablemente degradan al ser humano.

De dar respuesta inmediata a las condiciones emergentes de la sociedad

en constante evolución y crecimiento sobre todo en el aspecto poblacional -- originado principalmente por la afluencia de personas rurales que emigran -- a las grandes ciudades en busca de mejores alternativas de vida. Lo que ha ocasionado que el problema habitacional adquiera matices verdaderamente -- alarmantes y críticos, tanto en el contexto rural como en el urbano. El Derecho Económico ha instrumentado el marco jurídico que da cauce a la construcción de una vivienda "Digna y Decorosa" para todos y cada uno de los mexicanos, tal y como lo consigna nuestra Carta Magna en el Artículo 4o. "Toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa". Esto en razón de que el Derecho Económico y Social, es eminente humanista que rebasa los límites del orden particular ya que en el problema de la vivienda, tiene un fin notablemente social situación que queda elevada a -- rango constitucional, ya que precisa y regula los cánones a seguir en favor del hogar y la familia mexicana. De ahí que sin duda alguna, el presente tema sea uno de los de mayor importancia para el Derecho Económico y Social. Ya que indudablemente el aspecto habitacional popular denota la proyección y el progreso de una Nación dentro del contexto mundial.

## C A P I T U L O    I I

### MARCO JURIDICO ECONOMICO DE LA VIVIENDA POPULAR EN MEXICO.

#### 1.- FACTORES QUE INCIDEX EN EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA POPULAR EN EL PAIS.

- a).- Población.
- b).- Ingreso Nacional.
- c).- Mano de Obra.
- d).- Fenómenos Naturales.

#### 2.- ASPECTOS SOCIALES Y ECONOMICOS DE LA VIVIENDA POPULAR EN MEXICO.

#### 3.- POLITICAS DE LA VIVIENDA POPULAR EN EL PAIS.

## CAPITULO II

## MARCO JURIDICO ECONOMICO DE LA VIVIENDA POPULAR EN MEXICO.

Antes de exponer lo referente a los diversos factores que inciden en -- el problema de la vivienda popular en México, estimamos necesario enunciar -- los preceptos constitucionales que nuestra Carta Magna consagra en materia -- de vivienda y que constituyen el marco jurídico-económico de ésta.

## Artículo 4 Constitucional.

... " Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decoro sa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo" (1).

Al elevarse a rango Constitucional el derecho a la vivienda, ipso facto se mejoró la calidad de vida tanto individual como social de la familia en -- México, en virtud de que la vivienda es un satisfactor de primer orden para el desarrollo y estructura de toda sociedad, ya que la familia es el núcleo de ésta.

## Artículo 27 Constitucional.

Este precepto cita: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los llamados límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir

(1) Constitución Política, Edit. Porrúa, S.A.

el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

El Artículo 27 en su tercer párrafo destaca en lo que se refiere a la vivienda y los asentamientos humanos "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán -- las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierra, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, -- conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población..."(2).

La finalidad de los anteriores párrafos del citado lineamiento son -- que: "El dominio de la Nación sobre las tierras y las aguas comprendidas en el territorio, da la posibilidad de constituir la propiedad privada".

El Artículo 73 Constitucional fracción VI, facultada al Congreso para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal. Y mediante decreto del 29 de julio de 1987, publicado el 10 de agosto de ese mismo año se crea la -- Asamble de representantes del Distrito Federal.

(2) Ob. Cit. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



"Son facultades de la Asamblea de representantes del Distrito Federal, las siguientes:

a) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender -- las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de: educación, salud y asistencia social, abasto y distribución de alimentos"; regular la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y VIVIENDA: construcción y edificaciones...

El objetivo de la Asamblea de representantes para el Distrito Federal, es legislar de manera concreta sobre éste. Y en cuanto a su desempeño es -- prematuro emitir un juicio respecto de si funciona o no en virtud del poco tiempo de constituida.

Finalmente este artículo en la fracción XXIX C., se adicionó el 6 de febrero de 1976. En la cual se faculta al Congreso de la Unión "Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con la finalidad de cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional.

El Artículo 90 Constitucional: "La Administración Pública Federal será

centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

De conformidad con este lineamiento legal y de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública, el Presidente, crea, interviene y determina las relaciones entre las entidades paraestatales, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

Mediante la reforma del 21 de abril de 1981 la Administración Pública se divide en centralizada (Secretarías de Estados y Departamentos Administrativos) y el sector paraestatal (organismos descentralizados y de participación estatal).

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se atribuye la función específica a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología a nivel Federal el despacho de los asuntos en materia de vivienda y de asentamientos humanos.

El Artículo 115 Constitucional, en su Fracción V, enuncia que: "Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultadas para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y adminis

tración de sus resevas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos de construcción y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarios".

La finalidad de esta fracción es facultar al municipio según leyes federales o estatales para regular y administrar los asentamientos humanos. Debe darse en base a las leyes correspondientes, así como, a participar desde la formulación hasta la administración de los planes de desarrollo urbano.

El Artículo 123 Constitucional en su fracción XII dice: "Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de construir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos créditos baratos y suficientes para que adquieran en propiedad tales habitaciones".

La finalidad del anterior artículo es el de proporcionar a los traba

adores viviendas cómodas e higiénicas con la ayuda económica de las empresas.

El Artículo 123 en la fracción XXX, considera "de utilidad social -- las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en -- plazos determinados".

En la práctica esta fracción no se ha llevado porque no existen cooperativas para la construcción de viviendas baratas o higiénicas que puedan adquirir los trabajadores. Se llegaron a crear algunas cooperativas para la construcción de vivienda pero no resultaron. Debido a las grandes y marcadas desigualdades económicas sociales, educacionales de los trabajadores que las ponen en marcha, a pesar de que las cooperativas se constituyen -- con aportaciones de capital y trabajo igualitario de cada cooperativa, la falta de visión económica, política, etc., de los trabajadores ha originado que sean un fracaso.

Consecuentemente los preceptos constitucionales enunciados son la estructura o el marco jurídico-económico, de donde emana el "Derecho a la Vivienda", para los mexicanos; derecho que debe garantizar plenamente el Gobierno Federal.

La anterior afirmación, tiene una lógica explicación, en virtud de --

que en principio las normas supremas de una nación están consagradas en su Constitución; y precisamente el derecho a la vivienda en nuestro país, como ya vimos está plenamente garantizado en los aludidos preceptos constitucionales. Ahora bien decimos que además de que los multicitados artículos son el marco jurídico del derecho de vivienda, también lo son económicos por la sencilla razón de que ambos derechos tienen un espíritu eminentemente social-económico que busca el mejor nivel de vida de todos y cada uno de los mexicanos.

De lo anterior concluimos que de conformidad con el mandato Constitucional debemos definir a la vivienda como artículo 4 Constitucional.

... "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo".

Por lo anterior procederé a analizar los elementos que destacan el precepto constitucional en cuestión, de conformidad con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

**VIVIENDA:** (Del Lat. vienda). (T.F. de dus. p.f. de, vivère, vivir). F. morada, habitación género de vida o modo de vivir.

**DIGNA:** Da (del Lat. dignus) que merece algo en sentido favorable o ad

verso cuando se usa de una manera absoluta, se toma siempre en buena parte y en contraposición de indigno.

2.- Correspondiente, proporcionado al mérito y condición de una persona o cosa.

**DECOROSA:** (del Lat. decorosus). Adj. Dícese de la persona que tiene decoro y pundonor.

2.- Aplícase también a las cosas en que hay o manifiesta decoro. Conducta decorosa.

## 1.- Factores que Inciden en el Problema de la Vivienda Popular en el País.

### a) Población.

El problema de la vivienda en México se agudizó más a partir de los años cuarenta de este siglo, al presentarse el fenómeno de explosión demográfica, aumentando con ésto la tasa de crecimiento poblacional, misma -- que a la fecha se ha mantenido alta. Y en contraposición a este fenómeno el aspecto habitacional no ha crecido al mismo ritmo que la población, de ahí que actualmente represente un problema de primer orden en el contexto nacional y de difícil solución. Así entonces de 1940 a 1989 la población nacional aumentó de 20 millones a 85 millones de mexicanos; y la zona metropolitana de la ciudad de México creció de 1.7 a 20 millones de habitantes y el Distrito Federal de 1.5 a 10.5 millones de personas, para 1990 -- es 86'000,000 de habitantes (4).

Ya que el aspecto habitacional tiene íntima relación con el orden poblacional, es indispensable aludir sobre las principales características de la teoría de la población de Thomas Robert Malthus; quien aseveraba -- que mientras la población tendía a crecer geoméricamente, los alimentos sólo aumentaban aritméticamente o sea a un ritmo mucho menor que la población, lo cual es patente cuando se pasa a la segunda generación. Destaca también que respecto del crecimiento poblacional, inciden directamente fenómenos que la hace disminuir, tales como las guerras, hambres y pestes -- (frenos positivos); introduciendo igualmente la idea de regular la natali

(4) Mario del Pont, Raúl (Varios autores) Este día aprendamos del Censo. Ed. S.E.P. Y ENEGI. Pág 1. Primera Edición.

dad, mediante lo que denominó "contención o represión moral", que significaba, posponer el matrimonio hasta en tanto no se es capaz de sostener -- una familia (5).

Como se aprecia Malthus ya preveía que el excesivo crecimiento de la población, con el paso de los años (cada cuarto de siglo) se presentaría inevitablemente el problema de poder alimentar a tantas personas; situación que para fortuna de la humanidad solamente excepcionalmente se ha -- cumplido.

Ahora bien trasladando el problema demográfico a nuestros días, a -- nuestro país y respecto del ámbito habitacional, debemos decir que el mis mo, es resultado de un sinnúmero de causas, dentro de las cuales destacan las siguientes:

a) Progresos ostensibles en el campo de la medicina y de la salubridad pública; los cuales han reducido considerablemente la incidencia de -- enfermedades epidémicas, endémicas e infecciosas.

b) Mejores niveles de vida, en general; a pesar de las grandes carencias que aún existen en muchos sectores de la población.

c) Mejores medicamentos. Antes de los años 40 no se conocía la peni

(5) Teoría Económica, Moisés Gómez Granillo. Edit. Esfinge S.A. 1984, Págs. 76 y 77



cilina.

d) Más médicos y mejores recursos.

Lo anteriormente señalado, ha permitido un descenso de la mortalidad; la tasa de natalidad es similar ahora y antes. Así en 1940 nacían muchos, pero también morían muchos, ocasionando un lento crecimiento; después de este año siguen naciendo casi los mismos, pero mueren menos, de lo cual resulta el crecimiento tan inusitado que se está experimentando. Por lo que hoy en día, México tiene una natalidad de país pobre, pero con una mortalidad de país rico (6).

Aunado a los factores precedentes que inciden en el problema demográfico debemos mencionar también al de la inmigración del medio rural a las ciudades (México, Guadalajara, Monterrey principalmente).

Sobre este tipo de movimientos migratorios el Licenciado Gustavo de la Vega Shiota Exsecretario del Consejo de Sociólogos de México afirma que se deben fundamentalmente a dos causas: la exagerada parcelización de las tierras de cultivo y la industrialización de los procesos de producción agrícola indica que la industrialización del campo sólo atiende a razones que favorezcan el aumento de la productividad y han descuidado las implicaciones sociales que ella trae consigo, generando entre otras consecuencias,

(6) Obra ya citada Págs. 81 y 82

una enorme masa de desocupados a los que algunos teóricos llaman "ejército de reservas" (7).

Las diferencias en el comportamiento de la población, en áreas urbanas y rurales, obedece principalmente a la corriente migratoria campo-ciudad, a la par de esta tendencia concentradora, en México prevalece, en contrapartida la tendencia a la dispersión de la población rural. En 1980 - había 125 mil localidades, de las cuales 123 mil tenían menos de 2 mil - 500 habitantes y en ella vivían casi 22 millones de personas.

El porcentaje de mexicanos que viven en zonas rurales descendió del 65 al 35 por ciento entre 1940 y 1980 y el número absoluto de sus habitantes pasó de casi 13 millones a un poco más de 27 millones, respectivamente.

Se estima que para el año 2000 habrá 35 millones de habitantes en el México rural. Sin embargo, la proporción de personas ocupadas en el sector agropecuario ha disminuido drásticamente, en 1950 era de 57 por cada 100 mexicanos y en 1980 sólo llegó a 26 por cada 100.

Al fenómeno de la concentración-dispersión de la población ha correspondido una tendencia similar en el desarrollo económico en el cual ha seguido la lógica de la rentabilidad. Al parecer centros económicos en una

(7) Revista VIVIENDA. Vol. 12 Núm. 2, julio-diciembre de 1988. Publicación Semestral del INFONAVIT.

mayor productividad que los demás se ha generado un flujo de recursos financieros, materiales y humanos que van de las zonas menos productivas hacia los centros más productivos. Así se han creado las grandes ciudades industriales y se ha generado la centralización de todos los niveles.

La migración es entonces un fenómeno que expresa las desigualdades entre el campo y la ciudad, entre regiones y municipios. La población emigra de los municipios pobres hacia los municipios ricos, de las zonas menos productivas hacia las zonas más productivas. Los índices de migración existen porque no hemos sabido extender la actividad en el territorio.

Las desigualdades en las condiciones de productividad entre los diversos municipios hacen que no sólo la población emigre sino también los recursos materiales y financieros hacia las regiones más productivas generando abandono en las regiones menos productivas, lo cual las hace menos productivas aún y acentúa la migración y la centralización. Es el círculo vicioso que será necesario romper para promover ahora un desarrollo descentralizador.

Las zonas rurales se convirtieron paulatinamente en expulsoras de población. Los campesinos expulsados y sus familias emigraron hacia los cinturones de miseria de las grandes ciudades o hacia los Estados Unidos.

Para mantenerse viva, la ciudad requiere del tributo de todo el país. Los servicios públicos vendidos por debajo de su costo real sólo pueden -

funcionar gracias a que la diferencia tiene que ser pagada por aquella -- parte de la sociedad que no habita en las grandes ciudades.

La gran ciudad se vuelve un gigante consumidor improductivo parásito de la sociedad en su conjunto. Buena parte del endeudamiento externo se debe al subsidio a las ciudades. En todo el mundo, la gran ciudad ha entrado en quiebra. Tanto más en los países subdesarrollados como los de México, Distrito Federal, donde la ciudad, lejos de representar el progreso industrial, es el depósito de la miseria del campo (8).

Hay indudablemente una relación entre ciertas estructuras industriales y la rápida concentración de la población, provocada por el empobrecimiento de las zonas rurales, efecto simultáneamente de una sobre explotación de una subutilización del campo según las regiones.

La migración no puede eliminarse mediante la sola persuasión. Se requiere motivar un cambio en las actividades y valores individuales en torno a la decisión de emigrar, pero sobretodo se necesita transformar las estructuras productivas y mejorar las condiciones materiales de existencia del trabajador mexicano.

"Es esa población sin trabajo la que emigra a las ciudades, esta explosiva tendencia ha dado lugar a los asentamientos, o sea, la ocupación

(8) Conferencia Regional Latinoamericana de Población, Susana Lener, Raúl Ed. Colegio de México, 1972.

adaptación y uso que un grupo humano hace de un territorio determinado. - El surgimiento errático de los asentamientos de origen a las llamadas - "ciudades perdidas" y a los crecimientos irregulares de colonias, lo que plantea serios problemas a la administración pública en cuanto a servicios tales como agua potable, infraestructura urbana, locales hospitales, escolares y mercados.

El asentamiento, es la expresión de la diferencia existente entre - necesidades indispensables y la oferta de viviendas o terrenos que permi - tan un desarrollo armónico de ciudades y poblados, en áreas apropiadas - para conformar un habitat mínimo para los grupos de familias que emigran - a los centros industriales en busca de trabajo y progreso" (9).

Así es como estos imigrantes, pronto se convierten en variadas for- mas de patología social, como la prostitución, la drogadicción, el alco- holismo, el robo y el crimen se esparcen reproducen rápidamente en las - ciudades, creando inseguridad, angustia, neurosis y en general violencia.

Como se aprecia en líneas precedentes, el problema demográfico en - México obedece principalmente a las migraciones internas en nuestro país en la busca de mejores oportunidades de sobrevivencia y de "mejoramiento económico", que se presenta en las diversas ciudades.

(9) Derecho Económico, Jorge Witker V. Ed. Colección Textos Jurídicos Univ.

Modificar los flujos migratorios significa actuar enfáticamente sobre la creación de empleos en otras partes del país, a efecto de desviar las migraciones hacia otras ciudades, creando condiciones favorables de infraestructura que redunden y ofrezcan empleos; o bien para que permanezcan en el campo grandes volúmenes de población, lo correspondiente sería crear empleos en el campo mismo, vinculados a las actividades agropecuarias. Sin embargo, es imperante, que para modificar la estructura del empleo y su localización espacial se requerirían cambios fundamentales en la estrategia de desarrollo y en las políticas económicas correspondientes, puntos preocupantes para el Derecho Económico.

Ahora bien paralelamente al crecimiento poblacional, se debe fomentar el crecimiento económico en todos los sectores de la población que redunden en la mejora de servicios urbanos y en la creación de más empleos; esto último mediante la concentración política, administrativa, cultural, financiera y del capital en los lugares donde existen mayor concentración de la población del país.

La desigual distribución de la población obedece fundamentalmente a que en la región central del país fue asentándose los diversos factores -- que determinan esta irregularidad y la ciudad de México se convirtió en poco tiempo en el centro político, administrativo, cultural, financiero, geográfico e histórico, ocasionando con ello que algunas regiones del país se encuentran casi despobladas (10).

(10) Ponce C. Dolores y Alonso C. Antonio, México Hacia el año 2010: Política Interna. Ed. L'ansa. México 1989. Pág. 73 Primera Edición.

Esto significa que por un lado México pasó de ser un país eminentemente agrícola a ser un país preponderantemente industrial y a que la desmedida migración rural a las ciudades principales del país aumentara la población urbana.

Con la permanente y constante migración de campesinos a las ciudades, sobre todo en los últimos años se ha ocasionado un desequilibrio económico político y social en el país.

Circunstancia que además ha ocasionado la lamentable situación agraria en que se encuentra inmersa la clase campesina y que de conformidad -- con lo que piensa el Dr. Mendieta y Núñez, la problemática del agro mexicano no se debe a la falta de producción, ocasionada con el rotundo fracaso de la Reforma Agraria, pretendiendo remediar el mal, con la unificación de minifundios, ejidos y pequeñas propiedades cuando que la productividad agrícola, quierase o no está en función de la tenencia de la tierra (11).

Como se ve los dos problemas más importantes que afectan directamente a la vivienda, son la explosión demográfica y la aglomeración en ciudades, en virtud de que estos padecimientos que aquejan a la sociedad mexicana, -- han originado efectos tan graves como los de inflación, crisis económica, falta de servicios urbanos, falta empleo, etc.

(11) Mendieta y Núñez Lucio, El Problema Agrario de México y la Ley de la Reforma Agraria. Ed. Porrúa. Méx. 1983, Pág. 581.

### b) Ingreso Nacional.

El Ingreso Nacional está formado por todos los ingresos que perciben los habitantes de un país por aportar factores a la producción (12). De -- aquí que debemos considerar que el Ingreso Nacional se integra por los siguientes elementos:

- 1.- TIERRA.- Renta, alquileres y las cuotas que puedan pagar el uso - del factor naturaleza.
- 2.- TRABAJO.- Salario, sueldos, emolumentos, honorarios, comisiones y en general todo lo que remunere al trabajo.
- 3.- CAPITAL.- Interés, rédito, dividendos y lo que pague el uso del - capital ajeno.
- 4.- EMPRESARIO.- Beneficio, utilidades, ganancias a lo que pague el es - fuerzo empresarial.
- 5.- TECNOLOGIA.- Regalias, pago de patentes, marcas y las cuotas que - se destinan a la tecnología.

En el mismo orden de ideas, a continuación se expondrán los elementos uno por uno con el fin de comprenderlos mejor:

#### TIERRA Y RENTA.

La tierra cuenta con infinidad de características que la naturaleza le ha proporcionado, las que ayudan a solucionar los problemas de superviven-- cia a los que se enfrenta el Hombre, por ejemplo se encuentran los terrenos

(12) La Teoría Económica y el Derecho. Kangel Cuoto Hugo. Pág 172 Edit. Porrúa. México 1980.



dedicados al cultivo que pueden ser desde muy fértiles hasta estériles, de la misma forma existen los predios urbanos algunos bien situados y otros - que requieren un mayor gasto para trasladarse al centro de actividades correspondientes, sea Escuela, Trabajo o Diversión. Puede ser que por la demanda de vivienda sea más económico vivir en las afueras de la ciudad y poder transportarse, sin que ésto requiera un gasto mayor que el que efectuarían si pagaran una vivienda bien situada dentro de la misma ciudad.

El autor H.D. Henderson en su libro leyes de la oferta y la demanda - toma en consideración junto con la tierra los elementos naturales sol y -- lluvia, así como los minerales de carbón, de hierro, de plata, de oro, de petróleo, etc., tomándolos como muestras de cooperación por parte de la naturaleza en cuestión económica (13).

Actualmente la tierra en nuestro país en su mayor parte es propiedad privada, puede ser vendida o comprada por un precio, también es adquirida por herencia, tomando en consideración el hecho de que el propietario que lo desea pueda alquilarla por un determinado tiempo recibiendo un pago periódico llamado renta. Con respecto a que la tierra es un don de la naturaleza distinta de los artículos que el hombre produce, Henderson dió algunas peculiaridades que para él fueron importantes y son:

- a).- Que en términos generales, la oferta de la tierra es fija o inalterable.

(13) Henderson D.H. Las Leyes de la Oferta y la Demanda, Fondo de la Cultura Económica, Cuarta Edición Española, P. 74

- b).- Que su calidad y valor cambien de parcela a parcela con una varia bilidad que es inmersa en su amplitud, pero razonablemente conti nua en su graduación.

La tierra y la renta constituyen como factores de producción aspectos entrelazados, por lo que es de suma importancia establecer claramente el -- concepto de renta: generalmente todo individuo tiene una noción de lo que - puede ser la renta; se puede decir, que es el pago que se realiza por hacer uso de algún bién; es claro que tiene sus diferencias según el marco jurídi co de donde se vea la renta.

La Teoría Económica, según el autor Stonier en su libro Manual de Teoría Económica, indica que la "renta sólo se aplica a los pagos hechos por - factores de producción que tiene una oferta de elasticidad imperfecta, en-- tre los cuales la tierra es el principal ejemplo" (14).

La renta económica considera sólo el pago por usar la tierra excluyen- do tanto interés como capital invertido por el propietario, ahora bien las relaciones entre propietarios de tierra y arrendatarios son diferentes de - un país a otro. Para este tema lo importante es el pago al terrateniente co mo propietario de la tierra.

Una de las primeras explicaciones sobre la naturaleza de la renta la -

(14) Stonier W. Alfred, libro Manual de Teoría Económica, Aguilar Edición Española 1980. P. 360

dio David Ricardo, y se ha sugerido que de acuerdo con su tiempo (David Ricardo) desarrollo dicha teoría para atacar a la aristocracia terrateniente como clase social distinta de los campesinos arrendatarios.

Resultado útil tomar las ideas de David Ricardo en el análisis de la renta, recordando que dos de sus principales afirmaciones fueron:

- 1.- "La renta es un interés por el uso de las fuerzas originarias e indestructibles del suelo".
- 2.- "Las altas rentas no son un signo de la generosidad de la naturaleza por el contrario son una indicación de su cacañería" (15).

En el segundo punto Ricardo vivía en un tiempo en que las altas rentas causaban gran inquietud, se dió cuenta que eran causadas por la abundancia, así que observó que tanto la escasez como los altos precios originan las altas rentas y no la abundancia generosa. Debe tomarse en consideración que lo que la tierra es hoy, no es sólo la obra de la naturaleza sino de la acción conjunta de los hombres por lo tanto el concepto de fuerza originaria del suelo, resulta nebulosa como considera el autor.

No se debe tomar como verdad absoluta el hecho de que los poderes del suelo sean indestructibles, ya que simplemente el cambio de clima pueda variar la cosecha de una tierra fértil.

(15) Stonier, Ob. Cit. Pág. 361

La teoría de la renta abarca una gran generalidad, es decir a todos los tipos de factores de la producción.

Siempre se ha tomado a la tierra como el único factor originario de la producción lo que no es verdad, lo que sí está claro es que no se puede crear más al aumentar su precio, y lo que también pueda ser cierto es que la tierra sea el único factor cuya oferta sea inelástica.

Se la considera a la renta de la tierra la especie principal de un gran género, base de la producción factor y consecuentemente elemento clave de derecho económico, con todas la repercusiones que tiene la vida comunitaria, lo que lo ha llevado a ser elemento importante contenido en la Constitución y formulado parte medular de la misma.

Naturaleza, esencia de producción y proyección de los pueblos, ello constituye el factor fundamental de desarrollo, sin su existencia, la vida misma sería imposible, como conservarla, aprovecharla y legitimarla son las principales preocupaciones originales del individuo.

En razón de la calidad de la tierra, la cual se determina por diversos elementos naturales, como el agua y el sol; es como desde las primeras civilizaciones se ha determinado la buena o mala calidad de la tierra y en función de ésto, poder obtener cultivos adecuados para su supervivencia, de ahí que los núcleos de población se asientan en lugares de tierra fértiles. Independientemente de que converjan dichos elementos naturales es necesario

para obtener buenas cosechas la mano del hombre, a través de una adecuada - variación en las siembras y una correcta fertilización del campo, coadyuvada actualmente además con tecnología moderna.

A lo anterior habría que aclarar el hecho de que la tierra adquiera ma yor valor según el lugar de su ubicación, según es el caso al que se le des tine, pagándose una mayor renta por aquella que esté mejor situada, ya sea para habitarla o bien para áreas de cultivo; no así aquella que esté aleja- da o bien sea poco productiva.

En este aspecto, la Constitución General de la República Mexicana fun- damenta el derecho que tienen los mexicanos de gozar de la tierra y sus re- cursos, a través de la Secretaría de la Reforma Agraria, quien se encarga de todo lo relacionado a la dotación y reparto de tierras, así como al uso, go- ce y posesión de la misma.

#### TRABAJO Y SALARIO.

El término trabajo puede ser usado tanto en un sentido amplio como en un restringido, de igual forma puede incluir sólo a los asalariados o puede extenderse a todos los que trabajan con el músculo o con el cerebro.

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 3 nos señala: "El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse con - -

condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.

No podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social.

Asimismo, es de interés social promover y vigilar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores" (16).

#### SALARIO.

El artículo 82 nos define a éste: "Es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo" (17).

Los salarios del trabajo tienden a un nivel en que la demanda iguala a la oferta, pues si aquella excede a ésta, es decir si el trabajador es escaso, los salarios tenderán a subir tarde o temprano y tanto más prontamente cuanto que los trabajadores están bien organizados. A la inversa si la oferta excede a la demanda si hay desocupación general, los salarios tienden a bajar y los sindicatos más fuertes no pueden resistir, la tendencia aunque puedan retardarla.

Quando la producción tenga una gran demanda, también el trabajador la

(16) Ley Federal del Trabajo, Tematizada y Sistematizada, Baltasar Cavanos Flores. Edit. Trillas Pág. 83.

(17) Ob. Cit. Ley Federal del Trabajo.

tendrá, cuando las condiciones de trabajo llenen todos los requisitos como son: recursos naturales, habilidad en los negocios, afrontamiento de riesgo y conocimientos de los procesos técnicos, etc.: y que además reunieran alto número de trabajadores eficientes, probablemente el nivel del trabajo a la larga se encontraría rígidamente determinado.

Se considera como una ilusión suponer que la acción sindical pueda levantar de manera permanente un personaje alto el nivel general de salarios, se puede considerar cuando aumenta la eficiencia de los trabajadores o de alguna forma los patrones son estimados.

La oferta de trabajo en general, puede observarse desde dos puntos: -- trabajadores o patrones, de manera que estará por una parte la oferta y por la otra podría ser la ciencia del trabajo, al patrón le interesen los costos de trabajo por unidad de su producción y al primero le importan los salarios que recibe.

Comenta el autor que "La opinión en un tiempo generalmente sostenida -- de que el principio de la población debe inevitablemente, dejar a la mayoría de la gente al borde de los meros medios de subsistencia no era la expresión de un ideal deseable era una pesadilla (18).

No sería posible pensar en tal relación ya que en la práctica no es --

(18) Henderson, Ob. Cit. P. 131.

tan obviamente lo que debe ser, pero si lo sería mantener que la población real representa hasta ahora "lo que debe ser"; de esta forma no existe ley económica fundamental que determine la oferta total del trabajo, lo mismo que del capital en otras palabras que en la práctica corresponda a lo que es deseable socialmente.

Con respecto a la distribución del trabajo existen lugares donde hay más oportunidades económicas y la gente se mueve generalmente hacia esos lugares dentro de un país, o de un país a otro como sucede con los países que van ampliando su mercado.

En cuanto a la movilidad del trabajo también se encuentran obstáculos que restringen dicha actividad y pueden ser o serían según nuestro autor, en lo racial, nacional o de la cultura lo que es innegable es el hecho de que tanto la oferta como la demanda gobiernan principalmente la remuneración del trabajo en un país.

Para Henderson existen una movilidad entre las ocupaciones.

En México se establece en la Constitución General de la República, en el artículo 123 el Derecho al trabajo que deben ser "digno y Socialmente -- útil", en la Ley Federal del Trabajo se ha creado en su Capítulo IV del Título Décimo "Del Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento cuyo objetivo principal es estimular todo lo referente a la generación de empleos.



El punto antes mencionado es muy importante para que el hombre pueda - desempeñar la labor que mejor le acomode, también se contempla el derecho - al trabajo de los menores de edad los que deben cumplir con ciertos requisitos para que obtengan el correspondiente permiso otorgado por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Es innegable que el trabajo y el salario se encuentran directamente ligados y que son los factores, elementales para el Ingreso Nacional.

No deben pues, perderse de vista dichos elementos debido a su importancia en cualquier país, y hablando particularmente de México es prioritario, no sólo mantener la actual mano ocupacio-productiva, sino que con toda responsabilidad crear nuevos empleos por supuesto que sean productivos que - - aporten beneficios a lugares despoblados y con la garantía de constituirles viviendas a los trabajadores para que no existan centros o ciudades tan poblados y con esto elevar el nivel de vida de nuestro país como fin de Derecho Económico.

De manera que México necesita del trabajo en forma responsable de todos los mexicanos del área que sea, lo que sin duda nos llevará a salir de nuestra crítica situación económica, tomando en cuenta que a mejor trabajo corresponderá mejor salario.

#### EL CAPITAL Y EL INTERES.

El capital es un acervo (strook) o fondo que existe en determinado mo-

mento, mientras que los ingresos constituyen una corriente o caudal, es decir, tanto por semana o por año.

La existencia o acumulación de bienes en un momento dado constituye el capital de la comunidad comprende desde luego los medios de producción tales como fábricas, la maquinaria, las vías férreas además de los "productos intermedios" es de aquellos que se encuentran en proceso de producción, también productos acabados que se encuentran en manos tanto de productores como de comerciantes, tomando en consideración que el proceso de la producción se termina cuando lleguen las mercancías a manos de los consumidores, lo cual es un tanto discutible en virtud de que ésto último no depende directamente de los consumidores, sino directamente de la producción de los mismos en sí.

Ahora bien, respecto del capital, debemos excluir a la tierra de este renglón, toda vez que ésta se formó exclusivamente de los dones de la naturaleza y por lo tanto el hombre no puede aumentar dicha provisión; de ahí que lo que importa es el hecho de su función y no el origen, de manera que si un canal es útil también lo es un río, sin embargo, por las razones antes señaladas es necesario distinguirla del capital, el cual el hombre puede a su capricho aumentar y no así los dones de la naturaleza, los cuales a lo más se deben canalizar de manera adecuada, en función de la producción.

De manera tal, que la comunidad aumenta su capital, ya sea mediante el

mejoramiento de la tierra, o bien aumentando la existencia de otros bienes.

Podemos decir que la acumulación del capital es un ejemplo claro, cuando éste se destina a la construcción de casas habitación, lo que se traduce en favor del mejoramiento del nivel de vida de muchas personas, satisfaciéndose así una necesidad primordial y principal que además da como resultado - paralelamente la acumulación de cierto capital.

Por lo que en forma indirecta, el capital se considera como tal cuando también se destina con el fin de producir bienes que ayudan a satisfacer una necesidad.

Y en este caso, cuando el objetivo del capital se canaliza mediante los conductos legales, sociales y administrativos a la edificación de viviendas; se está cumpliendo cabalmente el cometido del Derecho Económico ya que substancialmente se está mejorando en el terreno de los hechos el nivel de vida de muchas familias mexicanas.

Así entonces se le puede considerar al capital como una relación directa entre el producto de trabajo y la tierra, ya que contribuye a producir -- las materias primas necesarias, que coadyuvan a la construcción de viviendas.

Por lo que resulta particularmente importante considerar también el hecho del destino del consumo del capital que los mexicanos deben asignar a el título de reserva, para efecto de dar un mantenimiento adecuado y permanente

a sus hogares.

Situación desde luego y pese a las diversas vicisitudes económicas que aquejan al país, deben tomar muy en cuenta, si es que no desean que sus moradas se deterioren tanto que los obligue a vivir en situaciones por demás lamentables.

Si consideramos, que la actividad productiva enfocada, desde el punto de vista de la construcción de casas, debe por regla general de darse determinado margen de tiempo, con el fin de que dicha actividad rinda sus frutos económicos, por lo que resulta pertinente hacer algunas observaciones al -- respecto:

- 1.- "Existe una gran diversidad en consumo de artículos por lo tanto -- es la comunidad la que en un momento decidirá en qué grado se aumentará la producción de algunos artículos más que la de otros.
- 2.- Que por medio de los diversos métodos que se pueden elegir cual -- utilizar para generar una mercancía tomando en cuenta el tiempo -- que se pueda esperar para una mayor producción.
- 3.- Se debe tomar en cuenta que los bienes capitales no pueden permanecer en el mismo estado, ya que sufren deterioro y el hacer las reparaciones es una forma de mantener el capital .

- 4.- Es necesario que toda empresa guarde o almacene tanto mercancías - como maquinaria, puede bien ser en materias primas o como lo juzgue conveniente el inversionista, para evitar problemas a futuro - que sean imprevistos.

Como factor de producción, el capital produce una cuota denominada interés, que es el porcentaje que recibe el capitalista por aportar su dinero y arriesgarlo para lograr la elaboración de un producto o la generación de un servicio, de aquí que uno y otro (capital e interés) se encuentren entrelazados, debiendo ser lo suficientemente atractivo el interés para no desanimar al empresario, y al mismo tiempo no debe ser tan oneroso que el consumidor pueda pagarlo.

Que de conformidad con la creciente oferta de vivienda de parte de muchos mexicanos, los empresarios que deciden intervenir su capital con el ánimo de satisfacer tal necesidad, deben en primera instancia, tomar como suya dicha necesidad de habitación, utilizando al efecto los medios técnicos adecuados para ese fin considerando además que otros bienes de capital se re-quieran para dicha empresa, para así saber que maquinaria y que bienes han de adquirir con oportunidad, cantidad y calidad, evitando así que se eleven costos de producción que al final deban pagar los consumidores.

EL EMPRESARIO, LA EMPRESA, EL INTERES Y EL BENEFICIO.

El empresario es aquel que en sus inicios se le vió despectivamente, pe

ro conforme avanzaron tanto los conocimientos como el progreso industrial - fue tomando forma importante dentro de la producción, llegando a considerarse como el alma del sistema capitalista.

El empresario libre antiguo al que el autor Elmar Walter en su libro - Capitalismo en Transición consideró más acertado llamarlo propietario-empleado, era libre de tomar decisiones, y los actuales manager-empleado deben tomar en cuenta los deseos de sus copropietarios: paulatinamente se ha perdido el control de autoridad para tomar decisiones debiendo elegir una - y firmar otra; lo que implica que fueron otros los que discutieron a que decisión llegar, teóricamente dispone de la aprobación de una decisión la - - cual ya se ha tomado antes de pasársele a firma no sólo se libró de la obligación de tomar decisiones, sino que, además sus empleados tienen el privilegio de adoptar decisiones, de tal forma que elaboran proposiciones concretas acerca de la venta, la producción o el financiamiento que "tras un informe previo de los empleados superiores, son presentados al Director de la empresa, para su ratificación" (19).

Como se aprecia, la particularidad del actual empresario (manager-empleado) difiere en mucho del antiguo empresario ya que actualmente aquel está muy lejos de tomar decisiones propias de su empresa, aunque por otro lado esto mismo implica la decisión que él toma a través de la ficha de conformidad.

(19) Walter Elmar, Capitalismo en Transición, Editorial Tecnos S.S. Pág.21

Es más razonada, por la simple y llana razón de que dicha decisión ha pasado por las diversas esferas de producción de su empresa, la cual vota - en favor y en aras de mejorar la producción de la empresa en cuestión.

Y ésto trasladado al plano de la construcción de casas habitación, es fundamental, tanto para el empresario quien obtiene por esta vía mejores ganancias al edificar con mayor calidad, costo y tiempo; como para los diversos mexicanos que están en espera de obtener una vivienda "digna y decorosa" que finalmente ha de redundar en un precio más justo y en la oportunidad de adquirir a la brevedad posible una vivienda.

Otra diferencia del antiguo empresario con el contemporáneo (manager-empresarios), radica en el hecho de que aquel, se encontraba directamente relacionado con sus inversiones y su habilidad para el manejo de su empresa, - su interés era obtener una buena ganancia, de ahí que tener pérdidas significaba la toma de decisiones equivocadas. No así su sucesor, quien en una empresa cuasi-pública, se encuentra muy bien protegido de esos riesgos, ya que por sus servicios en la gerencia general cuenta con un sueldo fijo, que paga do con regularidad, de manera que no es necesario, por lo menos en un principio, el saber que la empresa tiene pérdidas o no, y como medida efectiva que se debe tomar con respecto a las rescisiones del manager-empresario sería el despido, lo cual sucede en muy contadas ocasiones.

Actualmente son muy importantes las ganancias tanto para accionistas como para los miembros de los consejos de administración y para los verdaderos

guías de los gigantes cuasi-públicos que tienen poca participación dentro del patrimonio de los trusts. Sus estímulos se traducen en sueldos, en pensiones y seguridad en sus puestos, de manera que a la separación entre la gerencia de la empresa y aceptación del riesgo financiero se suma "la divergencia entre la iniciación de ingresos que constiuyen una obligación del manager-empresario y la percepción de ganancias que continúa siendo la prerrogativa más importante de los propietarios en su calidad de manager-empresario (20).

De cualquier forma el manager-empresario tiene la responsabilidad ante los propietarios de la empresa de manejarla lo mejor posible aumentando el capital y además debe de mantener una orden entre empleados y propietarios evitando descontentos en cualquiera de los dos lados; por una parte quedan limitadas sus obligaciones directivas comparadas con el antiguo empresario, pero sus responsabilidades crecen en forma alarmante dando origen a la planificación.

En la antigüedad al empresario se le consideraba el hombre de negocios porque aplicaba toda su capacidad demostrando éxito en los mismos, actualmente el manager-empresario se ha preparado y poco han aumentado en el número de profesionistas, sin dejar de mencionar que han progresado dentro de una empresa debido a los diversos programas de formación con los que cuentan, -- los puntos rectores; uno de los aspectos menos positivos de los actuales -- profesionistas empresarios es el riesgo de convertirse en burócratas ya que su actividad se encuentra tan programada que en resultado final es típi--



co de un aparato burocrático estatal, lo que trae como consecuencia dificultades para un progreso rápido y efectivo.

Toda empresa necesita saber cual es el volumen de producción que le da las ganancias máximas, y ésto lo podrá obtener si lleva una buena contabilidad y una buena estadística.

Actualmente el empresario que constituye viviendas ocupa un lugar preponderante dentro de la Economía Nacional, ya que de sus recursos depende que muchas familias puedan tener acceso a una casa y el riesgo que corre con la nueva concepción de "empresario", radica en el hecho de que las empresas o constructoras de complejos habitacionales caigan en el burocratismo administrativo, que impida la rápida y efectiva construcción de viviendas con resultados negativos correspondientes, tanto para el empresario mismo que como para los posibles beneficiados; porque en la medida en que se alarguen los procesos de construcción esa misma medida se eleven los costos, lo que finalmente hace que disminuya el beneficio total al empresario y por el otro lado obviamente ésto repercute en los costos finales de veces, la inaccesibilidad por parte de las personas a las mismas.

El propósito de entender correctamente el significado del Beneficio Total, procederemos a transcribir algunos conceptos que nos da el autor Rangel Couto en su libro la Teoría Económica y el Derecho.

1.- "Coste fijo; este lo tienen las empresas, y hay que hacer frente a

ellos desde el momento en que la misma quiera iniciar sus operaciones; son constantes e independientes del volumen de sus productos y comprenden, entre otros: alquileres, luz, amortizaciones, seguros, mantenimiento de equipo, gastos administrativos, etc.

- 2.- Coste Variable, es el que se realiza de acuerdo con el volumen de la producción, como en el caso de las materias primas o de los combustibles. Disminuye por comprar al mayoreo, o por mejorar aprovechamiento del trabajo debido a su organización más eficiente o a la maquinación.
- 3.- Coste Total, resulta de la suma de los dos anteriores.
- 4.- Coste Unitario, es el cociente que resulta de dividir el coste total entre el número de unidades producidas.
- 5.- Coste Marginal, es el que resulta de producir una unidad más o dicho de otro modo; lo que cuesta producir la última unidad.
- 6.- Precio, es la cantidad de dinero en que se vende una unidad de mercancía. Señala aquí arbitrariamente y puede referirse a cualquier mercancía.
- 7.- Ingreso Total, resulta de multiplicar el precio por el número de unidades de mercancía producidas y vendidas.

8.- Beneficio Total, es aquel que se obtiene restando del ingreso total el costo total.

9.- Ingreso Marginal, es la cantidad de dinero en que se vende la última unidad, o dicho de otro modo; es el aumento del ingreso total al vender una unidad más.

10.- Beneficio Marginal, es la diferencia entre el costo marginal y el ingreso marginal, o dicho de otro modo es el que resulta de restar el precio en que se vendió la última unidad. Al coste que ésta tuvo" (21).

De lo anterior se plantea la necesidad de planear mejor los costos y precios de la empresa, para aprovechar mejor cada uno de los elementos que intervienen en el proceso de producción; con el objeto de que el beneficio total sea mayor para el manager-empresario, amén de que además los procedimientos anteriores citados, permitirán al empresario verificar cualquier dificultad que pudiera crecentarse en su empresa de una manera más fácil y eficaz.

En conclusión, el beneficio es el margen de ganancias o utilidad de una empresa en virtud; de su volumen de producción, del coste de ésta, de las materias primas utilizadas, del aprovechamiento de la mano de obra, y de la --

(21) Rangel Cuoto, Ob., Cit. P. 100 y 101.

utilización de maquinaria en la producción de unidades: que resulta de restar del ingreso total de la empresa el costo total de producción de las unidades.

El aspecto del beneficio, respecto de la construcción de viviendas, es de particular importancia para los inversionistas o empresarios constructores, debido a que si resulta lo suficientemente atractivo, se decidirán a invertir en programas habitacionales y de esta forma coadyuvarán con el Gobierno Federal a resolver la aguda problemática de la falta de viviendas -- que acusa a nuestro país.

Y que para lograr alentar a los inversionistas en materia de edificación habitacional, el Gobierno Federal debe instrumentar políticas de abaratamiento en los materiales de construcción sin que bajen éstos su calidad, eliminación en la medida de lo posible de trámites administrativos en el otorgamiento de licencias para la construcción, así como alicientes fiscales adecuados, tendientes a presentar un panorama favorable y promisorio para los inversionistas que les permita vislumbrar un atractivo margen de ganancias o beneficio.

Por otro lado en cuanto al interés, podemos empezar por referirnos a él, como aquella parte de la cual se desprende una persona que proporciona el capital, para poner en marcha un proceso productivo; de manera que los ingresos que recibe el capitalista por concepto de interés.

Como factor de la producción, el capital genera una cuota denominada - interés, que es aquel porcentaje que se dá al capitalista o inversionista - por aportar o invertir su dinero arriesgándolo con el objeto de elaborar un producto determinado o bien en la generación de un servicio; de ahí que ambos (capital e interés) se encuentran entrelazados. Por lo que en cualquier empresa el interés debe ser tan atractivo, que aliente al empresario a invertir su capital, pero al mismo tiempo cuidar que dicho interés no sea tan oneroso que el consumidor no pueda pagarlo.

Al igual que en el Beneficio, el interés es el margen o porcentaje de ganancia que obtiene el empresario o inversionista en su caso, pero a diferencia del beneficio, el interés genera la obtención de un producto o la generación de un servicio; y en el caso concreto del tema que nos ocupa la -- edificación de vivienda, es en obvio de mayores explicaciones ocupa un lugar preponderante para el Derecho Económico y al invertir en este renglón, se está automáticamente generando un servicio.

En primera instancia, porque se está proporcionando a una familia el - derecho para resguardarse de las inclemencias naturales, pero además se está generando también una serie de servicios urbanos, sin los cuales no se puede concebir una vivienda digna y decorosa, tales como: agua, luz drenaje, pavimento, teléfono, etc., servicios que en su conjunto hace que nuestra so - ciedad, a través de las instancias políticas, eleven su nivel de vida. De - ahí la importancia que los inversionistas o empresarios vean alentado su --

"Interés" en invertir en la cuestión habitacional.

#### LA INDUSTRIALIZACION, LA TECNOLOGIA Y SU PAGO.

La industrialización en cualquier país reviste una gran importancia, ya que lleva consigo el progreso económico, que se traduce a la postre en un florecimiento económico en todos los aspectos de una nación, ya sea social, política o culturalmente; de ahí que sea una aspiración legítima de los países, el contar con una buena industrialización.

Cabe indicar que para que lo anterior se dé, es indispensable que los países, cuenten con una infraestructura acorde con las aspiraciones de industrialización que deseen insertar o establecer; ya que, la base de una industrialización es precisamente la infraestructura con la que cuenta una comunidad, y en función de ésto se estará en posibilidades de que dicha industrialización sea técnicamente avanzada y actualizada.

También es importante apuntar que para iniciarse en la industrialización, las naciones precisan en principio de hacer importantes inversiones al respecto, lo que incluso representa una carga económica muy significativa. Pero que indudablemente, con el paso del tiempo la industrialización se traduce necesariamente en un avance económico.

Ahora bien, como ya apuntamos líneas arriba la industrialización se finca en la infraestructura, y dentro de los elementos de ésta, destacan por su importancia, los energéticos, la energía eléctrica, el agua potable,

las carreteras, los puertos, los aeropuertos, etc., ya que coadyuvan al -- florecimiento de una buena industrialización, amén de que éstos indican el grado de desarrollo de una Nación, y porque en la medida en que se industrialice nuestro país, en esa misma medida el Derecho Económico está cumpliendo cabalmente su cometido como instrumento para el cambio social.

Y a mayor abundamiento sobre el particular cabe citar lo que Manuel -- Martínez del Campo opina al respecto: "Al incrementar la industrialización se contribuye de manera directa a la existencia de numerosos servicios y -- facilidades, así como la aplicación del mercado interno; tanto aquellos co -- mo éste son causa y resultado del desarrollo económico" (22).

Por otro lado, también la industrialización permite a las empresas -- competir entre sí para mejorar la calidad de los productos, en aras de es -- tar en la preferencia de los consumidores, lo que trae aparejado que ade -- más dichos productos se elaboren en mayor cantidad y con ello el abarata -- miento de sus costos; lo que hace que el poder adquisitivo de las clases -- menos favorecidas se eleva, estén en opción de poder adquirir un sinnúmero de productos y servicios.

Desde el punto de vista de nuestra economía, es saludable el estable -- cimiento de una mayor industrialización, porque ésto permite que muchos me -- xicanos puedan contar con empleo, y ello permite elevar el nivel de vida --

(22). Martínez del Campo Manuel, Factores en el Proceso de Industrializa -- ción, Fondo de Cultura Económica Primera Edición, 1972, Pág. 205.

de la sociedad mexicana, que entre otras cosas las familias mexicanas tiene también con ésto el Derecho que les otorga nuestra Carta Magna en el artículo cuarto de tener una vivienda "digna y decorosa" vía la capacidad económica que con la industrialización se logra.

En términos del presente punto, es indispensable hacer una correcta planeación a corto, mediano y largo plazo de la industrialización, tomando desde luego en consideración los elementos ya mencionados, y además con un denominador común; el mejoramiento del nivel de vida de los que menos tienen. Ya que no se debe seguir sacrificando al grueso de la población mexicana, en aras de industrializar y modernizar al país.

Ya que de no actuar con un propósito eminentemente Nacional por parte del Gobierno Federal, se estaría cayendo, en el terreno de la irracionalidad y en el menosprecio de los más elementales derechos humanos.

Y una de las formas en las que debe beneficiar a los mexicanos, la -- "modernidad" o industrialización que actualmente es implementada por C. -- Presidente de la República principalmente, mediante la reivindicación de las clases más bajas de nuestra sociedad.

Podemos decir que una ventaja de la actual industrialización, radica en el hecho de contar con experiencia técnica, que la humanidad ha adquirido. Sin olvidar que se enfrenten a una competencia activa, a nivel mundial



que realizará esfuerzos tendientes a no permitir el surgimiento de nuevos productores, incluso con la práctica de lo que se conoce como dumping-tem poral, con objeto de no perder pequeñas fracciones de sus mercados actuales o aún potenciales.

La industria mexicana (privada o pública) en materia de construcción habitacional, debe aprovechar la coyuntura económica del país, para proveer de más y mejores viviendas a las clases más desprotegidas, mediante la implementación de nuevos sistemas de construcción en los que se utilicen materiales y mano de obra más económicos, que permitan a las familias mexicanas de escasos recursos poder adquirir una vivienda, de conformidad con el carácter humanista del Derecho Económico.

Es sin embargo un hecho el que los países se encuentran en franco desarrollo industrial con la finalidad, de una humana igualdad, donde no existan países patrones y países asalariados; en opinión de Manuel Martínez del Campo existen tres formas de apoyo a los programas de industrialización de los países y que son:

- 1.- La sustitución de importaciones.
- 2.- La ampliación del mercado interno.
- 3.- La promoción de las exportaciones.

Estos apoyos se coordinan entre sí y su aplicación depende de la etapa de desarrollo que el país de que trate tenga. La primer forma de apoyo tie

ne como finalidad dejarle al empresario nacional el mercado libre, esto mediante la elevación de los aranceles de importación, e incluso haciendo -- prohibiciones de importación, lo anterior puede conducir a una elevación -- de precios y un mal producto además de que aquellas industrias que requieren de material semielaborado también se ven afectados por esta política, circunstancia que provoca el contrabando en múltiples formas, y que cuando se pretende una industrialización acelerada se da este fenómeno económico.

De tal manera que el Derecho Económico considera a la industria como la unidad de decisión económica, capaz de provocar cambios favorables dentro de la economía Nacional que redundan en el bienestar común.

La segunda forma de apoyo o ampliación del mercado interno es la que se lleva a cabo mediante la proliferación de la industrialización en empresas y plantas, con la consiguiente elevación en el número de trabajadores, circunstancia que deberá darse a medida que cese el mercado de las importaciones, fomentándose un desarrollo regional (fábricas) y fomentar las pequeñas y medianas empresas.

Al establecer el marco legal que da lugar al nacimiento y a la proliferación de las industrias a nivel nacional, el Derecho Económico permite -- que un gran número de mexicanos pueda tener trabajo, y con ello cumple con otro de sus fines, que es el del bienestar común y la justicia.

La tercera alternativa, consiste en promover la exportación de produc

tos manufacturados, lo que significa económicamente que el país ha sido capaz de substituir las importaciones en algunos renglones; y que el problema a vencer por parte de la industria mexicana, es el de la buena calidad de sus productos, ya que actualmente nuestra industria adolece de mano de obra calificada, obstáculo por lo que los productos mexicanos tienen poca competitividad en los mercados extranjeros.

En virtud de que el Derecho Económico trasciende nuestras fronteras ya que tiene la característica de ser tanto nacional como internacional, se debe promover nuestros productos, manufacturados en los mercados extranjeros, basándose en la buena calidad de éstos, ya que con el devenir del tiempo la mano de obra mexicana no dudamos alcanzará un nivel requerido, en algunos renglones.

Por lo que respecta al pago de la tecnología, sabemos que son pocos países que siguiendo el ejemplo de Inglaterra han conseguido su revolución Industrial y que la aplicación de su nueva tecnología propició el desarrollo de la misma. Por lo tanto las grandes empresas dedican sumas importantes de dinero al desarrollo de la tecnología.

Dichas empresas patentan lo que descubren y lo que inventan para cobrar derechos y regalías, cuando otros países deseen aprovechar los nuevos conocimientos tecnológicos.

Por su parte México como bien lo menciona el autor Rangel Couto "ha -

estado pagando y continúa haciéndolo, en miles de millones de pesos por -- concepto de tecnología extranjera y en cambio los Estados Unidos de América, recibe cada año cantidades estratosféricas por el concepto de "proporcionar tecnología" (23).

Sin embargo, sabemos que para no pagar tecnología extranjera, México tendría que impulsar la investigación, y ello también requiere de un enorme impulso económico, aunado al hecho de que no existen suficientes profesionales de alta calidad pero aún así, México ha encontrado nueva tecnología en algunos campos como el fierro y esponja, así como en algunos aspectos de la industria petrolera, circunstancias por las cuales México recibe pequeñas regalías del extranjero.

El papel en que este aspecto juega el Derecho Económico, es importantísimo, ya que a través de él, se puede alcanzar el avance tecnológico que nuestro país necesita, progreso técnico que puede darse en la medida en -- que se introduzcan nuevos productos o desarrollando procedimientos que den mayor producción por hombre esto conlleva a que con la existencia de nuevos artículos, se logre un aumento de su demanda por parte del consumidor.

c) ~~Mano de Obra.~~

La escasez de recursos económicos y financieros a la que se enfrenta

(23) Rangel Couto, Ob. Cit. P. 81.

nuestro país y los requerimientos que demanda la población de habitación, nos obligan a buscar mecanismos que redunden en un rendimiento máximo de las inversiones que se destinan a la construcción de habitaciones populares. Esto, sólo se podrá conseguir mediante la aplicación óptima de los recursos y la instrumentación de un sistema de control que incida sobre el precio o el costo del bien generado, el cual debe ser establecido sobre bases científicas que consideren a las inversiones con dos criterios, uno -- económico y otro de beneficio social.

Toda actividad económica está íntimamente relacionada con los recursos disponibles y con el requerimiento en cantidad y calidad de que éstos tenemos.

Es por esto, que debemos considerar que la crisis económica que actualmente nos ha tocado vivir; el capital o las divisas no es el único factor escaso, ya que actualmente la tierra, la maquinaria, la tecnología, algunos materiales de construcción y diversos tipos de trabajos de cierto nivel de especialización o clasificación presentan problemas de disponibilidad.

Y que debido a que tanto el derecho económico, como el estado Mexicano son dinámicos ya que se transforman conjuntamente y se adecuan a las -- nuevas condiciones económicas del país por su conducto deben ponerse al alcance de la industria de la construcción (privada, pública) de manera accesible, todos los implementos que en ella intervienen: capital en su caso,

espacios de tierra, tecnología, mano de obra, etc.; para poder así hacer frente a tan aguda problemática.

Ahora bien, existen muchos sinónimos de la palabra "costo" pero el significado más aceptado es; "la cantidad de dinero que se requiere pagar para obtener un bien o un servicio" (24).

El término "coste o costo", en la rama de la construcción que va ligado al de obra, con lo cual su significado queda ampliamente definido en los términos siguientes "El dinero requerido para construir un bien inmueble" (25).

En la actualidad, resulta imprescindible distinguir la naturaleza y el destino de las obras para la determinación de su costo.

Dentro de la edificación, la vivienda popular o de "interés social", presenta una seria problemática para determinar los costos, debido a que en ella se demanda "mano de obra" diversa y muchos casos especializada; también se requiere de talleres auxiliares de mayor disponibilidad, de maquinaria ligera, de herramientas y de otros medios.

Por otra parte, la participación de subcontratistas facilita el costo

(24) Richard C. Vaughn. Introducción a la Ingeniería Industrial, Primera Edición. Edit. Reverté, S.A. MÉX. 1981.

(25) Richard C. Vaughn. Ob. Cit. Pág. 165

lo que de alguna manera viene a simplificar la complejidad de los elementos del costo; pero, no por ello, se está exento de particularidades y -- problemas, para llegar a identificar con toda exactitud, el verdadero costo de construcción.

La determinación del costo va ligada a los procesos de cobro y de pago, pero el costo no se da hasta que el consumo se ve realizado.

El costo ha de aglutinar en un período muy definido las inversiones -- que por conceptos directos o indirectos se realizan en la obra.

Así entonces, el costo lo integran los consumos de materiales, "mano de obra", la prestación de servicios, la maquinaria, el transporte y los gastos generales. Particularmente en el caso de edificación de vivienda popular o de interés social los factores que influyen en la determinación -- del precio unitario son:

	Materiales.
Costos Directos.	Equipo
	Mano de Obra.
	Administración central más Utilidad Precio Unitario.
Costo Unitario	
Costos Indirectos	Administración de obra financiamiento.
	Fianzas y Seguros.
	Imprevistos.

Por lo anterior, se define al "precio unitario" de la forma siguiente: " Es

el importe de la remuneración o pago total que debe cubrir el contratante por unidad de obra de cada uno de los conceptos de trabajo que realice" (26).

De esta definición se desprenden los siguientes conceptos: Unidad de Obra: Es la unidad de medida que ha sido señalada precisamente en las especificaciones y la cual es utilizada como parámetro de pago.

Especificaciones: Son los requerimientos o restricciones que señalan en los proyectos o presupuestos, los cuales permiten dar especificidad, -- precisión y claridad a lo convenido.

De lo anterior se desprende que la mano de obra: es el costo de el número de unidades de trabajo producidas por un obrero en un tiempo especificado.

Entendiéndose como trabajo lo que el maestro Hugo Rangel Couto en su libro de Teoría Económica y El Derecho "El estudio del trabajo puede enfocarse desde el punto de vista colectivo que consisten el esfuerzo que realiza una comunidad a través de su población económicamente activa, para -- bienes y servicios que requieran y puedan pagar (27).

La importancia que tiene la mano de obra, dentro del ramo de la cons-

(26) Richard C. Vaughn. Ob. Cit. Pág. 166.

(27) La Teoría Económica y El Derecho. Rangel Couto Hugo. Pág. 80. Edit. - Porrúa. México, 1980.



trucción, es fundamental porque la debemos considerar desde dos puntos de vista. Primeramente desde el punto de vista que es una fuente de trabajo por medio de la cual se provee del factor económico a un considerable número de trabajadores y por consiguiente de familias mexicanas; y por otro lado son parte fundamental dentro del ámbito de la edificación de viviendas, ya que simple y sencillamente, sin la mano de obra, no se puede concebir a la industria de la construcción. De ésto se desprende también la trascendencia que tiene ésta dentro de la industria de la construcción habitacional, para el Derecho Económico y obviamente para este trabajo ya que aquí convergen una serie de fines perseguidos por este Derecho tales como: un interés común mediante la edificación de viviendas, el dinamismo por vía de la adecuación transformación a las nuevas condiciones que surgen a diario respecto de la industria de la construcción es concreto porque al final de cuentas se dá gracias al agente económico, y es un instrumento para el cambio social ya que con la construcción de viviendas se eleva el nivel de vida de muchas familias mexicanas, y con ello se transforma de manera integral a nuestra sociedad.

#### **d) Fenómenos Naturales.**

En la República Mexicana frecuentemente se presentan situaciones de peligro que, en mayor o menor grado, producen daños materiales y víctimas humanas en algunos de los asentamientos humanos existentes en el país.

Esto se debe fundamentalmente a la concurrencia de dos factores: mag

nitud e incidencia de los fenómenos naturales, pueden ser: huracanes, - - inundaciones y sismos, y la capacidad de resistencia del asentamiento humano al fenómeno.

Por lo que respecta a los fenómenos naturales, nuestro país, por su ubicación, padece una alta incidencia de éstos. Año con año los huracanes en ambos litorales azotan, a saber: la zona del Golfo de Tehuantepec, en el Océano Pacífico; la de la zona de Campeche en el Golfo de México; la - del Caribe en el Mar Caribe, y la del Atlántico Norte frente a las Islas de Cabo Verde.

Las inundaciones en México están íntimamente relacionadas con el régimen pluvial, mismo que se encuentra comprendido básicamente dentro de - las llamadas "meteorología tropical", que se caracteriza por lluvias convectivas y orográficas, así como por lluvias provocadas por las influencias de perturbaciones tropicales o huracanes, por el choque de masas de aire con diferentes temperaturas y humedad, que se presentan en su gran - mayoría entre los meses de junio y octubre, es decir, en la estación veraniega, en la que se concentra alrededor del ochenta por ciento de la lluvia anual del país.

Estas precipitaciones afecta a la mayor parte del país, pero alcanzan su máxima intensidad en los Estados de Chiapas, Tabasco, parte sur de Veracruz y en algunos recodos de la Vertiente del Pacífico, como en el

estado de Nayarit y porciones costeras de Jalisco y Oaxaca.

Por lo que se refiere a los fenómenos sismotectónicos, existencia de fallas geológicas de considerable magnitud como las de Zapopan, Acamba, - Ochooacán, Clarión, la del Pacífico, la de Chilpancingo, la Transísmica y la de San Andrés, hacen que a nuestro país se le considera como una zona sísmica de gran importancia.

Ahora bien, éstos y otros fenómenos forman parte de un sistema natural necesario para nuestro planeta. Por ejemplo, los movimientos de las placas tectónicas y las erupciones volcánicas hacen posible el alivio de energía que la Tierra posee, de lo contrario el planeta ya hubiera desaparecido desde hace mucho tiempo en una gran explosión. Por otra parte, las lluvias intensas y los huracanes sirven para mantener grandes áreas de vegetación, así como zonas de cultivo en muchas regiones, permitiendo la -- continuidad de la cadena ecológica y evitando la desertificación del planeta.

Por lo anterior, se puede decir que estos fenómenos son necesarios -- para la tierra y para las especies que la habitan. Sin embargo, también -- son considerables los efectos negativos que originan en los asentamientos humanos en donde ocurren. Por esta razón es apremiante que tratemos de evitar o de disminuir los riesgos que estos fenómenos producen (protegiendo, principalmente, los componentes básicos de los asentamientos, como --

son: el equipamiento, los servicios, la infraestructura, el suelo y la vivienda). Es la tarea que debe acaparar nuestra atención (28).

Dentro de esta actividad la vivienda ocupa un renglón sobresaliente, ya que es en ella donde las personas realizan sus actividades más importantes tanto para la vida individual como para la colectiva, de ahí la necesidad de protegerla o de equiparla con los elementos necesarios que la conviertan en un lugar seguro, en donde la vida familiar se explye y se disfrute adecuadamente.

De ahí que resulta de vital importancia para el Derecho Económico, - el garantizar el bienestar social a través de medidas jurídicas, sociales, económicas y culturales tendientes a la reservación y cuidado de las viviendas existentes en nuestro país, de los fenómenos naturales.

Es claro que la inseguridad de la vivienda no depende únicamente de los riesgos que originan los fenómenos naturales, ya que éstos vienen a sumarse a los factores socioeconómicos existentes, dando lugar a que la tarea de prevenir los desastres urbanos en relación a la vivienda sea un problema complejo, que requiere de la intervención de varios agentes para su solución.

Así tenemos que el elemento vivienda forma una unidad indivisible --

(28) Revista Vivienda. Vol. 10. Núm. 2, julio-diciembre de 1987. Edit. INFO NAVIT

con el elemento suelo, el cual reviste una gran importancia desde el punto de vista de seguridad de la misma, ya que en buena medida es a partir de la ubicación de ésta donde se originan o se previenen los desastres. Sin embargo, debido a las limitaciones económicas de parte de la población para resolver adecuadamente su problema habitacional, surgen asentamientos humanos ubicados en sitios peligrosos y con viviendas altamente vulnerables a los riesgos que los fenómenos naturales producen.

Las situaciones anteriores crean un ambiente favorable por la ocurrencia de emergencias o desastres naturales, dentro de las cuales la prevención, la atención y la rehabilitación juega un papel muy importante.

Cuando se presenta una emergencia, la atención y rehabilitación son vitales para lograr la normalidad interrumpida. Sin embargo, si se quiere realizar una verdadera acción en pro de la seguridad, es la prevención el instrumento más eficaz. Es teniendo por prevención todas aquellas acciones encaminadas a anticipar las causas de los desastres, con el propósito de evitarlos o de mitigar sus efectos, en lo humano, en lo económico y en lo jurídico.

A nivel general, la prevención de desastres puede realizarse a través de las siguientes estrategias:

a) Controlando el factor activo de los desastres, es decir, mitigando o apartando la zona de influencias de los fenómenos destructivos.

b) Controlando el factor activo de los desastres, es decir, mitigando o apartando la zona de influencias de los fenómenos destructivos.

c) Aprender a vivir en el riesgo, a coexistir con él, aceptando la estructura o infraestructura física de los asentamientos humanos, de acuerdo al tipo de riesgo existente.

En relación a las dos primeras estrategias, dado los cuantiosos recursos que se necesitan para llevarles a cabo, debemos decir que en nuestro país se han utilizado muy poco. En cambio la tercera es en la que más se ha trabajado tanto en lo referente a los aspectos físicos como en lo relativo a la población. En este sentido y en relación a las áreas de alto riesgo en diversos reglamentos se contemplan restricciones para construir en zonas peligrosas (29).

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), lleva a cabo una adecuada planeación de la seguridad física de los asentamientos humanos del país, con base, principalmente, en la prevención de desastres a través de programas urbanos de seguridad a nivel nacional, estatal, municipal y de centros de población.

Esos programas sirven para ordenar, regular y orientar los factores

(29) Revista Momentos Económicos. Información y Análisis de la Coyuntura - Mexicana. Edit. Instituto de Investigaciones Económicas UNAN Oct.-Nov. 1985. Pág. 14.

que determinen los niveles de seguridad de los asentamientos humanos, en congruencia con los objetivos y lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

El papel que juega el Derecho Económico en relación con los desastres naturales es eminentemente interdisciplinario ya que tiene como objetivo el coordinar y regular el crecimiento y la expansión de la población mexicana; con la implementación de programas urbanos de seguridad, a nivel nacional, estatal y municipal tendientes a preservar la integridad física y económica de sus habitantes.

En su formulación interviene todos aquellos elementos que determinen la vulnerabilidad y los riesgos existentes en las diferentes regiones del país; en los programas se fijan las acciones, obras o servicios que sean necesarios para prevenir, atender o rehabilitar un asentamiento humano, utilizando para ello, fundamentalmente, el análisis de los riesgos y el respectivo a la vulnerabilidad.

El análisis de riesgos se concreta al estudio sobre la probable exposición que puede tener un asentamiento humano a que ocurre en él un fenómeno de carácter destructivo. Para ello, se analizan diferentes factores como: identificación del fenómeno, época en que se genera, antecedentes del fenómeno y lugar de origen formas de propagación, magnitud, frecuencia y ubicación de incidencia.

El análisis de vulnerabilidad se refiere al conocimiento, estudio y

evaluación de la capacidad de un asentamiento humano para resistir la acción de un fenómeno destructivo. En un análisis de vulnerabilidad se evalúa la presencia del fenómeno, su cobertura territorial, intensidad, temporal en que tiene lugar. Se califican también las instalaciones, infraestructura, demografía, caracterología, calidad y resistencia física de los asentamientos humanos, por último se analizan los servicios de prevención, organización, equipo de combate y la capacidad de los asentamientos humanos para enfrentarse a estos fenómenos para contrarrestar sus efectos y para reducir o anular las consecuencias negativas resultantes.

En base a los análisis se determinan los objetivos para la prevención, atención y rehabilitación de emergencia urbana.

Asimismo, se define las normas y criterios para la seguridad en relación al desarrollo urbano (30).

Cuando se tiene esto, se definen entonces las principales proposiciones que van a permitir concretar los objetivos ya formulados; es decir, se determinan las estrategias a seguir para concretar lo formulado en los objetivos.

Una vez que se logre esto, las propuestas elaboradas se traducen en programas de los asentamientos humanos y a la vez, se identifican clara-

(30) INFONAVIT Ob. Cit. P. 57.



mente las acciones, obras o servicios que se han de realizar, por ejemplo, elaboración de normas para la construcción de viviendas, reubicación de viviendas vulnerables, presas, para el control de avenidas, bordes, mejoramiento o rectificación de cauces, obras de desvío, construcción de diques, mantenimiento de drenajes, etc.

Al tener el establecimiento de las actividades de identifican las responsabilidades de los sectores federal, social y privado. Por último, se determinan los elementos necesarios para la operación de los programas; por ejemplo, los instrumentos para la regulación del suelo, para la obtención de recursos financieros, para lograr la participación de la comunidad o para proporcionar la fundamentación jurídica que sea necesaria.

El Derecho Económico, da respuesta a las necesidades sociales, mediante la coordinación y regulación de las diversas circunstancias encaminadas a la prevención, interrupción y aún la restauración de los servicios urbanos y habitación, respecto de las calamidades, cumpliéndose con ello uno de los más encoviables anhelos del Derecho Económico, el bienestar social.

Se puede asegurar, para el futuro, un desarrollo urbano sería estable si las condiciones actuales de la vulnerabilidad se reducen, a través del establecimiento de estos programas y creando en la población una conciencia más responsable sobre la importancia de la seguridad urbana (31).

(31) Revista Momentos Económicos. Ob. Cit. P.15

Históricamente, las calamidades y los desastres no son eventos nuevos, pero es hasta nuestros días y como consecuencia de los procesos de urbanización con su caudal de crecimiento y concentración de población, que se ha producido un acrecentamiento de los riesgos de la naturaleza que pueden engendrar grandes catástrofes.

Singular importancia tienen los sismos ocurridos los días 19 y 20 de septiembre de 1985, por los enormes daños que causaron. Según las estimaciones oficiales hubo en la capital de la república alrededor de 6 mil muertos y 2 mil desaparecidos; 30 mil heridos y 150 mil damnificados directamente por el desastre.

Los servicios sociales fueron sumamente afectados por el terremoto al producirse daños de consideración en la vivienda, con la pérdida de 30 mil unidades y daños a cerca de 60 mil, sólo en la ciudad de México. En el sector salud, que fue uno de los más severamente afectados, se perdió un treinta por ciento de la capacidad de hospitalización; 500 edificios sufrieron fuertes daños y falleció un número elevado de médicos y enfermeras. En el sector educación, 450 planteles se dañaron y con ello el veintidós por ciento del total disponible.

El sector telecomunicaciones que vio cortadas sus líneas además de numerosos edificios públicos y hoteles, también resultaron afectados; y se registraron cuantiosas pérdidas en mobiliario y equipo.

Las redes de conducción de agua, drenaje y alcantarillado sufrieron rupturas de consideración, lo cual provocó el racionamiento del suministro de agua de manera notable.

También los sectores industriales y comercial registraron serios daños y en especial fue la industria del vestido la que resistió mayor destrucción (infraestructura, equipos, inventarios y producción).

Asimismo, el pequeño comercio, con más de 800 locales afectados total o parcialmente, sufrió pérdidas de consideración.

Cabe destacar las repercusiones negativas que tuvieron los sismos sobre el empleo. En efecto, más de 150 mil personas quedaron desempleadas de manera inmediata, afectando principalmente el sector industrial del vestido, y en menor escala, el comercio.

Por otro lado, y en cuanto al aspecto jurídico, los sismos de 1985, tienen íntima relación con el artículo 27 constitucional y los artículos 830, 831, 832, 833, 834, 836 del Código Civil para el Distrito Federal, en los términos que a continuación se precisan:

El artículo 27 Constitucional en su primer párrafo consigna "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, -

constituyendo la propiedad privada" (32).

Después de señalar en esta forma el origen de la propiedad de las tierras y aguas en el territorio nacional, el artículo 27 imprime al derecho de propiedad su esencia, convirtiéndolo en una función social al decir:

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación".

De la lectura cuidadosa de este párrafo, nos convence de que con una visión clarividente los Constituyentes de Querétaro nos dejaron bases para que se establezca una planeación democrática tendiente a la justicia social y a una mejor organización de la producción para hacerla más eficiente; es decir, para que se produzca más se distribuya mejor y se consuma con más provecho colectivo.

El concepto de la propiedad de la tierra en México, tipifica por el Código Civil para el Distrito Federal es fundamentalmente el que consagra el artículo 27 Constitucional. Al tenor de los artículos siguientes:

El artículo 830 dice: "El propietario de una cosa puede gozar y dispo-

(32) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto de las Investigaciones Jurídicas UNAM. México 1989 Pág. 11.

ner de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes."

En nuestro país prevalece siempre el interés general sobre el particular, como puede verse en el artículo 831 del mismo Código, que dice: "La propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por -- causa de utilidad pública y mediante indemnización."

Además, contiene artículos que tienen un gran sentido social y acen-- túan la defensa del interés general, como son los cuatro siguientes:

Artículo 832: "Se declara de utilidad pública la adquisición que haga el gobierno de terrenos apropiados, a fin de venderlos para la constitu-- ción del patrimonio de la familia o para que se construyan casas habitacio-- nes que se alquilen a las familias pobres, mediante el pago de una renta - módica."

Artículo 833.- "El Gobierno federal podrá expropiar las casas que per-- tenezcan a los particulares y que se consideren como notables y caracterís-- ticas manifestaciones de nuestra cultura nacional, de acuerdo con la ley - especial correspondiente."

Artículo 834 "Quienes actualmente sean propietarios de las cosas men-- cionadas en el artículo anterior, no podrán enajenarlas o gravarlas, ni al-- terarlas en forma que pierdan sus características, sin autorización del C.

Presidente de la República, concedida por conducto de la Secretaría de Educación Pública y Bellas Artes".

Artículo 836; "La autoridad puede mediante indemnización ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aún destruirla, si eso es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente una población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo." (33)

Ahora bien, como resultado de los efectos destructivos de los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985, se dictaron los siguientes decretos:

Decreto por el que se expropián por causa de utilidad pública, los inmuebles de propiedad particular se señalan en el Diario Oficial No. 29 del 11 de Octubre de 1985, y el Decreto aclaratorio, con igual título aparecido en el Diario Oficial No. 35 del 21 de Octubre del mismo año. También el decreto por el que se aprueba el "Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular en el Distrito Federal", Diario Oficial No. 30 del 14 de Octubre de 1985.

Por último, nuestra Carta Magna y las bases para que el Estado tenga la rectoría en el uso y destino del suelo, y por tanto el desarrollo del país, de conformidad con los principios del Derecho Económico, que son de interés social; de tal manera, de que si por un lado se reconoce la propiedad privada, por el otro se determina la posibilidad de que ésta sea regulada en atención al bienestar colectivo.

(33) Rangel Cuoto. Ob. Cit. Pág. 69, 70, 71.

En síntesis, se calcula que el monto total de las pérdidas brutas -- ascendió a 4 mil 103.5 millones de dólares.

A continuación señalaremos que de mayo de 1986 a la fecha han sido -- atendidos 588 casos de emergencia, de los cuales 116 han sido de carácter geológico, 286 hidrometeorológicos, 11 de tipo químico.

Los principales casos atendidos fueron los siguientes:

Sismos en Baja California, Colima, Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

Actividad en los volcanes de Tecaná y Colima.

Inundaciones en Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Jalisco, México, el Distrito, Nayarit, Oaxaca, Tabasco y Veracruz.

Nevadas en Durango, Baja California, Chihuahua, Jalisco y Zacatecas.

Granizadas en el Distrito, Hidalgo, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León y Veracruz.

Desbordamientos de ríos en Oaxaca.

Lluvias torrenciales en Baja California, Campeche, Coahuila, Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Puebla, Sonora,

Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.

Huracanes y vientos huracanados en Baja California, Campeche, Colima, Chiapas, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Tamaulipas y Veracruz.

Incendios urbanos e incendios forestales en Chiapas, Distrito Federal, Jalisco, Michoacán Coahuila, y Nuevo León.

Contaminación del aire en el Distrito Federal.

Accidentes ferroviarios en Querétaro.

Accidentes Terrestres en el Estado de México.

Las pérdidas ocasionadas por la totalidad de estos eventos fueron del siguiente orden: 418 muertos; 2 mil 045 heridos; 27 mil 443 personas damnificadas ( 3 mil 673 familias); 1 mil 170 casa habitación dañadas parcialmente; 352 mil hectáreas de cultivo totalmente perdidas y 150 mil con pérdidas parciales.

Finalmente, como resultado de la urbanización con el crecimiento explosivo de la población y su concentración en ciudades, así como la industrialización han provocado en México, como en otros países del mundo, el aumento de los riesgos naturales que engendran grandes desastres de distinto origen con consecuencias graves para la población. Ejemplo de estos desastres fueron



los sismos de los días 19 y 20 de septiembre de 1985, que afectaron principalmente a la ciudad de México y que ya quedaron enunciados (34).

Como resultado de los desastres naturales, hemos podido apreciar que el país en su generalidad históricamente adolece de los recursos humanos, materiales y económicos, adecuados para hacer frente a estos imponderables. Razón por la cual emerge el Derecho Económico, como el instrumento capaz de hacer frente a estas contingencias naturales, a efecto de tratar de salvaguardar la vida humana, y la situación económica tanto pública y privada que conllevan estos fenómenos.

Lo anterior solamente será posible, si quienes son responsables de -- aplicar irrestricta y concretamente el Derecho Económico, lo hacen con un espíritu eminente nacionalista, ya que sólo así éste, justificará y cumplirá el cometido de su concepción.

## **2.- Aspectos Sociales y Económicos de la Vivienda Popular en México.**

La necesidad de vivienda de la población ha constituido tradicionalmente una de las preocupaciones centrales de la sociedad que es ahí precisamente donde se lleva a cabo, en un sentido amplio la producción de la fuerza de trabajo y se considera que la falta de una vivienda adecuada impide, en gran medida, garantizar niveles apropiados de bienestar.

Sin embargo, el problema de la vivienda no debe considerarse en forma (34) Revista Vivienda. Vol. 12 Núm. 3. Enero-julio 1988. Edit. INFONAVIT

aislada o sectorial, el estudio se deberá enfocar íntegramente, enmarcando a la vivienda dentro de las perspectivas del desarrollo socio-económico, - contexto dentro del cual la vivienda es: "la resultante de una compleja -- combinación de factores estructurales e institucionales ubicados básicamente fuera del campo de la vivienda".

Tradicionalmente se ha concebido la cuestión de la vivienda en forma muy limitada, partiendo de la idea de que los problemas obedecen básicamente a la escasez de viviendas en el mercado. En respuesta a esta problemática, las acciones más generalizadas han constituido en construir más y más viviendas para disminuir el déficit existente. Los resultados observados - en la realidad demuestran la ineficacia de esta política para resolver las necesidades habitacionales de la población.

Dentro de este enfoque, surgen inmediatamente algunos elementos estructurales que ubican la cuestión en la base misma del desarrollo, y la convierten en un reflejo de las condiciones socio-económicas de nuestra Nación que se sustenta en las normas jurídicas del Derecho Económico que hacen posible abatir el déficit existente de vivienda y que cumplen fehacientemente su cometido.

Por otro lado y paralelamente al problema de la falta de vivienda, se genera en nuestro país otro fenómeno social al cual se le denomina como hacinamiento; o falta de espacio que necesita una familia o una persona --

para desenvolverse adecuadamente en su medio (35).

Así entonces el hacinamiento en la familia, se presenta como el resultado de la falta de vivienda o bien cuando aún teniéndola una familia numerosa, hace que sus moradores carezcan de espacio adecuado.

Otro aspecto social y económico de la vivienda, es aquel que se presenta en las principales ciudades de nuestro país y del mundo, las llamadas "Ciudades Dormitorio", en virtud de que sus habitantes se ven precisados a realizar todo tipo de actividades fuera del hogar, ya que su vivienda les ofrece un mínimo de confort, destinándolas únicamente para dormir.

La falta de vivienda deteriora en forma alarmante las condiciones habitacionales de la población y esto va en contra de los principios del Derecho Económico.

Aunque el principal aspecto socio-económico que está en espera de solución por parte de la población, es el del hacinamiento; el cual ha crecido notoriamente en los últimos 40 años, según el informe de la SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA. Ya que el índice de habitantes por vivienda fue en 1950 de 4.9, en 1960 de 5.5, en 1970 de 5.8, llegando a los 6 en 1976, estimándose que actualmente alcanza los 7 habitantes por vivienda en la zona urbana, mientras que en la provincia alcanza el 7.2, o sea dos pun

(35) Wallace Smith, Sociología y Economía de la Vivienda, Edit. Pax. México Pág. 362.

tos porcentuales más alto que en la zona urbana (36).

Todo lo anterior se traduce, en que los espacios habitados sean cada vez más pequeños o reducidos.

Según datos del Colegio de México, señala que en 1970 habitaban en el país 843 familias sin vivienda, registrándose además un total de 2 millones y medio de vivienda en mal estado, de las cuales casi dos millones tenía problemas de hacinamiento (37).

Un síntoma inequívoco de lo anterior el hecho de que, en México el -- promedio de cuartos por vivienda fue de 1.77, mientras que para 1990 se redujo a 1.38 cuartos. esta falta de vivienda produce graves problemas de salud. Al respecto la Secretaría de Salud señala que en la ciudad de México se registran más de 600 mil casos anuales de neuróticos por ansiedad, un millón 200 mil casos de depresión, 800 mil de alcoholismo y 800 mil casos de farmacodependencia de menos de 15 años de edad. De promiscuidad, aumento de irritabilidad, pérdida de la privacidad, aumento en el contagio de enfermedades, desintegración familiar, padilleroismo, extensión a la calle como parte de la casa; lo que origina la violencia urbana, insalubridad, problemas psicológicos, drogadicción, alcoholismo, prostitución y homosexualidad, entre otros (38).

Además otro problema social es la restricción de áreas en la vivienda

(36) Wallace Smith. Ob. Cit. P.46

(37) Wallace Smith. Ob. Cit. P. 97

(38) Revista Momentos Económicos Ob. Cit. Pág. 16

ya que los altos costos en los materiales de construcción impiden que se construya viviendas de más de 40 metros cuadrados, con sólo 2 cuartos para dormir donde generalmente habitan de 8 a 10 personas; por lo que el hacinamiento no es sólo un problema de cantidad, sino también de la calidad de los servicios básicos, lo que contrasta notablemente con los países industrializados, ya que aunque pequeña, la vivienda cuenta con todos los servicios que sus moradores necesitan para llevar una vida confortable y en los países subdesarrollados como el nuestro, la mayoría de las viviendas carecen de agua potable, energía eléctrica, drenaje, transporte, servicios públicos, etc. sobre todo en áreas de asentamientos humanos irregulares o sea las llamadas zonas marginales (39).

Sin embargo, anteriormente el hacinamiento se presentaba únicamente en dichas zonas, y ahora el deterioro económico se ha generalizado a tal extremo, que el problema es actualmente como una mancha que abraza ya en forma tétrica a las llamadas clases medias, apretándolas hasta ahogarlas en un pequeño rincón, donde sin duda alguna vivirán hacinados; si acaso lo permite el Derecho Económico

Una muestra clara de la reducción del área de vivienda es el ejemplo del INFONAVIT, ya que mientras en 1975 construyó casas de 80 metros cuadrados como mínimo, en la actualidad se han detectado conjuntos habitacionales en los que en promedio se construyen 40 metros cuadrados para una fami

(39)Diego G. López Rosado. Problemas Económicos de México Edit. Textos Universitarios. Pág. 315, 316.

lia de 6 personas; situación que inclusive provoca, por sí sola hacinamiento (40).

Al respecto existe gran diferencia de criterios, por parte de sociólogos y Urbanistas, referente a determinar que promedio de personas por cuarto provoca hacinamiento; aunque mundialmente se considera que un promedio de 3 personas por cuarto se considera como hacinamiento.

Aunque hay una gran diferencia entre las consecuencias sociales y psicológicas del hacinamiento urbano y el rural, diremos que las grandes ciudades como la de México en la que vive más de 20 millones de personas, según datos estimados por SEDUE: el hacinamiento trasciende a la calle, donde se traduce en: congestionamiento vehicular, así como en largas filas para cambiar un cheque en el banco, ir al cine, al teatro, a la gasolinera, o al pago de servicios gubernamentales, etc. Porque aunque es una sola la problemática, ésta se expresa de muy diversas maneras que se traduce en mucho stress.

También el problema de la vivienda en el Distrito federal se debe al modelo de desarrollo del país, que ha sido predominantemente concentrador en función del propósito de industrialización y modernización, por lo que las inversiones tanto públicas como privadas se han concentrado en pocas entidades federativas y algunas cuantas ciudades, esto combinado con la --

desatención del sector agropecuario conlleva a un crecimiento y expansión desmedida de las zonas urbanas, además del crecimiento de las ciudades.

Actualmente el déficit de vivienda en la ciudad de México es del 4.5 por ciento, lo que cuantitativa y cualitativamente hace que se pierda calidad de vida incluso en las clases medias.

Aunque el área metropolitana de la ciudad de México representa sólo la milésima parte del territorio nacional, concentra una séptima parte de la población total, ocasionando una densidad poblacional de 143 veces mayor al promedio de las ciudades del país. El alto costo de la vivienda -- combinado con la inflación y el acelerado crecimiento demográfico, así como la especulación con el suelo urbano, han dejado fuera de las posibilidades de tener una vivienda propia al 70 por ciento de las familias mexicanas.

Al respecto se ha estimado que de 1973 a 1980 el incremento en los costos de vivienda fue del 366 por ciento.

A causa de esto el Gobierno Federal a través del Derecho económico -- ha creado diversas Instituciones que vienen trabajando en la problemática de la vivienda en México y sus programas están orientados a su solución mediante diferentes esquemas cuyas condiciones financieras varían con respecto al sector de atención al que están enfocados.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). Este instituto está contemplado en la fracción XII del artículo 123, apartado "A" y tiene a su cargo el manejo del Fondo Nacional de la Vivienda que se forma con las aportaciones que los patrones hacen para dar cumplimiento a la obligación de proporcionar habitaciones a sus trabajadores. El INFONAVIT tiene la responsabilidad de operar un sistema de financiamiento que permita a los derechohabientes (trabajadores subordinados) obtener créditos baratos y suficientes para la adquisición en propiedad de habitaciones, la construcción, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, el pago de pasivos contraídos por esos conceptos, y coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad" (41).

El INFONAVIT es un organismo de gestiones tripartita creado mediante la Ley del Congreso. (Diario Oficial del 24-IV-72).

Desde su creación el INFONAVIT ha otorgado un total de 743 mil 921 -- créditos. Entre 1983-1988 el Instituto aprobó el financiamiento de 403 mil viviendas, inició la construcción de 382 mil, se terminaron 369 mil y se otorgaron 416 mil créditos. Ahora bien, el promedio de vivienda terminada pasó de 31 mil 560 en el decenio de 1972-1982 a 61 mil 400 en el sexenio 1983-1988 (42).

(41) Jorge Witker V. Derecho Económico. Pág. 364. Ed. Textos Universitarios Harla, México 1985.

(42) Campillo Sainz José. Reunión de Autoevaluación del INFONAVIT 1983-1988 SEDUE. México, 1988. Pág. 55.



Fondo de la Vivienda para los Miembros del activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada. Este fondo, tiene el mismo perfil que el FOVISSSTE. Es manejado por el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, se integra con aportaciones estatales y otorga las prestaciones que tanto el FOVISSSTE como el INFONAVIT concede (43).

El Instituto Mexicano del Seguro Social fue creado el 9 de enero de 1934, tuvo entre sus objetivos primarios el de mejorar la vivienda de los trabajadores, pero su actividad en este campo se inició 10 años después. El Instituto destinaría el 80% de sus reservas para financiar la adquisición o renta de casas; construyendo unidades habitacionales que arrendó a los trabajadores y recientemente las entregó en su propiedad, mediante hipoteca -- con reserva de dominio.

Petróleos Mexicanos incluyó en sus contratos colectivos de trabajo, a partir de 1942, programas de construcción de viviendas sólo para los empleados de planta; pero cuando no pudiera proporcionar casa pagaría compensaciones en este concepto agregándolas a los salarios.

EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. Está obligado, según su Ley Orgánica, a promover la solución al problema de la vivienda en la ciudad de México. Esta actividad la desarrolla por conducto de la Dirección de Habitación Popular (DGHP), cuyos programas se iniciaron en 1936 con las unidades de la Vaquita y San Jacinto, Balbuena. Nada se hizo de 1940 a 1952.

De este año a 1958 se edificaron 1,800 viviendas (\$10 millones). En el siguiente sexenio el del Presidente López Mateos se construyeron dos grandes conjuntos habitacionales. San Juan de Aragón (9,927 casas unifamiliares, con una inversión de \$500 millones y Sta. Cruz Meyehualco (3 mil 113 millones). En la adjudicación de estas casas se ha dado preferencia a las personas desalojadas de asentamientos no controlados o de zonas urbanas en proceso de remodelación. En 1970 se creó el Programa de Habitación Popular de DDF, que en 3 años construyó 14 y habilitó 8 fraccionamientos populares que constan de 8 mil predios, con lo cual se consiguió el reacomodo de 90 mil personas procedentes de 170 ciudades perdidas (44).

A través de programas de renovación Urbana, como lo es el Fideicomiso "CASA PROPIA", se consolida el arraigo de la población a sus barrios de origen, de tal manera que no se ven afectados por largos desplazamientos para acudir a sus lugares de trabajo, y tampoco se rompe su núcleo de convivencia social. Este organismo como los anteriores su propósito principal es también contribuir a solucionar el problema de la vivienda, sobre todo para resolver las carencias habitacionales de aquellas familias que perciben bajos ingresos.

Este programa de vivienda viene a resolver el viejo problema de quienes se encuentran sujetos al régimen de congelación de rentas, planteando una alternativa para solucionar los enfrentamientos entre inquilinos y pro-

(43) Jorge Witker V. Op. Cit. Pág. 257.

(44) López Rosado Diego. Historia y Pensamiento Económico de México Pág. 476 Ed. U.N.A.M. México 1968-192.

pietarios, una solución que viene a significar beneficios a las dos partes en conflicto.

Este programa, que viene a reforzar los postulados del Derecho Económico a través del estado Mexicano coadyuvando en la búsqueda de soluciones para elevar el nivel de vida de todos los mexicanos, ya que propicia que -- los habitantes gocen de una mayor seguridad al convertirse en propietarios del espacio que habitan, mismo que se convierte en la base de su patrimonio familiar.

El Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE). Trata de cubrir las necesidades de los trabajadores del Estado y cuyo fondo, al igual que el INFONAVIT, lo obtiene del 5% sobre salarios pagados que deben cubrir las empresas privadas (caso del INFONAVIT) y el Estado-patrón (en el segundo caso). Su fundamento jurídico se encuentra en el artículo 123 apartado "B".

El Fondo de Operaciones y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), este organismo fue creado por la Secretaría de Hacienda y Crédito en 1963, con la finalidad de otorgar apoyo financiero para complementar los esfuerzos de la banca privada. Teniendo como objetivos primordiales los siguientes:

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

Fijar las características de los créditos que los bancos otorguen en relación a 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.

Aportar 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 conjuntos que presenten las instituciones de ahorro y préstamo y supervisar su ejecución.

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, económicas, sociales y financieras de cada región.

Este Fideicomiso, atendió la necesidad de vivienda de más de 455 mil familias. Rebasó más de 60 mil viviendas de bajos precios para arrendamiento. Para los damnificados de los sismos apoyó con 50 millones de dólares y 15 mil millones de pesos del Banco de México, para acelerar programas de vivienda (45).

(45) Chavez Martínez, Carlos H. Reunión de Autoevaluación de Fovi. 1983 - 1988. Sedue. México. 1988. Págs. 71 y 72.

En coordinación con el FOVI, funciona con el Fondo de Garantía (FOGA), el cual apoya a las instituciones de crédito en sus operaciones de financiamiento y construcción de casas.

Por su parte el FONDO NACIONAL DE HABITACIONES POPULARES (FONHAPO) -- otorga diversos tipos de crédito hacia grupos organizados, con proyectos -- orientados con acciones de vivienda en los sectores públicos, social y privado cuyas características crediticias permiten su aplicación para adquisición de lotes, infraestructura de servicios, vivienda progresiva, vivienda mejorada y autoconstrucción. Las características financieras de sus operaciones establecen préstamos de hasta 1,200 a 2,000 veces el salario mínimo diario con totales que oscilan entre el 9% anual al costo porcentaje promedio, y limitado el crédito del 85 al 95% del valor del inmueble, con un enganche o pago inicial de entre el 5 y el 20% a un plazo de 7 y 8 años dependiendo del tipo de operación con pagos que no pueden exceder del 25% del ingreso familiar.

Como se puede observar, se han realizado importantes esfuerzos para -- atender a los diversos grupos que nuestra sociedad; sin embargo, y como lo demuestra la demanda de vivienda no entendida, son insuficientes para una -- adecuada solución del problema, que por desgracia ha dejado desamparados a los mexicanos de más bajos recursos económicos.

De ahí la trascendencia del Derecho Económico en la sociedad mexicana; por cuanto que nuestra Carta Magna establece en su artículo 4, sobre la ne-

cesidad de que la familia mexicana cuente con habitación digna y decorosa - evitando con ésto, el crecimiento gradual de los asentamientos humanos irregulares y la convivencia en tugurios o en habitaciones improvisadas, pues - la evolución a la que ha llegado la población mexicana ya no puede permitir este deterioro social ni debe prolongarse por más tiempo el cúmulo de problemas que representa su solución.

Y es obligación de la Nación mediante la coordinación del Derecho Económico, el hacer realidad en su esplendorosa riqueza de propósitos tan elemental derecho.

Por esto es necesario formular y aplicar una política de accesibilidad real a los créditos para vivienda, fundada en la capacidad de apoyo de los adquirentes de vivienda, con plazos de amortización más amplios y hasta 20 años, que permitan disminuir el monto de las amortizaciones para una menor carga relativa los usufructuarios.

Y para contar con los recursos necesarios para este tipo de créditos, - deberá de construirse un mercado secundario de bonos para vivienda, bonos hipotecarios, o certificados de participación inmobiliaria, con condiciones y rendimientos atractivos al ahorrador, que permitan una disponibilidad de recursos en costo y tiempo para atender este problema.

Así también se deberán crear en las ciudades de tipo medio, reservas te

ritoriales, a efecto de que el costo de la tierra abarate la construcción de vivienda y pueda ofertarse al mercado vivienda en condiciones de costo diferencial inferior a la del Distrito Federal, que coadyuve a disminuir la presión que en materia de vivienda existe en el Distrito Federal.

Por lo que se refiera al Distrito Federal, debe estudiarse un aprovechamiento adecuado de los predios ya existentes actualmente, desaprovechados en la zona metropolitana que permitan un uso racional del suelo en materia de vivienda urbana, lo que permitirá disminuir la presión de dotación de servicios a asentamientos humanos irregulares en la zona conurbada del Distrito Federal.

Asimismo, se deberá inducir el crecimiento de la ciudad hacia aquellas zonas que por su ubicación geográfica representen un menor costo para la dotación de servicios y construcción de vivienda.

Por todo lo anterior, la magnitud del problema de vivienda popular en México, rebasa con mucho las posibilidades de inversión de recursos del sector público, para una adecuada solución del problema; consecuentemente, se deberá de generar políticas y mecanismos dentro del marco del Derecho Económico, tendientes a estimular al inversionista del sector privado, que permita la canalización de recursos cada día más importantes al sector vivienda.

### 3.- Políticas de la Vivienda Popular en el País.

El paso de las décadas precedentes, aunado a los cambios experimentados por el Estado y la sociedad civil en México ha significado la necesidad de transformar sus relaciones en las diversas áreas del contexto social. Necesidades que han obligado a autoridades e intelectuales a reflexionar en torno a una pronta adecuación de las políticas institucionales en materia de bienestar social, para responder a los cambios que el país ha experimentado en el marco de una profunda crisis económica.

Situación que desde nuestro punto de vista se lleva a cabo por las instancias legales respectivas y mediante la coordinación y orientación del Derecho Económico.

La vida social y económica que dió base a las políticas de bienestar social y que fundamenta la forma de nuestro desempeño institucional hace 63 años es hoy en día totalmente diferente. A partir de la creación del Derecho Social y del modelourbano industrial adoptado en los años 40 manifiestándose un creciente movimiento migratorio de la población hacia las grandes ciudades y la agudización de los problemas urbanos, las necesidades de las clases medias de las mujeres jóvenes de los sectores populares y del campo, así como los impactos desfavorables de la crisis en amplios sectores de la población aumentaron enormemente las expectativas de acceder a la vivienda.

Producto de la crisis económica que vivimos en los últimos años que significó la escasez de recursos en el país la depresión de los niveles de



vida de la población y el estrechamiento gradual de los márgenes de acción gubernamental en su objetivo por alcanzar un crecimiento económico con justicia social.

El Estado Mexicano por conducto del Derecho Económico hace frente a tan aguda problemática a través del Plan Nacional de Desarrollo de 1989 a 1994. Y señala que todos los mexicanos deben de disponer de una morada digna y suficientemente provista de servicios de agua potable, energía eléctrica y drenaje sanitario, satisfactores esenciales del bienestar social, así como el disfrute de factores básicos directos y por el impacto que éstos tienen en la salud de la población. Elementos a los que todos los mexicanos deben tener acceso.

El Plan Nacional de Desarrollo reconoce que hay rezagos y desigualdades en el aspecto habitacional que deben ser aminorados y corregidos con un amplio esfuerzo de colaboración social y que el Estado en función de rector debe contribuir al desarrollo social, promoviendo la ampliación de la disponibilidad y el acceso a la vivienda, al agua potable, a la energía eléctrica, etc.

En lo que respecta al suelo urbano manifiesta que la ocupación legal, planificada y concertada de los espacios urbanos, así como su uso adecuado, son la base del crecimiento ordenado de las ciudades y punto de partida para el impulso habitacional. Por ello, la regularización de la tenencia de la tierra y la creación de reservas territoriales, que permitan dar certi-

dumbre legal en el uso y tenencia del suelo y evitar la conformación de nuevos asentamientos irregulares, son propósitos prioritarios de las políticas urbanas y habitacionales (46).

Ahora bien indica que el Gobierno Federal, de manera coordinada con -- los gobiernos estatales y municipales, se propone prender un programa Nacional de suelos para vivienda y desarrollo urbano que incluya: tareas preventivas, orientadas a ampliar la oferta de la tierra barata para la población de menores ingresos a través de la constitución de reservas territoriales; acciones correctivas de regularización de la tenencia de la tierra y de dotación simultánea de servicios básicos en programas de mejoramiento urbano integrado; así como acciones inductivas y de concertación, para promover el mejoramiento del uso del suelo ocioso y de la infraestructura urbana (47).

Para llevar a cabo lo anterior se seguirán las siguientes acciones:

Constituir reservas territoriales en todas las ciudades mayores de 50 mil habitantes.

Precisar opciones para indemnizar con suelo urbanizado las expropiaciones de tierras ejidales.

Convenir la participación de los gobiernos locales en la regularización de la tenencia de la tierra ejidal, en programas de mejoramiento urbano.

(46) Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Ed. Din Rio Oficial de la Federación del 31 de mayo de 1989 Pág. 51.

(47) Ibidem. Pág. 112.

no integrado.

Simplificación de trámites mediante la descentralización a los gobiernos locales de la integración y gestación de los expedientes de tierras incorporadas a las zonas urbanas (48).

Por otro lado en cuanto al renglón de vivienda señalada en el Plan, se acepta que existen graves rezagos en la disponibilidad de vivienda digna y adecuada; y por lo que respecta a la construcción de vivienda ordena que habrá de llevarse a cabo con la participación de la sociedad mediante una íntima concentración con los sectores social y privado.

A cerca de las perspectivas de política de vivienda, hace mención de los siguientes objetivos:

"Avanzar en el cumplimiento del precepto constitucional de que cada familia cuenta con una vivienda digna y decorosa, convirtiendo a la vivienda en un factor fundamental para el ordenamiento racional de los asentamientos humanos en el territorio nacional.

Y aprovechar el efecto multiplicador que tiene la vivienda en la actividad económica para reactivar el aparato productivo y promover el empleo (49).

(48) Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Ob. Cit. Pág. 112

(49) Ibidem Pág. 112.

Acciones mediante las cuales queda implícita la importancia del Derecho Económico en nuestra sociedad.

Se crea en el Plan la consolidación del Sistema Nacional de Vivienda a través del fortalecimiento de la coordinación institucional entre las dependencias federales, los organismos de vivienda los gobiernos estatales y municipales; dándose mayor énfasis a la eficiencia en la utilización de las decisiones en materia habitacional; y se ha avanzado en la modernización de los organismos de vivienda.

Dice el Plan que la atención al financiamiento para los estratos de clase media señala que se darán facilidades a través de plazos y condiciones de pago apropiados a su capacidad mediante un uso más extenso de los esquemas de crédito ya existentes, que dan lugar a pagos proporcionales al salario. Estos esquemas tienen la virtud de otorgar créditos a la vivienda más accesibles que las fórmulas tradicionales, reduciendo la necesidad del subsidio y permitiendo una recuperación adecuada de los créditos.

Existen demandas potenciales de vivienda que teniendo ingresos suficientes para cubrir los pagos crédito y los intereses, no pueden hacer frente a los fuertes pagos iniciales, como el enganche, la escrituración y los derechos. Este problema se solucionará dando facilidades y en su caso, abatiendo el costo de estas erogaciones, creando instituciones de mecanismo de ahorro vinculados al costo de la vivienda, la creación de instrumentos de capacitación de largos plazos como el bono bancario para vivienda. Estos son

los elementos para asegurar un rendimiento real y servir para el financiamiento de créditos, con plazos extendidos como los requiere el financiamiento de la vivienda.

El Plan denota que mediante el impulso a la densificación urbana y el mejoramiento y rehabilitación de la vivienda se estará en condiciones de utilizar plenamente la infraestructura y el equipamiento urbano existente. Para ello se promoverá la utilización de predios baldíos intraurbanos, se fomentará la rehabilitación de los edificios de los centros históricos de las ciudades se ampliarán los esquemas institucionales para el mejoramiento de vivienda e introducción de servicios básicos y se reforzarán las líneas de crédito individual destinadas a estos fines.

Señala también que se estimulará la autoconstrucción mediante créditos que consistirán en financiamientos individuales de monto reducido y carácter revolvente. Destinados a la adquisición de insumos básicos, y se promoverá el establecimiento de centros de venta en fraccionamientos populares (50).

Asimismo indica que se intensificará la regulación de la tenencia del suelo, articulándola con la dotación de servicios básicos a través de programas de mejoramiento urbano integrado se impulsará la formación de reservas territoriales con fines de vivienda y crecimiento urbano, y se establecerán nuevos mecanismos para cubrir las indemnizaciones de expropiaciones ejidales (51).

(50) Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Ob. Cit. 113.

(51) Ibidem Pág. 113.

Destaca igualmente que se incrementará la vivienda en el campo con el fortalecimiento del Fondo Nacional para la Vivienda Rural, se impulsarán los programas de vivienda transitoria para los jornaleros agrícolas temporales; se otorgará capacitación en la técnica de autoconstrucción de producción de materiales y se apoyará la población de las zonas rurales marginadas. En el impulso a la vivienda rural, así como en el medio urbano marginado, las acciones se llevará a cabo en concordancia, donde competa, con las políticas de erradicación de la pobreza externa que promueva el Programa Nacional de Solidaridad.

Recomienda que se contribuirá a reducir el costo de la construcción con medidas tendientes a garantizar el abasto oportuno, suficiente y barato de materiales de construcción.

Hace incapié para que la vivienda cumpla con los mínimos de calidad se establecerá normas y tecnología constructiva. Para ello se fomentarán la actualización de los reglamentos estatales de construcción y el establecimiento de normas especificaciones técnicas se impulsará la generación de proyectos normalizados de vivienda con base en componentes capaces de ser industrializados ; promoviéndose el uso de ecotécnicas en los programas de vivienda, -- utilizándose los lineamientos normativos pertinentes en los estudios de impacto ambiental.

En el renglón administrativo de la construcción ordena la simplificación administrativa para facilitar los trámites para abatir los tiempos y

costos en la construcción de vivienda, trámites que seguirán llevando a cabo con las instalaciones y operaciones de oficinas únicas municipales de trámites para la vivienda.

Apunta también que se coordinará con los Gobiernos estatales para que los ayuntamientos puedan expedir permisos y licencias para la construcción de viviendas; impulsándose la reducción de los impuestos causados por escrituración, traslado de dominio y registro de hipotecas.

Finalmente señala que en cuanto al Marco Jurídico de los Gobiernos locales se revisará la legislación en materia de condominio para su actualización y homogeneización.

"Se apoyará la investigación y capacitación en materia de vivienda, aprovechando la infraestructura de capacitación existente en materia de diseño, construcción, conservación y administración, se concertará con el sector privado, así como los organismos nacionales e internacionales, la obtención de apoyos para la investigación de vivienda; y se integrará un programa de capacitación y apoyo a las organizaciones sociales" (52).

(52) Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Ob. Cit. 2 Secc. Pág. 52.

## **C A P I T U L O    I I I**

### **EL DERECHO ECONOMICO Y LA VIVIENDA POPULAR.**

- 1.-            Legislación en Materia de Vivienda.**
- 2.-            Planes y Programas en Materia Habitacional.**
- 3.-            Estrategia de Vivienda y Desarrollo Urbano.**



## CAPITULO III

## EL DERECHO ECONOMICO Y LA VIVIENDA POPULAR.

En virtud de que el desarrollo urbano y la vivienda conforman el medio inmediato del hombre que refleja quiérase o no, el sistema jurídico-social, y el contexto natural dentro del cual se le inscribe; circunstancia que al mismo tiempo tiene un efecto fundamental en el bienestar familiar y social, que reflejan el grado de desarrollo económico, político y cultural de una Nación. Y porque además se considera a la vivienda como un satisfactor primario, mediante el cual la familia, adquiere el espacio requerido que le proporciona "bienestar".

Es indudable que con instauración del Derecho Económico, la sociedad mexicana avanzó en su propósito de afianzar una concepción social del Derecho a la vivienda, estableciéndose los canales para la organización y participación en esta materia.

Es también particularidad del Derecho Económico, establecer el conjunto de Instrumentos que el Estado pueda utilizar para lograr los objetivos constitucionales buscando garantizar, por parte, orden, uniformidad y conjunción de programas de las dependencias de la Administración Pública Federal y reconociendo, por otra, el potencial enorme de la sociedad como factor para el desarrollo habitacional del país.

Además de que una de las finalidades supremas del Derecho Económico en

cuanto a materia de vivienda, es el fometar e inducir la existencia de mayores posibilidades para que la población de recursos más precarios pueda optar a lo que nuestra Ley Suprema consagra; adquirir viviendas "Dignas y Decorosas" o bien construirlas, apoyada por una mejor y más eficaz organización comunitaria y una firme conducción del estado.

En suma el Derecho Económico, busca dar una respuesta decidida a la demanda popular mayoritaria que ha significado la lucha histórica del pueblo mexicano para alcanzar una sociedad más igualitaria, apoyada en la convicción de que la planeación es fundamentalmente un proceso de participación social donde la unión de esfuerzos permita avanzar de manera ordenada hacia el logro de los objetivos del desarrollo nacional, que debe ser integral, democrático y justo, vinculando dicho proceso, con los objetivos de la planeación nacional, tanto en su estructura como en sus disposiciones fundamentales.

## **1. Legislación en Materia de Vivienda.**

Ahora bien, para la debida ubicación del presente punto es menester - iniciar el estudio del entorno jurídico de la vivienda popular a partir de la Constitución General de la República Mexicana y toda vez que ya han sido tratados los preceptos legales Constitucionales en el Capítulo II de este trabajo que se refiere o tiene relación con la vivienda, consideramos - innecesario plantearlos de nueva cuenta, razón por la cual se tiene a dichos conceptos jurídicos por reproducidos textualmente en este punto. Por lo que nos avocaremos al estudio de las leyes reglamentarias que en materia de vivienda se precisan a continuación:

### **La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

Ya que de este cuerpo legal emanan las diversas Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal, por medio de los cuales algunos de ellos regulan distintos aspectos del orden habitacional popular del país; por lo que consideramos prudente presentar un panorama sucinto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene como objeto "establecer las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal (1).

De donde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y ecología, le compete el atender y despachar todo lo relativo a los asentamientos humanos, vivien

(1) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 23a. Edición. Pág. - 7. México 1990.

da y desarrollo urbano, razón por la cual citaremos todas las fracciones - del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; - que rigen en materia de vivienda tema de este trabajo:

Artículo 37.- "A la Secretaría de Desarrollo Urbano y ecología corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I.- Formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología;
- II.- Proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, conjuntamente con dependencias y entidades del Ejecutivo Federal que corresponda, así como coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los Ejecutivos locales para la realización de acciones que coincidan en esta materia, con la participación de los sectores social y privado;
- III.- Promover el desarrollo urbano de la comunidad y fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción;
- IV.- La promoción y desarrollo de programas de vivienda y materiales de construcción;
- V.- Fomentar el Desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje y

alcantarillado en los centros de población; y apoyar técnicamente a las autoridades locales en su proyección, construcción, administración, operación y conservación, a partir de los sitios determinados con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

VI.- Determinar y conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal; dictar normas técnicas, autorizar y en su caso, realizar la construcción, reconstrucción y conservación de los edificios públicos, monumentos, obras de ornato y las demás que realice la Federación por sí o en cooperación con otros países, con los estados y municipios con los particulares, excepto las encomendadas expresamente por la ley a otras dependencias;

VII.- Poseer, vigilar conservar o administrar los inmuebles de propiedad federal destinados o no a un servicio público, o a fines de interés social o general, cuando no estén encomendados a las dependencias usufructuarias, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley, y las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal;

VIII.- Preveer a nivel nacional las necesidades de tierra para vivienda y para el desarrollo urbano, y regular en coordinación con los gobiernos de los Estados y Municipios el sistema tendiente a satisfacer dichas necesidades;

IX.- Organizar y administrar los parques nacionales;

- X.- Proyectar las normas y, en su caso, celebrar los contratos relativos al mejor uso, explotación o aprovechamiento de los bienes federales, especialmente para fines de beneficio social.
- XI.- Ejercer la posesión de la nación en las playas y zonas marítimas terrestres y administrarles en los términos de ley;
- XII.- Regular y, en su caso, representar el interés de la Federación en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la administración pública federal centralizada y paraes tatal; así como determinar normas y procedimientos para la formulación de inventarios y la realización de avalúos de dichos bienes;
- XIII.- Mantener al corriente el avalúo de los bienes inmuebles y reunir, revisar y determinar las normas y procedimientos para realizarlo;
- XIV.- Tener a su cargo el registro de la propiedad federal, y elaborar y manejar el inventario general de los bienes de la Nación;
- XV.- Formular y conducir la política de saneamiento ambiental, en coordinación con la Secretaría de Salud;
- XVI.- Establecer los criterios ecológicos para el uso de destino de los recursos naturales y para preservar la calidad del medio ambiente;
- XVII.- Determinar las normas que aseguren la conservación de los ecosistemas fundamentales para el desarrollo de la comunidad.
- XIX.- Normar el aprovechamiento racional de la flora y fauna silvestre -

con el propósito de conservarlos y desarrollarlos;

- XX.- Decretar las vedas forestales y de caza o de explotación cinegética; y organizar y manejar la vigilancia forestal y de caza;
- XXI.- Organizar y administrar reservas de flora y fauna terrestres, parques zoológicos, jardines botánicos y colecciones forestales;
- XXII.- Hacer exploraciones y recolecciones científicas de la flora y de la fauna terrestre;
- XXIII.- Fomentar y distribuir colecciones de los elementos de la flora y de la fauna terrestre;
- XXIV.- Cuidar de las arboledas y demás vegetación, con la cooperación de las autoridades federales y locales competentes, así como llevar el registro y cuidar la conservación de los árboles históricos y notables del país;
- XXV.- Regular el alejamiento, la explotación, uso o aprovechamiento de aguas residuales y las condiciones que deban satisfacerse antes de descargarse en las redes colectoras, cuencas, cauces, vasos y demás depósitos y corrientes de agua; así como su infiltración en el subsuelo, para evitar la contaminación que ponga en peligro la salud pública o degrade los sistemas ecológicos, en coordinación con las Secretarías de Agricultura y recursos Hidráulicos y de Salud;

- XXVI.- Organizar y fomentar las investigaciones relacionadas con la vivienda, desarrollo urbano y ecología;
- XXVII.- Conservar y fomentar el desarrollo de la flora y la fauna marítimas, fluviales y lacustres;
- XXVIII.- Establecer viveros, criaderos y reservas de especies acuáticas, y
- XXIX.- Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos" (2).

Las disposiciones anteriores, destacan muy claramente los lineamientos fundamentales del Derecho Económico, ya que sientan las bases, para la coordinación de acciones dirigidas a mejorar la actual situación de vivienda nacional, tales como; La debida distribución y ordenación de la población; la promoción del desarrollo urbano; el establecimiento de ecosistemas; etc.

Acciones que en su conjunto, indudablemente elevan los niveles de bienestar, de la comunidad mexicana; amén de que incluso también, las disposiciones legales en cuestión, son materia específica de otros ordenamientos legales de la materia tal y como se verá en su oportunidad.

En conclusión, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene la característica de plasmar concretamente en el examinado artículo - 37, disposiciones de indole puramente social, que nacen a la luz y al ampa-



ro del Derecho Económico.

#### **Ley General de Asentamientos Humanos.**

Es debido a la creciente problemática de los asentamientos humanos - irregulares, que en 1976 se plantean por vez primera las bases de desarrollo Urbano y de los Asentamientos Humanos en todo el Territorio Nacional. Y mediante la Ley General de Asentamientos Humanos; el Derecho Económico - se avoca a la solución, coordinación y planeación de este fenómeno social a efecto de que esta cuestión no se siga extendiendo.

La Ley de Asentamientos Humanos está compuesta por 59 artículos divididos en Cinco Capítulos:

De conformidad con el artículo 1o. se establece que las disposiciones - de la Ley son de orden público e interés social y tienen por OBJETO:

"I.- Establecer la cocurrencia de los Municipios, de las entidades federativas y de la Federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;

II.- Fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

III.- Definir los principios conforme a los cuales el estado ejercerá -

(2) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Ob. Cit. Págs. 38, - 39 y 40.

sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios" (3).

También señala en su artículo 2, que debemos entender por Asentamiento Humano "La redicación de un determinado conglomerado demográfico, con el -- conjunto de sistemas de convivencia, en una área físicamente localizada, -- considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materia les que la integran; así como por los centros de Población que son las áreas urbanas ocupadas por las instalaciones necesarias para la vida normal que - se reservan para su expansión por resolución de la autoridad competente". (4).

Fines de la Ley; quedan comprendidos en once fracciones del artículo - 3o. de la misma. Y sus finalidades se resumen en el primer párrafo de dicho artículo del mismo ordenamiento que dice: "a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural" (5). Las mencionadas fracciones hacen referencia al aprovechamiento de los elementos naturales por la población; Al desarrollo equilibrado del país armonizando las actividades del campo y la - ciudad; A la distribución de los centros de población (innecesariamente se dice que dentro del territorio nacional); al equilibrio entre ciudades en - el sistema nacional, aunque no se dice a que sistema se hace referencia; A la descongestión de las grandes urbes; A la participación ciudadana para la solución de problemas de precios de terrenos e inmuebles destinados a vivien

(3) Ley General de Asentamientos Humanos.

(4) Ob. Cit. Ley General de Asentamientos Humanos.

(5) Ob. Cit. Ley General de Asentamientos Humanos.

da popular.

Es pertinente mencionar que el legislador debe pensar que los ejecutores de la Ley, se enfrentan a problemas creados y que no se trata de asentamientos humanos en un país que no tuviera previamente el nacimiento natural de dicho asentamiento. Tan es así, que en el artículo 4o. se establecen las bases para futuros programas sobre asentamientos humanos en sus diversos aspectos, sectoriales y desarrollo urbano. Lo que es más todo lo relativo a planes y programas municipales, estatales y federales deberían quedar comprendidos y no enumerados como están en el artículo 3o. Por lo demás, planes y programas son solamente aspectos transitorios por lo que resulta ineficaz enunciar detalladamente lo que debe hacerse.

Ahora bien el capítulo II, establece la concurrencia de jurisdicciones dándole competencia a los Municipios, Entidades Federativas y a la Federación para que éstas apliquen la presente Ley y dicten las disposiciones reglamentarias en materia de Desarrollo Urbano y también facultad a la Secretaría de Desarrollo Urbano y ecología, para que desempeñe las funciones en Asentamientos humanos tales como la regulación de acciones y programas establecidos en los programas sectoriales de Desarrollo Urbano. Menciona que las dependencias de la administración Pública Federal en conjunto desempeñan sus funciones conforme al Plan Nacional de Desarrollo para que de esta forma no afecten el desarrollo Urbano. También señala las políticas para la resolución del problema de la distribución de la población -

en el territorio nacional, buscando reducirla en las ciudades más industrializadas. Este es un propósito muy bueno desde nuestro punto de vista -- si realmente se llevara a cabo mediante la industrialización de las zonas en donde hay poca población, para que así se garantizara a los trabajadores ahí establecidos, viviendas dignas y decorosas y con esto evitar el establecimiento y crecimiento irregular de los asentamientos humanos.

Al señalarse en la Ley, la concurrencia de jurisdicciones para la observancia de la misma, con respecto al desarrollo urbano de los Estados y de los Municipios se pretende mejorar las condiciones de vida de los asentamientos humanos que conforme a los programas de desarrollo Urbano que se lleven a cabo; con lo cual se cumple satisfactoriamente con los cometidos del Derecho Económico. Primeramente porque se trata de llevar a todos los sectores de la población y en especial a los que económicamente menos tienen, los servicios indispensables de urbanización, lo cual repercute en sus condiciones de vida y de salud y porque además esto también permite -- que el crecimiento desordenado de la población se traduzca en hacinamiento.

Capítulo III. Se refiere a la Conurbación definiéndola de la siguiente manera: "Ésta existe cuando dos o más centros urbanos formen o tiendan a formar una continuidad geográfica. Este debe ser formalmente reconocido mediante la declaratoria por el Ejecutivo Local, en caso de que estén dentro de los límites de un mismo Estado, se publicará en el periódico Oficial correspondiente. Si esta conurbación se presenta en más de un estado la declaratoria competente se hará por el Ejecutivo federal a través del --

Diario Oficial de la Federación y se publicará en el Diario de mayor circulación. Cuando el Ejecutivo Federal haya declarado conurbación, a través de la Secretaría de Gobernación convocará a los Gobernadores y Presidentes Municipales correspondientes, para que en el plazo de 30 días siguientes a la publicación de la declaratoria constituyan una comisión de conurbación permanente que instrumente y declare la nueva zona conurbada (6).

El Capítulo IV. Hace alusión de las regulaciones del Derecho a la propiedad en los centros de población, quedando estos sujetos a los programas y planes de desarrollo Urbano.

Menciona también lo referente a la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento aprobación y administración de los centros de población. Y de lo que es la zonificación; "la determinación de las áreas que integran y delimiten un centro de población de conformidad con el artículo 35 de esta Ley" (7).

En este sentido el Derecho Económico ha establecido en la Constitución General de la República en el artículo 27 en concordancia con la Ley General de Asentamientos Humanos que la fundación conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población tenderá a buscar un equilibrio ecológico, al buen estado de las obras materiales y al buen estado de edificios y monumentos nacionales; circunstancias que ponen de manifiesto el carácter social del cuerpo legal que estamos analizando.

(6) Ob. Cit. Ley General de Asentamientos Humanos.

(7) Ob. Cit. Ley gEneral de Asentamientos Humanos.

En el artículo 37 se establecen las diferentes clases de suelo que -- hay definiéndolas de la siguiente manera:

- I.- Provisiones; Son las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población.
- II.- Usos; Son los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas de un centro de población.
- III.- Reservas. Son las áreas de un centro de población que serán utilizadas para su futuro crecimiento. Y
- IV.- Destinos: Son los fines públicos a que se reserva dedicar determinadas zonas o predios de un centro de población.

Del Artículo 38 al 47, se dan los lineamientos que debemos seguir para mejor aprovechamiento del suelo; ejemplo de esto es el artículo 45 - - ... "Todos los actos convenios y contratos relativos a la propiedad, posesión o cualquier otro derecho relacionado con la utilización de predios, - deberán contener las cláusulas relativas a la utilización de áreas y predios conforme a la declaratoria correspondiente" (8).

Serán nulos y no producirán efectos jurídicos algunos, los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad o cualquier otro derecho relacionado con la utilización de áreas y predios que contravengan las correspondientes declaratorias de provisiones usos, reservas y destinos inscritos en el Registro Público de la Propiedad.

(8) Ob. Cit. Ley general de Asentamientos Humanos.

Con las disposiciones anteriores, el Derecho Económico ha querido que con las reservas territoriales se evite la especulación y encarecimiento del suelo para habitación que afecte principalmente a los mexicanos que menos tienen.

Capítulo V. de la Ley que estamos analizando, dispone que la adquisición de tierra, la creación de reservas territoriales son de utilidad pública, con objeto de satisfacer las necesidades del suelo urbano tanto para la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, así como para vivienda y su equipamiento. Correspondiente a los municipios, gobiernos estatales y a la Federación, la realización de programas tendientes a la adquisición de predios que se destinen a edificar viviendas de interés social. (Arts. 48 y 49 de la Ley G.A.H.).

El carácter social de la Ley de conformidad con el Derecho Económico dispone que las reservas territoriales se destinen preferentemente a la edificación de viviendas populares, con lo cual se está dando cause al derecho constitucional de vivienda.

Asimismo, se señala en este capítulo la operación administrativa del sistema nacional de suelo y de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda; operación que se llevará a cabo por parte del Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología con los Gobiernos de los estados y los municipios siguiendo los mecanismos previstos en la Ley de Planeación. Debiendo especificarse la información -

sobre los inventarios, requerimiento y disponibilidad de inmuebles para el desarrollo urbano y la vivienda, así como los estudios para el cumplimiento de los diversos planes o programas de desarrollo urbano y la vivienda, así como los estudios para el cumplimiento de los diversos planes o programas de desarrollo urbano y la instrumentación de normas y medidas tendientes a la adquisición, aprovechamiento y transmisión del suelo urbano y reservas territoriales (Arts. 50 y 51 de la Ley General de Asentamientos Humanos).

También en este capítulo de la ley se dispone que la SEDUE de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo y en los respectivos programas -- Sectoriales se avocará a estudiar la necesidad de requerimientos de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda. Circunstancia que en todo caso se deberá promover por los gobiernos estatales y municipales en la esfera de su respectiva competencia. Y por otra parte -- las entidades y dependencias de la administración pública federal en base del programa sectorial de desarrollo urbano y de los estudios anteriores -- indicados, deberían formular sus programas de requerimientos inmobiliarios, en términos de la Ley general de Bienes Nacionales, debiéndoselos presentar a la SEDUE. (Arts. 51, 52, 53 de la Ley General de Asentamientos Humanos).

En este aspecto el Derecho Económico establece lo que se conoce como coordinación institucional, ya que plantea la necesidad de estudiar los -- requerimientos de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano



y vivienda; circunstancia que redunda en el bienestar y mejoramiento del grueso de nuestra población.

Otro aspecto importante de este capítulo es el que indica que la SEDUE promoverá la enajenación o destino de terrenos de propiedad federal, o bien cuando se expropie tierras ejidales o comunales para su transmisión a los gobiernos estatales o a los municipales en términos de la Ley Federal de la Reforma Agraria. Además cuando en los casos de las reservas territoriales que tengan como objeto desarrollar acciones habitacionales que dependen de la federación, la enajenación de predios que realicen cualesquiera Organismo de la Administración Pública Federal deberá sujetarse a las siguientes condiciones:

- 1.- Que el solicitante no sea dueño de la casa habitación de ningún estado.
- 2.- El pago del predio ha de atender y determinarse de conformidad con el ingreso del solicitante.
- 3.- En todo caso el predio no será inferior a la superficie de la localidad de que se trate.
- 4.- Para el caso de que se contrate a plazos, el crédito respectivo no deberá rebasar el interés que para la vivienda de interés social se establece, o sea el del 4% anual sobre saldos insolutos.
- 5.- El precio de los lotes en cuestión se sujetará a un dictamen voluntario. (Art. 57 de la Ley General de Asentamientos Humanos).

En este aspecto la Ley destaca que cuando las entidades privadas tienen como actividad la construcción de viviendas de interés social, para -- personas de bajos recursos podrán con arreglo en la Ley adquirir predios -- que las enajenen entidades públicas teniendo obligación a su vez de enajenar dichos predios a los solicitantes. (Arts. 54 al 58 de la Ley General -- de Asentamientos Humanos).

La Ley quiere que con las disposiciones anteriores no se dé el fenómeno de la especulación de suelo para edificar vivienda, evitando con ello -- el establecimiento de un mercado negro de la tierra que provocara además -- el encarecimiento de éste y lógicamente el acaparamiento de reservas territoriales en manos de unos cuantos; razones más que importantes por medio -- de los cuales el Derecho económico manifiesta su naturaleza humanitario.

Por último en el artículo 59' de la ley se contempla la forma de regularizar la tenencia del suelo que es incorporada al desarrollo urbano, teniendo como base el Plan o Programa correspondiente, que beneficiará a -- quienes ocupen un predio y no sean propietarios de otros inmuebles, de -- buena fe y ser beneficiarios con más de un lote.

Como es de apreciarse, la importancia de la Ley General de Asentamientos Humanos radica en el hecho de coordinar las diversas entidades y dependencias de la Administración Pública Federal que se encargan de legislar -- en materia de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y -- la vivienda, elemento sine qua non la edificación de vivienda sería mate--

rialmente imposible.

De ahí que el Derecho Económico y Social ocupe un lugar preponderante en nuestra sociedad, ya que como le expresa el maestro Palacios Luna en su texto es el instrumento para el cambio social en virtud del cual se derivan las grandes transformaciones económicas y sociales, estableciendo bases fundamentales para resolver aquellos problemas que el Derecho Público o privado no pueden dirimir.

Luego entonces la Ley General de Asentamientos Humanos es un instrumento de primer orden en el quehacer de la sociedad mexicana, que favorece la posibilidad de que las familias puedan contar con una vivienda digna y decorosa.

#### **Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal.**

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de enero de 1976.

La presente Ley tiene una estructura de seis Capítulos divididos los tres primeros en once secciones y se encuentra compuesta por un total de 95 artículos.

Así en el primer Capítulo de la Ley se establece su Objetivo; "El ordenar el desarrollo urbano del Distrito Federal conservando y mejorando su

territorio estableciendo las normas relativas conforme a las cuales el Departamento del Distrito Federal ejercerá sus funciones a efecto de determinar los usos, destinos y reservas de tierras, aguas y bosques" (Art. 1o. de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal).

Hace la declaración de que la ley es de utilidad pública e interés social las acciones de planear y ordenar los usos o destinos de las reservas de territorio y el desarrollo urbano del Distrito Federal (Art. 2 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal).

Indica que la ordenación y regulación del desarrollo urbano en el Distrito Federal, estará enfocado a preservar y utilizar adecuadamente el medio ambiente, tratando de obtener una distribución equilibrada de la población en el Distrito Federal mejorando las condiciones de vida de la población, manteniendo un equilibrio ecológico de la zona, distribuyendo de manera equitativa los beneficios y las cargas del proceso urbano, evitando la especulación de predios y de inmuebles destinados a la vivienda popular, para que todos los habitantes de la ciudad de México cuenten con una vivienda digna y decorosa. (Art. 3 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal).

También establece este primer capítulo de la Ley, que la Autoridad Competente para cumplir sus objetivos es el departamento del Distrito Federal, quien realizará los estudios respectivos tendientes a promover la edificación de vivienda de interés social en arrendamiento dándose estímulos tanto

al sector privado como social para este efecto; debiendo dictarse el Plan Director para el Desarrollo Urbano, determinando los usos y reservas de -- tierras y sus construcciones, ejecutando las obras para el desarrollo Urbano que resulten necesarias, celebrando convenios con el Gobierno Federal, entidades Federativas, organismos descentralizados, empresas de participación estatal o con particulares, para el desarrollo urbano, participando -- en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano de las zonas conurbadas con arreglo a las leyes correspondientes ordenar los procesos de -- conurbación de la capital mexicana con otras entidades federativas, inscribir en el Registro del Plan director y enviar para su inscripción al Registro de la Propiedad y Comercio los acuerdos que por disposiciones de esta ley así lo ameriten (Art. 6 de la Ley de Desarrollo Urbano).

En virtud de que la Ley es de orden público la determinación de los -- destinos, usos y reservas de tierras, aguas y bosques son de utilidad pública por lo que las disposiciones de la Ley son obligatorias para los propietarios y Poseedores de los bienes inmuebles, sin importar el régimen legal que los regula, por lo que el derecho de propiedad, de posesión, o -- cualquier otra se ajustara a las limitaciones y modalidades de la ley, y cuando se establezcan contratos o convenios relativos a la propiedad, posesión, uso o cualquier otra forma jurídica de tenencia de los predios, dichos documentos deberán contener las cláusulas correspondientes, a su utilización, por lo que su no inclusión o la contravención de la ley producirá su nulidad, motivo por el cual ningún Notario Público podrá registrar -- ningún acto, contrato o afectación que no sea acorde con el Plan Director

y los usos y reservas establecidos. (Arts. del 7 al 12 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal).

Hay que hacer notar aquí que la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, conforme a los lineamientos del Derecho Económico, hace la declaratoria de ser un cuerpo legal del "Orden Público", lo que quiere decir que sus disposiciones van destinadas al bienestar común; situándose inclusive por encima de las normas y derechos de los particulares.

En el Capítulo Segundo de esta Ley se trata lo concerniente al Plan Director, señalándose que es el conjunto de disposiciones y normas que ordenan los destinos, usos y reservas del territorio del Distrito Federal, con objeto de mejorar y organizar las áreas de desarrollo urbano y de conservación ecológica.

En la sección primera de este Capítulo se mencionan las políticas, objetivos y estrategias que coordinan los destinos, usos y reservas del territorio del Distrito Federal encaminadas a lograr una buena relación entre la oferta y la demanda de viviendas, sobre todo de interés social, así como los derechos de vía de los distintos servicios públicos. (Art. 15 de la Ley de Desarrollo urbano del Distrito Federal).

También nos dice que el Plan Director se conforma por un Plan General, los planes parciales y por el sistema de información y evaluación que permite a la vez el seguimiento y control del Plan General. (Art. 18 de la Ley -

de Desarrollo Urbano del Distrito Federal).

En la Sección Segunda del Capítulo que nos ocupa, se indica que la -- formulación del Plan General es competencia de la Dirección General de Planificación del propio Departamento quien tendrá la obligación de publicarlo cuando ya haya sido aprobado por el Departamento del Distrito Federal, en forma abreviada en el Diario Oficial, en la gaceta del Departamento del D. F. y en dos diarios de mayor circulación así como en el Registro del Plan -- Director y en el Registro Público de la Propiedad y Comercio. (Arts. 21 al 23 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal).

En la Sección Tercera del Capítulo en cuestión se establece quienes -- pueden proponer los planes parciales, así como todo lo relativo a la pre-- sentación, evaluación, aprobación y publicación de los mismos. (Arts. 24 -- al 32 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal).

La Sección Cuarta del Capítulo en cita habla de la Comisión de Opera-- ción Económica del Plan Director, quien es un organismo auxiliar directo -- del Jefe del Departamento del Distrito Federal también refiere la manera -- de como se integra este órgano auxiliar y que atribuciones tiene. (Arts. -- 33 al 35 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal).

En la última Sección del Capítulo segundo se trata de todo lo relacio-- nado con la ejecución de obras por parte del Departamento del Distrito Fe-- deral, debiendo previamente cumplirse los requisitos que en esta sección se

consignan. (Arts. 36 al 40 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal).

El Capítulo Tercero que se intitula del Régimen del Territorio y Ordenamientos de los Sistemas Urbanos, en la primera sección describe el trato que ha de darse a los destinos, usos y reservas del territorio, así como también las definiciones de tales conceptos. Se establecen asimismo las distintas áreas en las que se clasifica el Distrito Federal para ordenar su desarrollo urbano. (Arts. 41 al 56 de la Ley de Desarrollo urbano del Distrito Federal).

Por otra parte en la Sección Segunda de este Capítulo se aborda lo concerniente a la estructura vial y al sistema de transporte del D.F. (Arts. 56 al 58 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal).

Con lo anterior corroboramos el hecho de que el Derecho Económico atiende a todas las actividades humanas que se encaminen al bienestar de la comunidad; y es claro que sobre todo en las grandes ciudades de nuestro país, la situación vial y el autotransporte urbano ocupen un primer lugar.

La Sección tercera del Capítulo que nos ocupa, hace referencia y define lo que la Ley entiende por, fusión, subdirección, retotificación y fraccionamiento de predios, así como la reglamentación de los mismos (Arts. 59 al 72 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal).



Dado que la escasez de suelo para vivienda es otro punto crítico para la ciudad del Derecho Económico a través de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, ha establecido los mecanismos que coadyuven a resolver esta situación, en aras del bien de la comunidad de esta gran metrópoli.

En la Sección Cuarta, se hace una clasificación de la vivienda desde el aspecto del desarrollo urbano diciendo que las viviendas son:

- I.- Unifamiliares y Bifamiliares.
- II.- Plurifamiliares.
- III.- Conjuntos Habitacionales.

Alude también a que es competencia del Distrito Federal, el determinar en qué zonas se autoriza construir, la clase y tipo de vivienda así como las normas a que deben sujetarse las edificaciones, Ya que para la construcción de vivienda deberá previamente mediar solicitud de la parte interesada, ya sea particular, privada o pública.

Y tratándose de conjuntos habitacionales la Ley establece que los ante-proyectos de éstos deben someterse a la aprobación del Distrito Federal -- quien en todo caso deberá considerar además la proximidad de la vivienda -- con el transporte, la cercanía con centros de trabajo, espacios destinados para la recreación y en suma todo el equipo urbano que genere la autosuficiencia funcional del conjunto de que se trate. (Arts. 73 al 79 de la Ley -

de Desarrollo Urbano).

Con lo anterior la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el Derecho Económico se han propuesto terminar con los asentamientos humanos irregulares, así como elevar considerablemente en los niveles de vida los conjuntos habitacionales populares, al considerar que el esparcimiento, la educación, el trabajo y los servicios urbanos parte indispensable para el desarrollo de las relaciones humanas.

La Sección Quinta del presente Capítulo, trata todo lo relacionado -- con el mejoramiento de las zonas deterioradas, con el fin de reordenarlas, renovarlas; integrándolas al adecuado desarrollo urbano, de conformidad -- con el Plan Parcial. (Arts. 79 al 82 de la Ley de Desarrollo Urbano del -- Distrito Federal).

Con las acciones anteriores también se contribuye a fortalecer y conservar los niveles de vida de la comunidad, tarea también importante del - nuevo Derecho Económico.

En la Sexta Sección del Capítulo III, se dice que la infraestructura tiene como objeto el proporcionar todos los bienes y servicios, para el -- buen funcionamiento de la Ciudad, en beneficio de la comunidad, y que para la construcción o modificación de la infraestructura se requerirá de la au torización de parte del Departamento del Distrito Federal.

La Ley en su Capítulo Cuarto hace alusión a la preservación y acrecentamiento del patrimonio cultural de la ciudad de México, señalando que los edificios, monumentos, plazas públicas, parques, bosques y en general, todo aquello que corresponde al acervo histórico, no son susceptibles de ser afectados. Estableciendo que el Plan Director y los reglamentos de la Ley tendrán a su cargo la conservación de nuestro patrimonio cultural. (Arts. 87 y 88 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal).

Como hemos mencionado con anterioridad, el ámbito del Derecho Económico es bastante amplio; ejemplo de esto es el de legislar también en materia de conservación del acervo histórico y cultural de nuestra nación.

La Ley en estudio considera en el Capítulo Quinto que el Departamento del Distrito Federal tendrá a su cargo las medidas de seguridad y las sanciones de la misma.

Finalmente en el Sexto y último Capítulo de la Ley que examinamos, se contempla el recurso administrativo que podrán interponer los particulares que se consideren afectados por la aplicación de este ordenamiento señalándose en el cuerpo del artículo 95 de la presente Ley requisitos que se deben llenar para tal efecto.

El presente ordenamiento legal analizado establece en su artículo segundo, "Se declara de utilidad pública e interés social" ...; lo que viene a significar un notable avance no tan solo en el aspecto habitacional, el -

cual es uno de los principales objetivos sociales y económicos del Derecho Económico, sino que además contempla la utilización y preservación adecuada del medio ambiente, con lo cual indudablemente se mejoran ostensiblemente las condiciones de vida de más de 20 millones de habitantes de la ciudad de México y zonas conurbadas.

Y porque además, basa sus objetivos en una determinación de sus destinos, usos y reservas de tierras, aguas y bosques desde un enfoque eminentemente comunitario o social.

Criterio que en materia de vivienda popular prevalece y trasciende en el bien de un elevado número de connacionales y que como se ordena en el artículo quinto, párrafo segundo de la Ley examinada"... El Departamento del Distrito Federal, realizará estudios y ordenará acciones necesarias para promover la edificación de vivienda de interés social en arrendamiento ofreciendo, igualmente estímulos necesarios para que los sectores privados y social edifiquen y arrenden tales viviendas".

Podemos observar en el citado lineamiento antes mencionado, es que únicamente contempla, la promoción de edificación de vivienda de interés social para arrendamiento; creemos necesario que dicha disposición debería -- considerar también que en un momento dado ese tipo de vivienda sea susceptible de compra por parte de los interesados.

En conclusión la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal es un

instrumento por medio del cual el Derecho Económico trasciende al seno de nuestra sociedad, ya que provee a la comunidad de satisfactores fundamentales, como lo es el de la vivienda. Tarea para la cual además también el Derecho Económico tiene la necesidad de legislar en otros campos como el del medio ambiente; equipamiento de servicios urbanos y la debida coordinación de las diversas instituciones que se relacionan con la materia.

#### **Ley Federal de la Vivienda.**

El presente ordenamiento legal es el más importante de la materia; en virtud de ser ésta, reglamentaria del artículo cuarto Constitucional. Precepto legal, que no nos cansaremos de reiterar, consagra parte importante de las aspiraciones nacionales, pero que sin lugar a dudas por su trascendencia en el seno de nuestra sociedad, de ahí que es un problema complejo que requiere de la total participación de todos los sectores de la población con la adecuada dirección del órgano gubernamental.

Así entonces, nos damos a la tarea de efectuar un análisis de la Ley señalando que fue publicada el día 7 de febrero de 1984, en el Diario Oficial; Y que se compone de ocho Capítulos, 65 artículos y tres transitorios.

El Capítulo I, está integrado por un total de seis artículos, los cuales se refieren al objetivo de la Ley, estableciendo al efecto todos los medios tendientes a regular y establecer los instrumentos y apoyos para que toda la familia mexicana pueda tener acceso a disfrutar de una vivienda digna.

na y decorosa.

También sienta las bases legales, para los lineamientos generales que han de seguirse en materia de Política de Vivienda ampliando las posibilidades de acceso a ella preferentemente a la población de bajos ingresos; - constituyendo reservas territoriales, que incidan en la oferta de vivienda de interés social que evite especulación de ésta mejorando los sistemas financieros para apoyar a los trabajadores no asalariados, los marginados de zonas urbanas, los campesinos y la población de ingresos medios; ordenando la congruencia de acciones entre organismos federales, estatales y municipales, capaces de integrar un Sistema Nacional de Vivienda que satisfaga - tal necesidad; estimulando tanto al sector privado como público para construir viviendas de interés social; actualizar el inventario habitacional - para la población, buscar el mejoramiento y conservación de la vivienda urbana y rural; depurando los procesos de producción de vivienda y promoviendo sistemas constructivos socialmente adecuados, orientando a la población respecto de la función de la vivienda como factor de arraigo territorial en el medio rural, apoyando la construcción de infraestructura de servicios para la vivienda, incluso por vía de la población; promocionando y apoyando la producción de materiales empleados en la construcción que reduzcan costos; orientando a la comunidad para que la vivienda se integre - al entorno ecológico, buscando la preservación de recursos naturales; promoviendo la autoconstrucción organizada e impulsando el movimiento social cooperativista de vivienda; y difundiendo e informando los programas de habitación para que participe la comunidad. (Arts. 1 al 3 de la Ley Fed-

ral de Vivienda).

Es oportuno señalar, que actualmente en el régimen de Derecho en que vivimos, los bienes, servicios y acciones del orden habitacional corresponde encausarlos y presidirlos al Gobierno Federal; emergiendo de este modo el Derecho Económico como tutelar de la sociedad, que responde a las necesidades de ésta, de una manera tangible y objetiva.

Por otro lado la Ley establece el Sistema Nacional de Vivienda, el cual se integra por las "relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas que dan coherencia a las acciones, instrumentos y procesos del sector público, social y privado que tengan como objetivo satisfacer las necesidades de vivienda. Definiendo que la vivienda de interés social, es aquella que no excede su costo que resulta de multiplicar por diez el salario mínimo general elevado al año, vigente de la zona que se trate. (Art. 3 de la Ley federal de Vivienda).

Indica que en cuanto a instrumentos y apoyos al desarrollo de la política nacional de vivienda se debe formular, instrumentar, controlar y evaluar los programas de vivienda seguidos por la Administración Federal, entidades o dependencias que tengan a su cargo, la producción, mejoramiento, financiamiento o asignación de la vivienda; dictando normas de conducción para tal fin en materia de tierra; canalizando los estímulos y fomentos respectivos; dictando las normas y tecnología para la construcción, así como para el otorgamiento de créditos y asignaciones de vivien-

da, fomentando y promoviendo la edificación de vivienda de interés social que sea destinada al arrendamiento; dictando al caso las bases de coordinación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con los Gobiernos de los Estados, así como con los Municipios y con los sectores sociales y privados que permitan el establecimiento del Sistema Nacional de Vivienda.

Hace hincapié en el carácter Federal que tiene la Ley al establecer que las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal quedan sujetos a los lineamientos del cuerpo Legal en estudio. Y que los organismos descentralizados que ejecuten o financien programas de vivienda, conforme a lo dispuesto por el artículo 123 Constitucional, deberán regirse en todo caso por las disposiciones legales correspondientes.

También facultad a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología a formular, conducir y evaluar la política general de vivienda, con apego a la propia Ley a lo que dicte el Presidente de la República al respecto, coordinando las acciones en las que entidades de la Administración Pública Federal realicen programas habitacionales; a promover y coordinar o realicen los programas habitacionales que determine el Ejecutivo Federal, cuando se estimule la construcción de viviendas de interés social que sean destinadas al arrendamiento; intervenir en los proyectos de presupuestos anuales de las diversas entidades de la Administración Pública Federal donde se realicen programas de vivienda debiendo presentarlos a la Secretaría de



Programación y Presupuesto; coordinar el Sistema Nacional de Vivienda con los estados y Municipios vigilar dentro de su competencia las entidades -- del sector que coordina para que se mantengan dentro de los lineamientos -- de la propia Ley y al programa sectorial de vivienda; fomentar la producción y distribución de materiales de construcción la regulación del mercado de tierra para la vivienda dictando las políticas y reglas generales -- que deben seguir las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; en cuanto a la adquisición y enajenación de suelo, en términos del capítulo tercero de esta Ley, y en todo lo concerniente en la Ley General de Asentamientos Humanos así como lo que dispone la Ley de Bienes Nacionales y demás ordenamientos legales aplicables y compatibles; formular normas de diseño y construcción de vivienda, así como determinar los lineamientos de información y estadística en la materia con apego a la Ley de Planeación a la Ley de Información, Estadística y Geografía; promoviendo y coordinando la atención de las necesidades de vivienda en el caso de sindicatos y los que señala el Presidente de la República; y organizar y fomentar las investigaciones en materia de vivienda. (Arts. 4 al 6 de la Ley Federal de Vivienda).

Cabe indicar que las acciones arriba enunciadas tienen íntima relación con el Derecho Económico, ya que las mismas tienen por objetivo satisfacer una de las primordiales necesidades de toda sociedad moderna, como lo es el de la vivienda. Por lo que, en nuestra opinión las disposiciones legales analizadas constituyen el marco Jurídico Económico que permita la plena eficiencia del derecho Económico en el devenir de nuestra Nación.

En el Capítulo Segundo el cual está integrado por un total de doce artículos, abordo lo relacionado con las acciones públicas de la vivienda, - las que se canalizan a través del Programa Sectorial de Vivienda en los programas Institucionales de las entidades de la Administración Pública Federal y por los Programas Operativos Anuales de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología así como de las demás dependencias de la Administración Pública Federal.

Señala que el Programa Sectorial de Vivienda ha de ser instrumentado por la SEDUE en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, mismo que determina que objetos han de buscarse, el diagnóstico de la problemática habitacional, la estrategia general señalando las prioridades del mismo, los lineamientos de metas y financiamiento así como la vinculación de éste con el presupuesto público, las bases jurídicas con las Entidades Federativas y los municipios, así como los sectores públicos y privados, la aplicación de política de vivienda y la ejecución de los proyectos y estrategias previamente aprobadas.

También alude a las acciones y lineamientos que da el Programa Sectorial de Vivienda, el cual debe avocarse a la consecución del suelo necesario para la vivienda y la oferta pública en fraccionamientos populares, a coadyuvar la producción y distribución de materiales de construcción a mejorar y producir viviendas que se destinen al arrendamiento, a fomentar la autoconstrucción apoyando la vivienda de construcción progresiva, a fomentar mediante cooperativas la producción y el mejoramiento de vivienda a --

aplicar diseños de construcción arquitectónicos y criterios ecotécnicos, a canalizar recursos financieros de cobertura crediticia amplia, a proporcionar medios de asistencia técnica. Y a promover y apoyar los programas de vivienda de los gobiernos de las entidades federativas y Municipales.

De conformidad con el artículo once de la Ley el cumplimiento de Programa Sectorial de Vivienda, a través de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberá promover los recursos financieros en la canalización de tasas de interés preferencial acordes con el Programa Sectorial de Vivienda apoyando la producción y distribución de materiales para la construcción de vivienda, gestionando ante las autoridades del caso, permisos y autorizaciones, promoviendo la construcción, registro y operación de sociedades cooperativas que tengan como fin la edificación y mejoramiento de la vivienda, estableciendo medidas, para la capacitación y asistencia técnica a promotores sociales de desarrollo habitacional, y el otorgamiento de estímulos para la consecución de los programas habitacionales, transmitiendo los inmuebles que para ello sean necesarios.

En suma y desde nuestro punto de vista las diversas circunstancias ya reseñadas tienen la virtud de complementarse las unas a las otras; amén de que cada una de ellas refuerza la eficacia de la otra, de donde surge el Derecho Económico como satisfactor sine qua non el hombre de nuestros tiempos no podría reglamentar sus más elementales necesidades.

Los artículos subsecuentes inclusive hasta el artículo 18 de la Ley,

precisan la forma en que tanto el Programa Sectorial de Vivienda como los Programas Institucionales, instrumentados por las diversas entidades de la Administración Pública Federal han de sujetarse a los demás ordenamientos legales que rijan su organización y funcionamiento. Correspondiendo a la SEDUE, autorizar los programas institucionales de las entidades sectoriales bajo su coordinación debiendo dictaminar sobre los Programas Institucionales de las diferentes entidades de la Administración Pública. Y que efectúen acciones habitacionales, debiendo remitir su dictamen a la Secretaría de Programación y Presupuesto, para los efectos que proceden conforme al proceso de presupuestación.

Por lo anterior, es obligación de las entidades de la Administración Pública Federal que realizan acciones de vivienda; formular sus programas operativos anuales, los cuales tienen como fin precisar las políticas, objetivos, metas y prioridades del Programa Sectorial de Vivienda; asignando los medios financieros y el número de beneficiarios. Debiendo tener cuidado de establecer medidas que permitan la recuperación de los recursos y que los programas sean congruentes con el desarrollo urbano y la ecología, programando sus necesidades del suelo y como atenderles; así como la utilización de diseños y procedimientos que hayan sido previamente autorizados. En los que se establezca el plazo de ejecución de las obras.

Además de que los informes de las entidades de la Administración Pública Federal, deberán contener reportes financieros, grados de avance y en su caso la explicación de las demoras, debiendo turnarse a la SEDUE pa-

ra su revisión y evaluación del Programa Sectorial de Vivienda, quien estará facultada para promover ante las dependencias competentes, medidas de financiamiento, estímulos, sistemas de control, seguimiento y evaluación de los programas habitacionales, debiendo subordinar las entidades de la Administración Pública Federal los programas de vivienda rural, a la política sectorial de desarrollo rural integral, fomentando el arraigo entre los campesinos y la utilización de materiales regionales en la construcción, mediante la utilización de tecnología que condyuve al bienestar social. (Arts. 7 al 18 de la Ley federal de Vivienda).

Por lo tanto, mediante la implementación de un sinnúmero de mecanismos, el Estado busca la manera de satisfacer la necesidad creciente de vivienda por parte de nuestra población; lo que se realizará mediante la actividad económica y jurídica que establece el Derecho Económico y que asume el Gobierno de nuestro País al reglamentar este tipo de situaciones, -- por medio de un orden jurídico.

El Capítulo III, el legislador hace la declaración de que tanto la adquisición de tierra para la construcción de viviendas es como las reservas territoriales destinadas a este fin, son acciones. Y con el objeto de impedir la especulación del suelo para la construcción de fraccionamientos populares destinados a la población más desposeída, el Gobierno Federal a través del Programa Sectorial de Vivienda deberá coordinar las acciones de las entidades de la Administración Pública Federal, de los organismos de los estados y municipios, así como de las organizaciones sociales y los

particulares que así lo soliciten.

Quando se requiera de enajenar o asignar suelo de propiedad Federal - para la construcción de fraccionamientos populares se deberá cumplir con - los siguientes requisitos:

- a) Ser destinados a la población con un ingreso máximo de cuatro ve-- ses el salario mínimo de la zona que corresponda y que se procure a la población de más precarios ingresos.
- b) Que la superficie de los lotes corresponda con las normas de habita-- bilidad que al caso se expiden.
- c) Que los precios de terrenos no exceda al que fije la SEDUE.
- d) Que cumpla con las normas de planeación urbana que al efecto dic-- ten.

Asimismo, se determinarán los requerimientos de tierra urbana a nivel nacional, a través de SEDUE quien realizará los estudios pertinentes del - caso, coordinando las acciones correspondientes dentro de los tres niveles nacionales; considerando las necesidades presentes y del futuro inmediato.

Ahora bien cuando las entidades de la Administración Pública Federal pretendan adquirir y enajenar predios que han de destinarse a programas ha-- bitacionales, se requerirá de la autorización de la SEDUE: independiente-- mente de que la adquisición o enajenación se encuentre debidamente autori-- zada; que además sea compatible con los Programas Sectoriales de Desarro--

llo Urbano, Vivienda y Ecología que se observan los planes que regulan el suelo; que se haga previa evaluación de la infraestructura y equipamiento de servicios públicos; y que se haya aprobado la partida presupuestal correspondiente.

Con base a mecanismos de información calificación de los bienes de dominio de la federación, la SEDUE proyectará técnica y socialmente su adecuado aprovechamiento; formulando catálogo de terrenos aptos para la vivienda, considerando las condiciones de equipamiento urbano y la factibilidad del menor costo en los servicios urbanísticos.

Para el caso de traslado de bienes del dominio privado de la Federación para construir fraccionamientos populares la Ley ordena se establezca el tiempo máximo para su realización, quedando obligados los adquirentes de tales bienes, a transmitirlos a su vez, en los términos que la propia Ley establece, aunque también en consideración para la forma de pago la capacidad económica del beneficiario, preferencia a las personas de escasos recursos, no debiendo ser estos propietarios de predio alguno.

La Ley estipula que tratándose de enajenaciones de vivienda o lotes populares, provenientes de bienes del dominio privado de la Federación, de conformidad con el artículo 74 de la Ley General de Bienes Nacionales no se requerirá de fedatario público, bastando únicamente el contrato que otorgue la titularidad de derechos de propiedad.

Finalmente la Ley prevé en este Capítulo sanciones de tipo pecuniario y corporal, tanto para los particulares como para los servidores públicos, que contravengan la autorización, enajenación o adquisición según el caso de bienes inmuebles del dominio de la federación (Arts. 19-29 de la Ley Federal de Vivienda).

Por lo anterior concluimos al respecto, que dado que las reservas de las "tierras o suelo" destinados para la edificación de vivienda son un -- factor fundamental, puesto que sin éstos no se concibiría la construcción de habitación; es menester legislar y proteger a tan preciado elemento, pa -- ra aprovecharlo al máximo con el único objeto de lograr un pleno desarro -- llo que beneficia a toda la población.

Dentro del marco jurídico del Capítulo Cuarto de la Ley que examina -- mos, se legisla en todo lo concerniente a la producción y distribución de materiales de construcción para la vivienda.

Lo anterior teniendo como fin primordial el poner al alcance de las -- clases marginadas los materiales básicos para la edificación de vivienda, tanto en el ámbito rural como urbano; en virtud del interés social que la propia Ley impone. De conformidad con las modalidades que el interés públi -- co dicta, dando participación a los sectores públicos, social y privado -- buscándose con ello la reducción de costos y la provisión suficiente y -- oportuna de habitación, cumpliéndose ésto mediante las acciones públicas -- tendientes a fomentar y a estimular, la producción y distribución de mate --



riales para la construcción, atendiendo preferentemente las demandas de sociedades cooperativas, organizaciones sociales y a personas de escasos recursos que ejercen acciones de autoconstrucción y en general para la población rural que tiende a producir y a mejorar su vivienda.

Al efecto el Presidente de la República procurará el mejoramiento de mecanismos de distribución, almacenamiento, transformación, transporte y servicios de los materiales básicos para la construcción de viviendas populares, promoviendo su producción y distribución a través de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la de Energía, Minas e Industria Parastatal y otras dependencias dentro del ámbito de su competencia; en coordinación con la SEDUE, así como con las dependencias de la Administración Pública Federal, con los Gobiernos de los Estados y los Municipios, debiendo se tomar al efecto las prevenciones que resulten necesarias. (Arts. 30-37 de la Ley Federal de Vivienda).

En suma, es indispensable enfatizar en el sentido de que las disposiciones someramente tratadas con anterioridad, vistas bajo el enfoque del Derecho Económico, son de carácter general o de orden Público; ya que se legisla en favor de la comunidad mexicana, y por encima del interés de los particulares, con lo que se garantiza el Derecho de los mexicanos de poder poseer y disfrutar de una vivienda digna y decorosa.

El entorno del Capítulo Quinto de la Ley nos habla de las normas y tecnologías para la construcción, uso y aprovechamiento de vivienda, median

te los Comités de Normas y Producción, procurando la participación de la comunidad.

Por una parte dice la Ley que las normas de diseño arquitectónico, -- comprenden las condiciones y las características de habilidad y seguridad en los distintos tipos de vivienda y de sus etapas de construcción. Y por la otra se refiere que en cuanto a las normas de tecnología para la construcción, se debe de considerar la calidad y el tipo de materiales e implementos utilizados a la aplicación de ecosistemas; la utilización de componentes prefabricados y sistemas idóneos; y la implementación tendiente a racionalizar de la edificación masiva de vivienda, mediante el uso de fuentes alternas de energía.

Es mediante la coordinación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial con la SEDUE. Que se dictan disposiciones que regulan y controlan la transferencia de tecnología aplicable a la vivienda. Dando un decidido apoyo a la aplicación de las normas a que se refiere este capítulo, todas las entidades de la Administración Pública Federal.

En cuanto a las normas de administración y mantenimiento o conservación de los conjuntos habitacionales; que realizan las entidades de la Administración Pública Federal, éstas quedan a cargo de los beneficiarios.

Es oportuno señalar que para que se aprovechen adecuadamente las normas y tecnología para la construcción de vivienda, se requiere también de

la participación decidida de toda la comunidad, compartiendo esfuerzos que redituen más y mejores tipos de vivienda tanto técnicas como económicamente.

De ahí que se haya reglamentado tan trascendente cuestión, haciendo uso irrestricto del Derecho Económico, con el firme propósito de elevar -- los niveles de vida de la población mexicana.

En cuanto al otorgamiento de créditos y asignación de vivienda la Ley en su Capítulo sexto se refiere a que por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y autoridades financieras y crediticias se establecerán las normas para la operación y otorgamiento de créditos para vivienda. Y que cuando se trate del caso consignado en el artículo 123 Constitucional, éstos deben regirse conforme a las normas del caso.

Con objeto de beneficiar a un mayor número de personas, solamente se otorgará un crédito por familia, teniendo preferencia las que tengan ingresos más bajos. Estableciendo al efecto los Organismos de vivienda, los requisitos y condiciones que los adquirentes deben cumplir en el caso de la enajenación de derechos, estableciéndose en los contratos relativos el destino principal de habitación, para que cuando se libere el crédito respectivo, la vivienda se constituya en patrimonio de familia, en términos del Código Civil de que se trate.

Tratándose de las Sociedades Cooperativas de vivienda la Ley conside-

ra en su Capítulo Séptimo que deberán ajustarse a lo previsto en este Capítulo; en la Ley General de Sociedades Cooperativas y los ordenamientos respectivos aplicables.

Así que para su construcción se deberá celebrar la asamblea general, estableciéndose las bases constitutivas y de modificación levántandose el acta respectiva, y consignándose el tipo de sociedad cooperativa que conforme a la Ley podrá ser:

- a) De producción, adquisición o distribución de materiales para la -- construcción.
- b) De construcción y mejoramiento habitacional.
- c) De promoción, continua y permanente de necesidades habitacionales.
- c) De conservación, administración y presentación de servicios habitacionales.

El acta de construcción de las sociedades cooperativas deberá remitirse a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, debiendo remitir dicha dependencia las actas al Registro Cooperativo Nacional.

Las sociedades cooperativas de vivienda que adquieran bienes para su fin, podrán constituir comisiones y fondos sociales que la asamblea determine. Entregando solamente viviendas a los socios de éstas, quedando la administración y mantenimiento de los conjuntos habitacionales a cargo de las mismas cooperativas, siendo obligación de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, vigilar el cumplimiento del presente capítulo.

Cabe mencionar, que el Derecho Económico ha instrumentado con el devenir constante de nuestro destino nacional las condiciones necesarias para que dentro del orden jurídico y del proceso económico se puedan atender y satisfacer múltiples y complejas necesidades.

Es por ello que en este renglón, las cooperativas de vivienda juegan un papel trascendental para sus agremiadas; ya que a través de ellas se contribuye a solucionar el problema habitacional que aqueja a nuestra Nación.

La Ley en su Capítulo Octavo refiere las acciones de coordinación con los Estados y Municipios que el Gobierno Federal realiza por conducto de la SEDUE mediante la asignación de acuerdos y convenios, para la operación administrativa del Sistema Nacional de Vivienda; convenios han de referirse a la congruencia de las políticas y programas de vivienda; a la aplicación o transferencias de recursos para la ejecución de acciones de los programas; a la transmisión de suelo urbano o reservas territoriales; a la producción y distribución de materiales de construcción, al otorgamiento de estímulos que apoyen la producción y mejoramiento de la vivienda en renta; a la asistencia técnica, a los programas de vivienda; a la aplicación de técnicas de construcción; al apoyo a cooperativas de vivienda; a apoyar a organismos de programas habitacionales; y a establecer inventarios de necesidades habitacionales.

La SEDUE, con base en los convenios y acuerdos celebrados con los Esta

dos y Municipios se encargará de coordinar la ejecución y control de distintos programas habitacionales; a promover ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal lo conducente a los apoyos y estímulos financieros, fiscales y administrativos que procedan conforme a los programas de vivienda.

Además el Gobierno se encargará de gestionar ante los gobiernos de las entidades federativas la creación de límites estatales de normas y promoción de vivienda para apoyar la producción y mejoramiento de las mismas; y mediante la intermediación de la SEDUE se aportarán ante las autoridades competentes las normas que al efecto dicten los diversos Comités Estatales de Normas y Promoción de Vivienda; quienes a su cargo las funciones siguientes:

- a) Adoptar normas y procedimientos, para la división, función y relocalización de zonas urbanas.
- b) Aplicar las normas de mantenimiento y administración del Capítulo V de la Ley.
- c) La agilización de trámites para la edificación de viviendas.
- d) La producción y distribución de materiales para la construcción.
- e) Las acciones que faciliten los acuerdos y convenios de la materia.
- f) Las medidas para que la autoconstrucción no se considere patrón -- respecto del pago de cuotas y gravámenes, así como las que se señalen en los convenios respectivos.

En los casos en los que la Administración Pública Federal efectúe con

venios en materia de vivienda con grupos y organizaciones sociales y privadas, se ajustarán éstos a lo dispuesto en la Ley de Planeación y a la Ley que nos ocupa de conformidad con los objetivos siguientes:

- a) La conclusión de los mecanismos y apoyos a proyectos habitacionales.
- b) La participación de los interesados en la gestión, evaluación y ejecución de proyectos habitacionales; y
- c) La canalización de recursos y esfuerzos en la producción y mejoramiento de vivienda.

Finalmente en el artículo 65 de la Ley se establece el recurso de revisión, para todos aquellos particulares que consideren afectados sus derechos respecto de cualquier resolución administrativa que conforme a la Ley examinada se dicte.

Así entonces la Ley recurrida contempla además un conjunto de instrumentos que utiliza el Derecho Económico para poder cumplir con el precepto social consagrado en el artículo 4 Constitucional (vivienda digna y decorosa), buscando así garantizar por una parte, orden uniformidad y conjunción de programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y reconociendo por otra, el potencial enorme de la sociedad como factor para el desarrollo habitacional.

También de este texto observamos en forma clara la concurrencia de todos los sectores del país, procurándose un desarrollo integral del pueblo,

que le permita alcanzar un alto y decoroso nivel de vida y con ello lograr la integridad espiritual y material de la especie humana.

En síntesis, la promulgación de la Ley Federal de Vivienda es una reg puesta decisiva del Derecho Económico a la demanda popular mayoritaria que ha significado la lucha histórica del pueblo mexicano que busca ser una so ciedad más igualitaria. Procurando el Estado con estos preceptos, mayores beneficios para todos mediante el proceso de participación social que algu ti na esfuerzos que nos permitan avanzar de manera ordenada hacia el logro de los objetivos del Derecho Económico, ya que éste reúne el conjunto de - normas jurídicas que permiten al Gobierno Federal incidir directamente en elevar a niveles altos de bienestar al conjunto de la población mexicana.

#### **Ley Federal de Trabajo.**

La presente ley tiene como objetivo de conformidad con sus artículos lo., 2o., el hecho de que la misma, tiene aplicabilidad y ... "es de obser- vancia general en toda la República y rige las relaciones de trabajo com- prendidas en el artículo 123, apartado "A" de la Constitución General; te- niendo como fin que las normas de trabajo tiendan a conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patrones" (9).

Conforme a los artículos 8 y 10 de la Ley, los sujetos de derecho son el patrón (persona física o moral) y el trabajador o trabajadores.

En cuanto a las autoridades competentes en materia laboral, la Ley se-



ñala a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para conflictos Federales, ya sean individuales o colectivos; tratándose de los estados son las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje.

En razón de que el tema del presente trabajo que hemos venido discutiendo, tiene íntima relación y trascendencia con la Ley Federal del Trabajo; a continuación nos avocaremos al estudio del Título IV, Capítulo III de dicha Ley, la cual se intitula "Habitaciones para los Trabajadores".

Así entonces, la Ley en el artículo 136 establece la obligación de -- los patronos, de proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, sin atender la clase de trabajo al que se destinen las empresas. Y a efecto de dar cumplimiento a esta obligación, las empresas deberán -- aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el cinco por ciento sobre los salarios de los trabajadores a su servicio.

Aquí palpamos el principio de justicia social que contiene el precepto legal aludido, ya que sigue con los lineamientos del Derecho Económico, puesto que establece por un lado sistemas económicos destinados a la vivienda y por el otro la prevención social en beneficio de los trabajadores. Asimismo, establece la obligación del Estado de velar que las viviendas -- proporcionadas a los trabajadores sean adecuadas y lleven las condiciones necesarias de salubridad, para lo cual se debe fomentar la construcción de

(9) Ley Federal del Trabajo, 62ava Edición actualizada, México 1990.

casas dignas y decorosas; porque de ese modo se tutelarán derechos sociales en favor de la clase obrera de nuestro país.

La Ley refiere en los artículos 136 al 144, de la creación, función e interpretación del Infonavit, Instituto de Vivienda, ya analizado cuando nos referimos a la Ley del INFONAVIT; igualmente aborda lo relacionado a la manera en que se compone el fondo de aportación para el INFONAVIT, correspondiéndoles a los empresarios aportar el 5% del mismo; e incluso hacer aportaciones equivalentes de hasta diez veces el salario mínimo, teniendo en consideración la zona económica que les corresponda.

Para la clase obrera de México resulta satisfactorio poder constatar, que vía la Ley Federal del Trabajo el Derecho Económico hace posible la práctica de los derechos sociales que por vez primera consagra nuestra Carta Magna de 1917. Ya que aunque la fracción XII del artículo 123 constitucional consagra el pensamiento del Constituyente de 1917, a fin de que todos los trabajadores gocen del beneficio de tener habitaciones, sin hacer distinciones injustas; la creación del Fondo Nacional de la Vivienda digna y decorosa viene a darle una solución adecuada y práctica a la necesidad de vivienda de la clase obrera de nuestra Patria.

Ahora bien de los artículos 145 al 149 de la Ley, se pone de manifiesto el carácter general que tiene este ordenamiento respecto de las relaciones laborales, excluyéndose de este apartado a los trabajadores domésticos a domicilio y a los deportistas profesionales. Sin embargo, tal exclusión

es únicamente provisional, en tanto el Ejecutivo Federal determine la forma y las modalidades en que dichos trabajadores se incorporarán al régimen habitacional del Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo.

La complejidad de la reglamentación para atender los derechos habitacionales tanto de los trabajadores domésticos a domicilio como de los deportistas profesionales, ha obligado al legislador a tomar cartas en el asunto, a efecto de que por la vía del Derecho Laboral este tipo de trabajadores puedan al igual que los demás trabajadores del país deducir sus acciones respectivas ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, cuando se consideren defraudados o que no se esté cumpliendo íntegramente el Derecho Habitacional.

El presente ordenamiento legal, considera en su artículo 150, que el hecho de que el patrón proporcione viviendas en comodato o arrendamiento a sus trabajadores; esto no lo exime de su obligación de contribuir al Fondo Nacional de la Vivienda, e incluso reitera que esta obligación continuará vigente aún respecto de aquellos trabajadores que hubiesen sido favorecidos con un crédito otorgado por el propio Fondo.

También la Ley impone al patrón en el artículo 151, la obligación -- cuando arrienda habitaciones a los trabajadores, de no exceder la renta -- del medio por ciento mensual del valor catastral de la finca en cuestión; debiendo además mantener las viviendas en condiciones de habitabilidad, y -- haciendo oportunamente las reparaciones necesarias y convenientes. Por otro

lado los trabajadores tienen a su vez la obligación de pagar las rentas, cuidar de la habitación como si fuera propia, reportando a la empresa los defectos y deterioros que tengan la propiedad.

Finalmente en los artículos 152 y 153 del cuerpo legal en análisis se consignan tanto los derechos del trabajador como los del patrón para ejercitar su acción para caso de incumplimiento de las normas de este capítulo (III), ante la Junta de Conciliación y Arbitraje.

En conclusión, la Ley Federal del trabajo, es un instrumento del Derecho Económico que en el renglón de la vivienda, permite tanto al Estado como a la clase trabajadora de México, incorporarse a los beneficios de una política habitacional que afronta global y compartidamente la aguda crisis socio-económica de habitación que aqueja a nuestra Nación. Lo anterior inclusive sin atender a la dimensión, a la clase, y a la ubicación geográfica de las empresas en que sus miembros laboren.

En suma, la Ley Federal del trabajo contempla el aspecto sociológico, psíquico y económico, con que el legislador ha regulado el derecho de los trabajadores a una vivienda cómoda e higiénica, acorde con el precepto Constitucional que garantiza tal derecho en términos de dignidad y decoro.

Por otro lado cabe destacar que la propia Ley Federal del Trabajo previó según lo dispuesto por el artículo 386, la posibilidad de que los tra-

bajadores a través de los Sindicatos puedan obtener condiciones laborales superiores a las establecidas tanto en el artículo 123 Constitucional, como en la Ley Federal del Trabajo. Circunstancia que dá pie a que los Sindicatos como sus miembros puedan ejercer ya sea colectiva o individualmente -- los derechos que se derivan del contrato colectivo de trabajo. Ejemplo de de ésto es el Contrato Colectivo de trabajo del Sindicato Mexicano de Electricistas en su Cláusula 98 ... Fracción V.- "Préstamos hipotecarios como complemento a la prestación que se consigue en esta cláusula y con la finalidad de contribuir a resolver el problema de la habitación de los miembros del Sindicato, trabajadores de estas Compañías de acuerdo con lo dispuesto en la fracción XII del Artículo 123 Constitucional Apartado "A" y de las leyes y reglamentos relativos se establece un sistema de financiamiento; individual o colectivamente, para la adquisición, construcción, reforma, aplicación, reparación y acabados de casas habitación unifamiliares, compra de terreno para posterior construcción en el mismo; terminación de construcción y liberación de gravámenes hipotecarios. (Que actualmente es de 85 millones de pesos para pagar a 10 años sin intereses).

Como hemos podido palpar en el análisis de la Ley Federal del Trabajo es preocupación del derecho económico el dotar de vivienda a la clase productiva del país. Aunque el fin general de éste sea el de proveer de habitaciones a toda la población del país.

Y paradójicamente corresponde al Derecho económico el reconocimiento al derecho del trabajador a una habitación cómoda e higiénica y la correla

tiva obliación del patrón para otorgarla a las relaciones de trabajo individual y colectivas, en el campo formal y generalizado del Derecho a partir de que se consagra el derecho a la habitación asociado al trabajo remunerado en la Constitución General de la República de 1917 en el artículo 123 fracción XII; no es sino precisamente hasta febrero de 1983 cuando se eleva a rango Constitucional el Derecho a la Vivienda", que la Ley Laboral examinada cumple integralmente su objetivo en el aspecto habitacional.

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

Debido a que en el apartado "A" del artículo 123 Constitucional, fracción XII, se establecen los principios máximos y fundamentales que rigen las relaciones obrero-patronales del país.

Así entonces, el 24 de abril de 1972 se publicó en el Diario Oficial de la federación la ley del INFONAVIT, que está compuesta por 68 artículos sin ningún Capítulo ni Título.

Ordenamiento legal que tiene como objetivo el establecimiento y operación de un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener créditos baratos y suficientes para adquirir en propiedad habitaciones, así como para la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de las mismas y para el pago de pasivos contraídos por estos conceptos; y las coordinaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajado-

res (10).

El INFONAVIT en los términos de la Ley que lo crea, es un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio y cuyos sujetos de Derecho son el trabajador y el patrón (Arts. 1 y 2).

El Fondo Nacional de Vivienda está constituido con las aportaciones que debe hacer el patrón, a razón y respecto del 5% del salario, percibido por el trabajador, así como por los rendimientos obtenidos de estos recursos.

Cabe aclarar que hasta el 7 de enero de 1982 las aportaciones del 5% se efectuaban sobre el salario ordinario percibido por el trabajador; y a partir de esta fecha, se modificó esta base salarial de tal manera que las aportaciones se efectuarán sobre el salario integrado (11).

Las aportaciones patronales constituyen a su vez, depósitos en dinero sin causa de intereses en favor de los trabajadores que su titular puede retirar cuando se dan los supuestos legales correspondientes. El texto original del Artículo 141 de la Ley Federal de Trabajo y su correlativo en la Ley del Instituto establecieron como tales. La incapacidad total permanente, muerte, jubilación o terminación de las relaciones de trabajo.

Los créditos que el Intituto otorgue a los trabajadores, en cumplimiento de sus fines devengarán un interés anual del 4% sobre saldo insolutos, y

estarán cubiertos por un seguro que, en caso de incapacidad total permanente o muerte, liberará al trabajador o a sus beneficiarios de las obligaciones contraídas ante el propio Instituto, por el otorgamiento de dichos créditos.

La utilidad social y la benevolencia general de la Ley en toda la República, aunado al Fondo Nacional de Vivienda permiten al INFONAVIT, sentar las bases Jurídico económico tendientes a satisfacer un mayor número de demandas habitacionales por parte de la clase trabajadora.

En el artículo sexto de esta Ley se enumeran los órganos que integran al Instituto y que son: La Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia, el Director General, dos Directores Sectoriales, la Comisión de Inconformidades y de Evaluación, y las Comisiones Consultivas Regionales.

La Asamblea General de acuerdo al artículo 7o. de la Ley del INFONAVIT, es la autoridad suprema del Instituto encargada de determinar las políticas a seguir y de los programas a ejecutar. Estará integrada por 45 miembros; en forma tripartita por el Presidente de la República, por las organizaciones Nacionales de trabajadores y patrones.

Entre las funciones y atribuciones de la Asamblea General podemos de

- (10) Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT)
- (11) Ley del INFONAVIT, Ob. ya Cit.



taar las de examinar y aprobar los presupuestos de ingresos y egresos, -- así como los planes laborales y de financiamiento del Intituto para el año siguiente; examinar y aprobar los estados financieros de cada ejercicio, -- así como los informes de actividades de la institución; expedir los reglamentos del instituto; establecer las reglas para el otorgamiento de créditos (Arts. 22-23)

El Consejo de Admínistración.- Es el órgano de los acuerdos tomados -- por al Asamblea General. Estará integrado por 15 miembros por los represen-- tantes del Gobierno, de los trabajadores y de los patrones; y tiene como -- principios atribuciones, El decidir sobre las inversiones de los fondos y -- los financiamientos del Instituto; el resolver sobre las operaciones del -- Instituto, salvo aquellas que debido a su importancia ameriten acuerdo ex-- preso de la Asamblea General; el someter a consideración y aprobación de -- la Asamblea General los presupuestos de ingresos y egresos los planes de -- labores y de financiamiento, así como los estados financieros y el informe -- de actividades; presentar a la Asamblea General, para su examen y aproba-- ción los reglamentos del Instituto; proponer a la Asamblea General las re-- glas para el otorgamiento de créditos (Arts. 12 y 16), (12).

Las Comisiones Consultivas Regionales, se integrarán con tres miem-- bros y actuarán en las jurisdicciones territoriales que determine la Asam-- ble General realizando las siguientes funciones; sugerir al Consejo de Ad

(12) Ob. Cit. Ley del INFONAVIT.

ministración la localización más adecuada de las áreas y las características de las habitaciones de la región susceptibles de ser financiadas; opinar sobre los proyectos habitacionales a financiar, en sus respectivas regiones. (Arts. 26-27).

El Director General.- Es nombrado por la Asamblea General, a propuesta del Ejecutivo Federal, destacando entre sus funciones y atribuciones presentar legalmente al Instituto, pudiendo delegar esta presentación a los funcionarios del Instituto designados para ello; asistir, con voz pero sin voto, a las sesiones de la Asamblea General y del Consejo de Administración; ejecutar los acuerdos del Consejo de Administración.

El artículo 42 de la Ley, establece que todos actos y contratos relacionados con el funcionamiento del Instituto, así como la constitución de los regímenes de propiedad en condominio pueden constar en instrumentos privados, ser susceptibles de inscripción en el Registro Público de la Propiedad. Con el único requisito de que se otorgue ante dos testigos y con la constancia del registrador sobre la autenticidad de las firmas y de la voluntad de las partes, esta medida permitieron, al igual que la desgravación fiscal abaratar el costo real de las viviendas financiadas por el FONAVIT al eliminar la intervención de notarios públicos en la formalización de estas operaciones, ahorrando para beneficio del trabajador tanto el pago de honorarios como los gastos que los notarios cobran por sus servicios, los cuales, no obstante los aranceles fiscales, nunca fueron uniformes.

Cabe aclarar que, adelantándose a las reformas del artículo 115 Constitucional, que aparecieron publicadas el 3 de febrero de 1983, la adición al artículo 42 de la Ley del INFONAVIT en 1981 no privó a los municipios de los recursos financieros que requieren para la prestación de los servicios públicos, pues la exención no abarcó aquellas contribuciones de naturaleza municipal que el INFONAVIT debe cubrir en cumplimiento a las disposiciones aplicables en esta materia; para mayor claridad, se establece en el texto del artículo 42 la obligación expresa del Instituto de cubrir -- el impuesto predial y los derechos de consumo de agua, así como de otorgar las donaciones y dotar el equipamiento urbano a los conjuntos habitacionales que financia y que contribuye a asegurar el desarrollo de viviendas -- dignas, en un entorno urbano también digno y adecuado.

El artículo 42 de la Ley en análisis también se adicionó para señalar que el precio de venta fijado por el propio Instituto para la vivienda deberá equipararse al valor del avalúo, con lo cual se eliminó la necesidad de obtener avalúos comerciales para dar de alta fiscalmente las operaciones del Instituto.

Es claro que el carácter social de la Ley del INFONAVIT queda de manifiesto porque es el organismo de vivienda que otorga el mayor número de -- créditos para la obtención de habitación, esto a pesar de que las cifras de solicitud para crédito habitacional son muy superiores a la producción y edificación de la misma a nivel nacional.

Luego entonces que el INFONAVIT, no solamente debe fincar su produc-

ción de vivienda en los recursos económicos que señala la propia ley, sino que además debe actuar en coordinación con los demás organismos de vivienda para poder cumplir y contribuir con el programa Nacional de Vivienda -- 1990-1994, que permita al estado Mexicano atender una de las demandas, más sentidas de las clases mayoritarias; ya que en la medida que seamos capaces de hacer frente a tan apremiante necesidad; en esa misma medida se con-- solidará un sistema social más justo y equitativo.

En esta magna tarea, la comunidad puede y debe participar sobre las -- sólidas bases del derecho económico, a fin de que se produzcan las condi-- ciones favorables de vivienda que nos permitan alcanzar el ideal supremo -- consagrado en nuestra Carta Magna de que todas las familias mexicanas ten-- gan acceso a una morada digna y decorosa.

Otro artículo muy importante de la Ley del INFONAVIT es el 64 que es-- tablece "El Instituto no podrá intervenir en la administración, operación o mantenimiento de conjuntos habitacionales, ni sufragar los gastos corres-- pondientes a estos conceptos, sin embargo, actuará como receptor del des-- cuento del 1% del salario conforme a lo dispuesto en los artículos 97 y -- 110 de la Ley Federal del Trabajo y 29, fracción III de esta Ley que se -- destinará a la administración, operación y mantenimiento de los conjuntos habitacionales en los términos que fije el Reglamento correspondiente. Pa-- ra este efecto, el Instituto pondrá a disposición de la persona física o -- moral que corresponda conforme a dicho Reglamento las cantidades recauda-- das.

Concluimos que para este precepto legal, se parte de las bases de que la vivienda no es únicamente un espacio físico delimitado por cuatro paredes, sino que también se extiende el conjunto habitacional en que se ubica dicha vivienda para el desarrollo integral y en comunidad de sus habitantes; de ahí la necesidad de coadyuvar y cooperar a su mantenimiento y cuidado. Dentro del espíritu de corresponsabilidad antes descrito, además se reitera la necesidad autogestión o autoadministración de los residentes y propietarios de las viviendas, excluyendo de cualquier responsabilidad al INVONAVIT, el cual, por disposición expresa, no puede ni debe intervenir en la administración de los conjuntos habitacionales.

Por último el artículo 68, señala que dada la acreditada y conocida solvencia de la Institución se le releva de la obligación de construir depósitos y otorgar fianzas.

Concluyendo, la labor de la Ley del INFONAVIT, durante su existencia ha sido constante e incasable, y cumple el ideal del Derecho Económico de dotar tanto a los trabajadores como a sus familiares de una vivienda digna y cómoda; que permita a los mexicanos alcanzar un mejor desenvolvimiento social en condiciones de igualdad bienestar y dignidad, tanto en lo material como en lo espiritual, lo que se logra en atención al marco jurídico del propio organismo de vivienda.

#### **Ley del Seguro Social.**

Este ordenamiento Legal tiene un marco jurídico en la fracción XXIX

del Apartado "A" del artículo 123 Constitucional, la cual destaca que: ...  
"... XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de cesación involuntaria de trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicio de guardería y cualquier otro en caminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares... (13).

De ahí que el objetivo primordial de la ley sea el de reglamentar todo lo concerniente a los seguros de invalidez, vejez, cesación involuntaria de trabajo, enfermedades y accidentes profesionales y muerte.

La Ley está compuesta por un total de 284 artículos que incluyen en siete Títulos.

Los sujetos de derecho son todas las personas físicas que están vinculadas con otra por una relación de trabajo; las sociedades cooperativas; -- los ejidatarios, comuneros colonos y propietarios, los trabajadores industrias familiares, ejidatarios y comuneros que aprovecha bienes forestales, los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y los trabajadores domésticos.

El aspecto habitacional la Ley lo contempla en el Título Cuarto Capítulo único que se denomina de los servicios sociales.

(13) Ley del Seguro Social.

De tal forma que el artículo 232 intitulado los servicios sociales de beneficio colectivo a que se refiere el artículo 8o. y que son:

- a) Prestaciones Sociales.
- b) Servicios de Solidaridad Social.

Las primeras tienen como fin, fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a elevar los niveles de vida de la población; mientras que lo segundo serán proporcionadas mediante los diversos programas del Instituto.

De conformidad con el artículo 234 fracción III y VIII del IMSS proporcionará el apoyo necesario a la vivienda y a las unidades habitacionales sin perjuicio del eficaz otorgamiento de las prestaciones a que tienen derecho los trabajadores y demás beneficiarios del régimen del Servicio Social (Artículo 238).

Es pertinente destacar que la Ley con todo y que tiene un carácter -- preponderantemente social, según nuestro modesto punto de vista adolece de disposiciones que regulen y vinculen al Instituto con sus derechohabientes en materia de vivienda.

Y en cuanto a la obligación de proporcionar habitaciones a sus trabajadores el IMSS, delega esta en el INFONAVIT; circunstancia que desde luego -- también resulta criticable; ya que no obstante que el Instituto no es organismo con atribuciones de vivienda, sería recomendable que en el futuro el

legislador considerara ésto delegando atribuciones tendientes a realizar programas de vivienda tanto para sus trabajadores como para sus derechohabientes.

Habremos de indicar que la Ley del IMSS; es de naturaleza eminentemente social; ya que legisla en favor de sus beneficiarios en aspectos de salud; higiene; medicina; de mejoramiento de la alimentación e impulso y desarrollo de actividades culturales, deportivas y de la vivienda; y en general a la elevación de los niveles de vida de la población. Características todas ellas de Derecho Económico, que contribuyen grandemente a elevar el aspecto psicológico, económico, cultural, etc., de la familia mexicana y de sus integrantes; que a la vez contribuyen al mejoramiento de la sociedad mexicana.

Podemos decir que en cuanto al aspecto habitacional para los trabajadores el IMSS, la Ley es solamente imperfecta, ya que no contempla disposiciones específicas relacionadas con la vivienda para sus trabajadores; por que el hecho de delegar esta responsabilidad al INFONAVIT, creemos que no resuelve el problema de habitación de sus agremiados, y sí por el contrario agrava la carencia habitacional del país.

Por lo tanto, y no obstante que el IMSS no es un organismo de vivienda, sería conveniente que en el futuro inmediato todos los organismos o instituciones públicas sean o no de la vivienda, realicen programas de desarrollo urbano y vivienda para sus trabajadores.



### **Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.**

Este ordenamiento Legal está compuesto por un total de 165 artículos y es reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional vigente desde el día 28 de diciembre de 1963, fecha en la que se publicó mediante el respectivo decreto en el Diario Oficial de la Federación.

**Objetivo.-** El regular las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores o empleados.

**Sujetos de Derecho.-** En su calidad de patrón, el Estado por una parte, y por la otra sus trabajadores o empleados.

**Autoridades Competentes.-** En virtud del carácter Federal de las relaciones laborales, entre Estado y sus trabajadores. La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje es la autoridad competente que se encarga de derimir los conflictos laborales que se le presentan.

Esta ley, contempla únicamente en su capítulo IV artículo 43, fracción VI, inciso H), la disposición legal en la cual se funda la forma de hacer efectivo el derecho a la habitación por parte de los trabajadores al servicio del estado; de conformidad y en concordancia con lo establecido en el inciso F) de la fracción XI del apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.

Por lo que las entidades y demás organismos públicos sujetos a la presente Ley, tienen la obligación de constituir o hacer depósitos en favor de

sus trabajadores en el ISSSTE por un total equivalente a un cinco por ciento respecto de sus subsidios o salarios; debiendo de enterar de dichas aportaciones al Instituto, con el objeto de que se constituyan los correspondientes depósitos de vivienda.

Así entonces la Ley en su artículo 43 dispone: "Son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 1o. de esta Ley:

... VI.- Cubrir las aportaciones que fijan las leyes especiales, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales comprendidos en los conceptos siguientes:

... "G) Proporcionar cualquier medio que permita a los trabajadores de su Dependencia, el arrendamiento o la compra de habitaciones baratas.

... H) Constitución de depósitos en favor de los trabajadores con aportaciones sobre sus sueldos básicos o salarios, para integrar un fondo de vivienda a fin de establecer los sistemas de financiamiento que permitan otorgar a éstos, créditos baratos y suficientes para que adquieran en propiedad o condominio, habitaciones cómodas e higiénicas, para construir las, repararlas o mejorarlas o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos.

Con los preceptos anteriores quedan plenamente garantizadas las prestaciones que en materia de vivienda debe otorgar el Estado a sus trabajado

res, a través del ISSSTE; o bien directamente de las dependencias a las que prestan sus servicios.

La crítica que podemos hacer a este cuerpo legal, consiste, en que no obstante como ya se dijo ser reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, carece de un capítulo específico para la vivienda de los trabajadores al servicio del Estado, aunque en su artículo 43 incisos G) y H) se sientan las bases legales para que dichos trabajadores hagan efectivos sus derechos habitacionales por lo que sentimos necesario que a futuro inmediato se tomen las providencias necesarias, a efecto de que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, regule en específico tan importante aspecto social.

#### **Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).**

Como resultado de la publicación de la Ley Federal de los trabajadores del Estado, se emite la Ley del ISSSTE, que entró en vigor el 10 de enero de 1984. Ordenamiento legal que es de observancia general en todo el país, y que es de orden público e interés social. Siendo sujetos de derecho los trabajadores al servicio civil de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública; a los pensionistas y a sus familiares derechohabientes; a los poderes de la Unión y de la Administración Pública Federal, así como a las de los Estados y Municipios de sus trabajado

res, conforme a los convenios que celebran éstos con el ISSSTE a los Diputados y Senadores que voluntaria e individualmente se incorporen al régimen de la Ley y a las agrupaciones o entidades que de acuerdo con la Junta directiva se incorporen al mismo.

El Instituto tiene como objeto el funcionar como un organismo descentralizado con personalidad y patrimonio propio, que tiene a su cargo una serie de seguros y servicios para los trabajadores al Servicio del Estado y sus familiares. Destacando por su trascendencia los seguros de accidentes de trabajo, enfermedades invalidez y muerte, así como los servicios que consigna con el carácter de obligatoriedad el artículo 3 de la Ley fracciones XIII y XIV, que señalan los servicios de arrendamiento o venta de habitaciones económicas propiedad del Instituto y de los préstamos hipotecarios necesarios para que el derechohabiente adquiera, construya, repare o mejore su vivienda.

En lo que respecta a los problemas de la vivienda de los derechohabiente, la Ley en el Capítulo III establece en la primera sección todo lo relativo al fondo de vivienda; y la sección segunda todo lo referente a los préstamos hipotecarios.

Asimismo, se establece que para la obtención de créditos con garantía hipotecaria, han de efectuarse respecto de bienes inmuebles urbanos, canalizándose mediante la adquisición de terrenos para edificar la casa propia de sus derechohabientes; o para adquirir una ya construida; o bien para re

parar o mejorar la que ya se habita o en todo caso liberándola de cualquier gravámen que la afecte.

Ahora bien para que el ISSSTE otorgue un préstamo, deberá tomar en -- cuenta el salario del trabajador y el monto o valor comercial del inmueble que constituya la garantía, no debiendo exceder dicho préstamo del 85% del valor que los peritos del Instituto determinen. Calculando con base a un -- tabulador la cantidad máxima que se pueda otorgar al derecho habiente, to-- mando en consideración que los descuentos a favor del Instituto no rebasen el 50% del sueldo del mismo que lo dejen en el desamparo económico amorti-- zándose el crédito a través de pagos quincenales.

La Ley considera que en el caso de que el instituto enajene a sus de-- rechohabientes las habitacioens que adquiera o construya, las ventas se -- realizarán a plazos con garantía hipotecaria, venta con reservas de domi-- nio y mediante promesa de venta. Ofreciendo a los interesados acreditados por el sólo hecho de firmar, entrar en posesión de la vivienda, difiriéndo se la propiedad hasta que amortice el crédito. Quedando pendiente la entre-- ga de escritura de propiedad, una vez que se haya cubierto el capital y -- los intereses pactados; teniendo como plazo máximo para cubrir el precio -- del inmueble 15 años, lapso de tiempo en el cual el trabajador no puede -- enajenar o hipotecar el inmueble de que se trate.

La Ley otorga al Instituto facultad de adquirir y urbanizar predios,

que se destinen a la creación de unidades habitacionales y de arrendamiento de habitaciones para trabajadores; aspectos que no obstante la política de integración y el acuerdo con los planes de Desarrollo urbano de vivienda, han ido desapareciendo, sobre todo de la crisis económica en la que se haya inmersa nuestra nación.

Finalmente y con un espíritu eminentemente social y económico la Ley del ISSSTE cumple entre otras cosas con el cometido del Derecho Económico, de promover entre los adquirentes de crédito hipotecario por el Instituto; de la exención de impuestos fiscales, locales y federales, hasta en tanto no se haya amortizado el crédito obtenido. Estableciéndose varias hipótesis de ayuda al acreditado, destacando los siguientes beneficios:

- 1.- Cuando el derechohabiente no puede pagar el crédito que se le otorga, previa solicitud obtiene una prórroga de 6 meses para que reanude sus pagos.
- 2.- Cuando el trabajador definitivamente no puede seguir pagando dicho crédito hipotecario:
  - a) En el caso de que el trabajador cumplió con la obligación de pago durante 5 años o más, el Instituto puede rematar el inmueble en subasta pública y con el producto liquidarse el crédito insoluto y en su caso el remanente entregarse al trabajador.

b) Cuando el trabajador, cumplió con la obligación de pago por menos de 5 años, el inmueble se devuelve al ISSSTE y el Trabajador, sólo pagará las rentas causadas por el tiempo de ocupación.

3.- En el caso de que el trabajador fallezca, el ISSSTE cancela el crédito en favor de sus beneficiarios, corriendo a cargo del Instituto la liquidación del mismo.

En suma la Ley del ISSSTE, se sostiene en dos principios generales. - El primero es el marco jurídico que permite a sus derechohabientes poder alcanzar uno de los satisfactores esenciales de toda sociedad, que les permita vivir con dignidad y decoro. El segundo es una plena y efectiva participación organizada, que busca acelerar la incorporación de los grupos participantes al progreso económico nacional como uno de los requisitos para combatir efectivamente la pobreza; propiedad fundamental del Derecho Económico que nos permitan elevar el nivel de vida y bienestar de las mayorías y, en particular, aliviar las carencias de quienes han sido menos favorecidos, en el marco de una sociedad libre y democrática.

**Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.**

La presente ley, en razón de ser accesoria o secundaria de la Ley del ISSSTE, carece de una reglamentación propia. Esto porque tiene su fuente o marco jurídico en el capítulo VII de dicho ordenamiento Legal, el cual se

intitula "DE LA VIVIENDA" y que ya fue agotado en el apartado correspondiente de esta investigación.

Por tal razón el FOVISSSTE se limita a crear un fondo de los trabajadores al servicio del estado, de conformidad con las inscripciones a que están obligadas las dependencias y entidades de la Administración Pública, respecto del derecho habitacional de los burócratas; previo descuento a éstos conforme la Ley Burocrática del 20% de descuento por crédito habitacional (Art. 38 fracción VI); así como el allegarse recursos para el Fondo provenientes de las aportaciones que hagan las diversas entidades del estado (5% sobre el salario base del trabajador). Independientemente de que dicho Fondo también se incrementa por los bienes y derechos que el FOVISSSTE adquiera por cualquier título, y de los rendimientos que se obtengan por la inversión de los recursos que se hayan adquirido con anterioridad.

Es en cuanto a los recursos del fondo, obligación del ISSSTE mantener depósitos bancarios de inmediata disposición con el fin de que el FOVISSSTE lleve a cabo sus operaciones diarias manteniendo las inversiones restantes en los diversos valores de inmediata disposición del Banco de México. Quedando a cargo del Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de la Secretaría de la Contraloría General de la República, el control y evaluación de las inversiones de los recursos del Fondo; todo lo anterior atento a lo dispuesto por los artículos 122 y 125 de la Ley del ISSSTE.



El objetivo esencial y específico de la Ley, es el de destinar los recursos del Fondo al otorgamiento de crédito habitacional a sus derechohabientes; ya sea a través de predios en los que se constituyan viviendas, o bien para adquirir las ya edificadas, repararlas, ampliarlas; o en el mejor de los casos liquidar deudas contraídas por cualesquiera de los anteriores conceptos que impliquen el pago de intereses.

Además esta ley otorga también a sus derechohabientes, para el caso de incapacidad total permanente o muerte; la liberación del crédito correspondiente, tanto al propio trabajador como a sus beneficiarios. Independientemente de que el beneficiario tiene también el derecho de recibir otro tanto igual del depósito que se hubiere constituido.

A las anteriores prestaciones, se suma también la que el trabajador tiene cuando solicita un financiamiento de vivienda al FOVISSSTE; en cuyo caso determina la ley del ISSSTE que el 40% del importe de depósito a su favor se aplique inmediatamente al pago inicial de crédito, y el 40% de las aportaciones subsecuentes así como el 25% que se les deduce a los trabajadores de su salario, se aplicarán al pago del capital e intereses del crédito otorgado.

Es importante destacar la circunstancia de que la Ley que brevemente hemos analizado, juega un papel medular para los trabajadores al Servicio del Estado, ya que gracias a ella es posible formar un Fondo destinado expresamente para las diversas acciones de vivienda a que tienen derecho

los burócratas. Situación que sin lugar a dudas coadyuva de manera significativa a resolver la problemática de habitación que afecta a la sociedad mexicana.

En suma, las condiciones con las cuales el Derecho Económico y el Estado Mexicano, dan respuesta a tan sentido fenómeno social; no se limitan solamente a su dimensión económica, sino que parten de la concepción indisoluble de una conciencia democrática que nos permitan alcanzar el ideal que la Revolución Mexicana institucionalizó en nuestra Carta Magna, en el sentido de que algún día lejano, no exista mexicano privado de un empleo y de una habitación digna y decorosa. Para que con base en el esmero se nos permita construir la senda que garantice un futuro mejor para las generaciones que nos siguen.

De tal modo, que la solución más eficaz al problema habitacional de los mexicanos, radica o depende primordialmente del hacer político, económico, social y psicológico, de todos y cada uno de los sectores nacionales.

Es así que tan magna tarea, ha de afrontarse, con decisión, nacionalismo, con apego irrestricto al Derecho y bajo el amparo de nuestras instituciones nacionales; que han de perfeccionarse y estar acordes con nuestra realidad social, a fin de que consolidemos una sociedad más justa e igualitaria.

## 2.- Planes y Programas en Materia de Vivienda.

De conformidad con lo dispuesto por el Plan Nacional de Desarrollo -- 1989-1994 la construcción de vivienda constituye una de las demandas sociales más sentidas en nuestro País. Por lo que el Gobierno Federal afronta esta responsabilidad con apego estricto al mandato Constitucional (Artículos 25 y 26 4), así como a las Leyes de Planeación Federal de Vivienda y al Programa Nacional de Vivienda; este último como el marco normativo de la acción habitacional y que obliga a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal involucradas a la ejecución de planes y Programas de vivienda, con el carácter de obligatorio.

Por ésto y porque el Programa Nacional de Vivienda logra incorporar la capacidad productiva y creadora de los sectores social y privado como complemento a la actividad habitacional del Estado enfocados y orientados a la satisfacción de las necesidades de viviendas. Mismo que se inscribe en el Acuerdo Nacional para el mejoramiento reproductivo del nivel de vida; dentro del marco conceptual del Derecho Económico, que tiene el firme propósito de contribuir a elevar el bienestar social, desde una perspectiva integral en lo político y lo económico.

El Gobierno Federal, a través de la secretaría de Desarrollo Urbano y ecología, ha formulado el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, atento a lo que dispone el artículo 25 Constitucional, a los lineamientos del Sistema Nacional de Planeación Democrática y a los artículos 16 de la Ley

de Planeación y 8 de la Ley Federal de Vivienda.

El Programa toma en cuenta los planteamientos, las propuestas y las demandas que los representantes de los diversos sectores de la sociedad, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los Gobiernos de los Estados los manifestaron durante y a través del Foro de Consulta Popular sobre Vivienda.

El Programa Nacional de Vivienda se estructura en cinco capítulos.

El Primero de los cuales se intitula de Diagnóstico y nos presenta -- los principales antecedentes de la acción habitacional en el país; las necesidades de vivienda de la población y los principales problemas prevalentes en la materia.

A esto se debe que el Programa considera como un objetivo primordial, el de proveer y atender a los grupos de menores ingresos de vivienda, para que así un mayor número de mexicanos tenga acceso a una vivienda digna y decorosa.

"El programa, estima que con la instrumentación de los lineamientos de vivienda del Sector Público, en el período de 1925-1946 fueron edificadas cerca de diez mil viviendas, en los dieciocho años comprendidos entre 1947 y 1964, la producción fue del orden de las ciento veinte mil viviendas; de 1971 a 1976 los programas oficiales incrementaron su volumen aproximadamente

madamente en doscientos noventa mil familias; mientras que en el período - de 1977 a 1982 se otorgaron un poco más de seiscientos cincuenta mil financiamientos; y en el lapso de 1983 a 1988 el número de créditos otorgados - alcanzó una cifra cercana a un millón cuatrocientos mil.

Así entonces, las necesidades de vivienda del programa para 1990-1994; se estima que el déficit habitacional del país, es del orden de 6.1 millones de viviendas, mismas que casi en su totalidad son consideradas como -- inadecuadas, en función de su espacio y del tipo de materiales con que están edificadas. Estas construcciones se ubican principalmente en el medio rural y en los asentamientos perigráficos, irregulares de nuestras grandes ciudades" (14).

Se establece en el programa, que desde el punto de vista cuantitativo las necesidades de vivienda de nuestra nación se derivan del elevado crecimiento demográfico registrado en las décadas de los sesenta y setenta, el cual alcanzó tasas anuales del orden del 3.3%.

En este sentido, el Programa Nacional de Población de 1990-1994 prevee un crecimiento medio anual tendencial de alrededor de 1.8% en 1994. Por lo que el abatimiento en la tasa de crecimiento dará lugar en el futuro a una reducción de las necesidades de nuevas viviendas en comparación con las que hoy enfrenta el país.

Teniendo como base lo anterior, el actual Programa de Vivienda prevee que durante el período 1990-1994, será necesario que los Sectores Público, Social y Privado edifiquen poco más de un millón trescientos noventa mil nuevas viviendas, a efecto de atender las necesidades derivadas del incremento poblacional. Y lleven a cabo un millón quinientos mil acciones de mejoramiento sustancial de la vivienda existente, para evitar que el déficit se incremente.

En cuanto a los problemas primordiales que afronta el aspecto habitacional del país; desde una perspectiva, el plan destaca que éstos actualmente son de un carácter estructural y están determinados por los factores siguientes:

- 1.- El incremento demográfico y los movimientos migratorios internos del campo y de las ciudades.
- 2.- La suficiente oferta de tierra barata, que ha generado cinturones de asentamientos irregulares.
- 3.- La limitada capacidad de los niveles de gobierno Federal, Estatal y Municipal para dotar de servicios de infraestructura a las ciudades, el ritmo que demanda su acelerado proceso de expansión.
- 4.- El deterioro de la relación entre el ingreso familiar y el costo de la vivienda.
- 5.- La falta de recursos financieros a los programas de vivienda destinados principalmente a la población de menos ingresos.

- 6.- La insuficiencia al apoyo de la autogestión habitacional.
- 7.- La falta de oportunidad a la participación de los particulares en el campo de la vivienda.
- 8.- El escaso desarrollo tecnológico de nuevos materiales y componentes para la construcción.
- 9.- El complejo conjunto de trámites administrativos en el proceso habitacional, que eleva costo y alarga tiempos en la construcción de viviendas.

Cabe mencionar que en la medida en que los Niveles del Gobierno Federal, Estatal y Municipal sean capaces de abatir la Tasa de crecimiento; y cuentan con reservas territoriales suficientes que eviten la especulación y que se dote de servicios públicos indispensables de manera, expedita a las ciudades; así como se abaraten materiales e implementos de construcción se estará abatiendo el déficit de viviendas ya que se economizará -- los costos y tiempos de producción que inciden en el precio. Y que por -- otro lado, al disminuir la complejidad de los trámites administrativos, se logrará fomentar y apoyar la autogestión y la edificación de vivienda que se destina al arrendamiento.

Este primer capítulo del programa hace énfasis también en estrechar y coordinar entre las distintas dependencias del Sector Público las diversas acciones tendientes a promover a la desconcentración y la descentralización de la actividad habitacional que permitan alcanzar los objetivos trazados -

en Sistema Nacional de Vivienda.

Así entonces y de conformidad con la perspectiva del programa en el segundo Capítulo, la acción habitacional del país deberá contribuir al acuerdo nacional para el mejoramiento productivo del Nivel de Vida de la población y a la erradicación de la pobreza externa en el marco del programa nacional de Solidaridad.

El Sistema Nacional de vivienda tiene como objetivos:

- 1.- Avanzar en el cumplimiento del precepto constitucional de que cada familia cuenta con una vivienda digna y decorosa.
- 2.- Propiciar que la sociedad en su conjunto esté en condiciones de edificar nuevas viviendas, que atiendan la demanda generada por incremento poblacional, evitando que el déficit aumente el mantenimiento adecuado y abatir el déficit acumulado.
- 3.- Hacer que la vivienda constituya un factor elemental en el aspecto de asentamientos humanos en el país.
- 4.- Aprovecha el efecto multiplicador de la edificación de vivienda en todas las ramas de la industria en que incide con objeto de promover el empleo y reactivar el aparato productivo nacional.

Además de los anteriores, hablemos de considerar también los objetivos que el programa en el punto 2.2 denomina como específicos y que a saber son:

- 1.- Modernizar los mecanismos de coordinación del Sistema Nacional de



Vivienda.

- 2.- Que la acción de vivienda por parte del Estado se oriente en principio a los grupos de menores ingresos y a ampliar la atención a los demás sectores de la población.
- 3.- Establecer el carácter social de la tierra destinado a la vivienda.
- 4.- Actualizar los instrumentos de financiamiento de los programas habitacionales, para que se incrementen tanto los alcances cualitativos como cuantitativos.
- 5.- Procurar que los programas de vivienda refuercen el proceso de descentralización que está requiriendo el país.
- 6.- Modernizar el aparato productivo y distributivo de los insumos para la vivienda.

Los objetivos anteriormente enunciados, describen la forma en la que el Programa "PLANEA Y PROGRAMA", la instrumentación de acciones que propicien avanzar en la solución de las necesidades habitacionales de los mexicanos; a efecto de crear condiciones para que la sociedad en su conjunto esté en posibilidad de edificar nuevas viviendas para atender la demanda provocada por el incremento poblacional, destacando a que la importancia del Derecho Económico cuyo carácter instrumental pretende dar respuesta a los requerimientos más importantes de este sector.

O bien, en su caso realizar el número de mejoramiento de habitación -- que el actual inventario especifica para que el déficit aumente, y que se pueda iniciar el abatimiento sostenido y paulatino del déficit acumulado; -

que permita conforme a los postulados esenciales del Derecho Económico, hacer de la vivienda un factor fundamental que contribuya al ordenamiento racional de los asentamientos humanos, aprovechado el efecto multiplicador - que tiene la construcción de viviendas en el ámbito económico; circunstancias que definitivamente elevan el nivel y la calidad de vida de los mexicanos.

### 3.- Estrategia de Vivienda y Desarrollo Urbano.

En el curso de las décadas recientes, los cambios experimentados por por el Estado y la sociedad civil en México ha significado exigencias de -- transformación de sus relaciones y la redefinición de sus respectivas áreas de responsabilidad en materia de bienestar social. Exigencias que han llevado a las autoridades e intelectuales a reflexionar en torno a la adecuación de las políticas institucionales para responder a tales cambios que el país ha observado en el contexto de una crisis económica (15).

La vida social y económica que dio sustento a las políticas de bienestar social, y que fundamentó la forma de nuestro quehacer institucional hace cincuenta años, es hoy en día, totalmente diferente. A partir de las reformas sociales introducidas en los años treinta y del modelo urbano-industrial adoptado en los cuarentas, se manifiesta un creciente movimiento migratorio de la población hacia las ciudades y la agudización de los problemas urbanos. Las nuevas necesidades de las clases medias, de las mujeres y de los jóvenes, de los impactos desfavorables de la crisis en amplios secto

res de la población aumentaron las expectativas de acceder a la vivienda.

La crisis económica que vivimos en los últimos años ha significado la escasez de recursos en el país, la depresión de los niveles de vida de la población y el estrechamiento de los márgenes de acción gubernamental en su objetivo por alcanzar un crecimiento económico con justicia social, - principio que sustenta el Derecho Económico.

Es por ésto que de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 1990 - 1994, se establece como estrategia general la modernización del país, y en el marco del Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del nivel de vida otorgar un carácter relevante a las actividades relacionadas con el desarrollo de la infraestructura social.

El Programa en el Capítulo III, dentro del contexto de la modernización nacional, define la estrategia de vivienda conforme a dos principios básicos.

- a) Optimización en los programas habitacionales oficiales que atienden preferentemente a grupos de menores ingresos.
- b) Mediante la concertación de los tres sectores, crear y mejorar condiciones para la participación de la sociedad en la construcción de vivienda. (Aspecto netamente de Derecho Económico).

Las premisas anteriores buscan que las expectativas de vivienda cum--

plan con los objetivos del Sistema Nacional de Vivienda para lo cual el -- Programa contempla once líneas prioritarias;

1.- Línea Prioritaria de Coordinación Institucional.

Con ésto se busca fortalecer la coordinación institucional de las di-- versas entidades federales con los organismos de vivienda y los Gobiernos - Estatales y Municipales; que permita una adecuada utilización de los recur- sos; la descentralización y desconcentración de la actividad habitacional y de modernización de los organismos de vivienda.

2.- Línea Prioritaria de Financiamiento.

La finalidad de esta línea prioritaria, consiste en adecuar los esque- mas financieros de los organismos de vivienda públicos; así como instrumen- tar nuevas normas de captación de recursos y apoyo al financiamiento compar- tido, además de implementarse sistemas de ahorro previo.

3.- Línea Prioritaria de Densificación Urbana, Mejoramiento y Rehabi- litación.

Esta disposición legal tiene como objetivo aprovechar la infraestruc- tura y equipamiento urbano, utilizando predios baldíos intraurbanos, para

(15) Gutiérrez Garza, Esthela, La Crisis del Estado de Bienestar, Siglo XXI, México, 1988, Vol. 2

edificar viviendas terminadas, promoviéndose la rehabilitación de edificios con viviendas en los centros históricos de las ciudades; se establece asimismo la aplicación de esquemas institucionales para el mejoramiento de viviendas e introducción de servicios básicos estableciéndose líneas de crédito para adquisición y reconstrucción de vivienda.

#### 4.- Línea Prioritaria de Auto Gestión.

Con esta línea en el Programa se pretende avanzar en el suministro de servicios básicos para el suelo destinado a la construcción habitacional, introduciéndose una línea de créditos denominada a la palabra, procurando promover el establecimiento de parques de materiales que permitan abaratamiento de los materiales e implementos de la construcción, en concordancia con las políticas de erradicación de la pobreza extrema, para que con ésto un mayor número de familias mexicanas puedan adquirir viviendas dignas y decorosas.

#### 5.- Línea Prioritaria de Vivienda en Arrendamiento.

Aquí el Programa se propone seguir impulsando la construcción de vivienda en arrendamiento a nivel medio. Fomentando la oferta de vivienda en renta mediante programas oficiales de financiamiento, además de implementar programas para la adquisición de edificios con viviendas por parte de los inquilinos, procediéndose asimismo a revisar tanto los procedimientos administrativos como judiciales que propicien una relación entre las partes más jus

ta y real, complementándose con la implantación de un Sistema Nacional de Información al público sobre los precios de arrendamiento.

Con ésto se busca lograr que la demanda, que a la fecha existe de este tipo de vivienda, sobre todo en las ciudades del país, disminuya paulatina y sostenidamente.

#### 6.- Línea Prioritaria de Tierra.

A través de esta línea prioritaria, el Programa garantiza a la población, el acceso a la tierra para vivienda, ordenándose se constituyan reservas territoriales con fines de vivienda y crecimiento urbano. Así como intensificar la regulación de la tenencia del suelo.

Con lo anterior se busca impedir en lo posible, el establecimiento irregular de asentamientos humanos en áreas que no estén destinadas a la edificación de vivienda.

#### 7.- Línea Prioritaria de Vivienda Rural.

En este rubro se enuncia la creación de mayores opciones de atención a las necesidades de vivienda del agro-mexicano y elevar los índices de productividad; mediante programas de vivienda transitoria para jornaleros agrícolas temporales, otorgándose capacitación en las técnicas de autoconstrucción y de producción de materiales para la vivienda.

Estas disposiciones tienen como finalidad promover el arraigo de la clase

campesina, mediante el mejoramiento de los niveles de vida de trabajadores del campo tanto económicos como sociales fines intrínsecos del Derecho Económico.

#### 8.- Línea Prioritaria de Insumos.

En este punto el Programa considera indispensable concertar con las cámaras y asociaciones de industriales la obtención de precios preferenciales de insumos para la construcción de habitación, y fomentar el establecimiento de centros de abasto de insumos y materiales.

Medidas con las que se pretende garantizar el abasto oportuno, suficiente y barato de insumos para vivienda, con lo que se contribuirá de manera importante a reducir el costo de las acciones habitacionales. Y ponerlas al alcance de la población de menores ingresos.

#### 9.- Línea Prioritaria de Normas y Tecnología.

El objetivo planteado por el Programa en este punto, tiende a promover la actualización de los reglamentos estatales de construcción y a establecer normas y especificaciones técnicas en la construcción de habitaciones, a fomentar el desarrollo de nuevos materiales, insumos, procedimientos y técnicas; apoyando igualmente la protección al nuevo ambiente.

Es claro que con el establecimiento y desarrollo de nuevas técnicas, el Programa enfrenta el reto de la vivienda, sin el menor demérito de las condiciones mínimas de calidad, tiempo y costo; en favor de la población

que requiere de morada digna y decorosa.

#### 10.- Línea Prioritaria de Simplificación Administrativa.

El Programa plantea aquí la necesidad de impulsar el Programa de Simplificación Administrativa de los organismos financieros de vivienda, para lo cual se continuará estableciendo oficinas únicas Municipales de trámites para vivienda. Asimismo, se dispone que se ha de fomentar la desconcentración de las facultades necesarias a los ayuntamientos. Y se efectuarán acciones que reduzcan los impuestos motivados por escrituración, traslado de dominio y registro de hipoteca.

#### 11.- Línea Prioritaria de Investigación y Capacitación.

De la investigación y capacitación se deberá aprovechar la infraestructura existente en materia de diseño, construcción, conservación y administración de habitación. Para cuyo fin, se deberá concertar con los sectores públicos y privados, tanto nacionales como internacionales; la obtención de apoyos para la investigación de vivienda; estableciéndose un programa de capacitación y apoyo al sector social.

Sentimos que la presente acción, es una de las más trascendentales, razón de que se oriente hacia el futuro habitacional inmediato del país.

El proceso de simplificación administrativa se estará en la posibilidad de regular y abatir de manera adecuada los procesos y costos de la construcción de vivienda. Además de que le permitirá a la Administración Pública dentro del marco del Derecho Económico sentar las bases que permitan un cambio estructural que contribuyan a la reactivación económica del



país, y a la satisfacción de la demanda prioritaria de los mínimos de bienestar de los grupos sociales de escasos recursos; modificándose así las diversas estructuras y los factores que intervienen en el desenvolvimiento de la vivienda, con el objetivo de que se adecuen al nuevo esquema; que haga posible llegar al nivel que establece la garantía del derecho a la vivienda digna y decorosa para todos los habitantes, que consigna la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además de las líneas prioritarias bajo las cuales se sustenta la estrategia general de vivienda; El Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, contiene también lo que denomina "Estrategia Territorial y Estrategia Interterritorial".

En este sentido, la primera de ellas tiene como finalidad el consolidar un Sistema Urbano Nacional que controle el crecimiento de las grandes ciudades, e impulse el desarrollo de los centros alternativos; aplicando al caso políticas tendientes a controlar aglomeraciones de población principalmente en las zonas metropolitanas.

Por lo que se considera importante en el Programa, que los centros de población, que hayan alcanzado un crecimiento demográfico adecuado, no rebasen sus límites de población a fin de no propiciar el crecimiento de asentamientos humanos irregulares.

Asimismo es de relevancia dar impulso a aquellas localidades que cuentan con condiciones favorables para la ubicación de actividades industria-

les y para la asimilación de migrantes.

Como se aprecia, las prioridades territoriales del Programa tienen entre otros objetivos esenciales; el de coadyuvar al abatimiento del déficit de vivienda y el de impulsar y apoyar la actividad económica.

Así entonces de conformidad con los principios precedentes, y en apoyo a la política de descentralización, el Programa aplica los criterios siguientes para los programas de vivienda:

1.- Se orientará la mayor cantidad de recursos financieros a los centros de población alternativos a las grandes ciudades.

2.- En los centros urbanos con política de impulso, se promoverán dos tipos de programas de vivienda; primordialmente en los que se destinen al arrendamiento; así como en los polos de desarrollo turístico y en la zona fronteriza del norte del país.

3.- En los centros de población sujetos a las políticas de consolidación o de control; se impulsarán los programas de mejoramiento y densificación, aprovechando la infraestructura urbana existente. Así como programas de vivienda para arrendamiento y rehabilitación de los centros históricos de las ciudades.

4.- A los centros de integración rural se orientarán preferentemente los programas de mejoramiento de vivienda rural.

En síntesis, con las prioridades territoriales antes enunciadas, El Gobierno de México ha sentado las bases jurídicas económicas, sociales, que

le permitan adecuar hacer realidad el patrón territorial del país, a fin - de apoyar la actual Política Nacional de Descentralización, que derive en un mayor número de viviendas dignas y decorosas para más mexicanos; situación que inequívocamente se lleva a cabo, a través de las bases jurídicas que se establecen en nuestro Derecho Económico.

Ahora bien, en el inciso 3.2 reitera la estrategia Intersectorial, -- misma que se basa en la ejecución de las acciones de vivienda, derivada de las acciones prioritarias de estrategia; que adicionalmente en el marco -- del Sistema Nacional de Vivienda requieren la participación de las diver-- sas dependencias de la Administración Pública Federal, bajo la coordina-- ción de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Propósito con el -- cual se coordinarán acciones con las dependencias siguientes.

1.- Con la Secretaría de Gobernación, dentro del marco del Sistema Na-- cional de Protección Civil, en casos de siniestro que afecte a la población.

2.- Con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la participación-- privada en la generación de vivienda. Procurando atraer recursos del merca-- do de dinero a la edificación de vivienda.

3.- Con la Secretaría de Programación y Presupuesto, la instrumenta-- ción de programas de inversión más acordes con el Programa Nacional de So-- lidaridad, coordinando además los proyectos de investigación sobre la mate-- ria.

4.- Con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, man

tener y avanzar en el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal.

5.- Con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, fortalecer el Programa Transparencia de precios de Materiales para Vivienda; e implantar un Sistema de Información sobre Precios de Arrendamiento.

6.- Con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la coordinación de Programas de Vivienda Rural.

7.- Con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, pactar la autorización para construir viviendas en zonas cercanas a los aeropuertos o vías de comunicación especiales.

8.- Con la Secretaría de Educación Pública, reglamentar la participación de los Institutos Nacionales de Antropología e Historia y de Bellas Artes en los trámites de vivienda, cuando los proyectos habitacionales se ubiquen en sitios o monumentos históricos, o se encuentren en zonas aledañas.

9.- Con la Secretaría de Salud, desconcentrar y descentralizar a los municipios las facultades relativas a la autorización sanitaria para proyectos de vivienda y el otorgamiento del visto bueno de ocupación sanitaria.

10.- Con la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, seguir otorgando asesoría, apoyo y capacitación a los grupos que se constituyen en sociedades Cooperativas de vivienda.

11.- Con la Secretaría de la Reforma Agraria, se buscará seguir con la constitución de reservas territoriales para vivienda.

12.- Con la Secretaría de Turismo, estrechar más la vinculación, con el fin de estimular la construcción de viviendas en apoyo de las principales zonas turísticas del país.

Luego entonces las diversas acciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología con las distintas dependencias del Sector Público, arriba aludidas tienen como propósito el de orientar las acciones en esta materia en congruencia con la Política Nacional de Vivienda; y apoyar la descentralización del Sector Público, coordinando con las dependencias, entidades y Gobiernos de los estados, las acciones requeridas para la construcción de viviendas; y con ello beneficiar a un mayor número de familias mexicanas en la dotación de habitación, bajo las condiciones y lineamientos del Derecho Económico.

En otro aspecto el Capítulo IV del Programa establece las metas sectoriales que se desprenden de las once líneas prioritarias con objeto de enfrentar el rezago acumulado de vivienda, para que en lo posible se disminuya gradual y sostenidamente esta necesidad prioritaria, por lo que es de gran importancia conocer la forma en la que el Gobierno Mexicano hace frente a tal circunstancia.

Primeramente se plantea la necesidad de consolidar el Sistema Nacional de Vivienda mediante la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología con las demás dependencias y entidades de la Administración Pú-

blica Federal, que realizan acciones de construcción, mejoramiento, financiamiento y asignación de vivienda en el país.

En este tenor considera el Programa factible desconcentrar las entidades financieras de vivienda, a fin de que su operación sea del ámbito local, elevándose así la equidad geográfica en la asignación de recursos. Esto mediante la modernización y adecuación, a la dinámica social y económica de los diferentes organismos de vivienda.

Asimismo, con el fortalecimiento de los diversos Institutos Estatales de Vivienda y de los mecanismos de coordinación entre ellos, construir es la base operativa del proceso de descentralización; como instancias de apoyo a la producción y al mejoramiento habitacional. Y que se consoliden los comités Estatales de Reservas Territoriales y de Regulación de la tenencia de la tierra para que coordinen los asuntos relativos al suelo para la vivienda y el desarrollo urbano.

En conclusión, en cuanto al aspecto de la coordinación institucional entre autoridades y organismos de los tres niveles nacionales que se encargan del aspecto habitacional nacional se nota el énfasis que el programa hace del fortalecimiento de éstos, para el debido aprovechamiento de los recursos financieros que se destinen a la materia, y que se sustentan en el Derecho Económico.

Por otro lado referente al renglón de financiamiento, el Programa señala que los esquemas financieros para la vivienda se deben adecuar a la necesidad nacional planeada por nuestra población; procurando reducir y --

eliminar gradualmente los subsidios sin afectar la capacidad de acceso de las familias al crédito, a través de la ampliación de los plazos de amortización así como la expresión de los pagos mensuales en términos de proporciones fijas del salario mínimo.

Se alude igualmente a que la captación de recursos económicos para vivienda se amplíen, mediante instrumentos de captación a largo plazo y de crédito externo.

Establecer y promover financiamiento compartido, que permita el ahorro de la población del monto del pago inicial para adquisición de su vivienda con lo que se reduce el financiamiento. Y en apoyo a la desconcentración Administrativa Pública Federal, procurar la consolidación y expansión de las industrias maquiladora y turística que conlleven la producción de vivienda para tal fin.

De las apreciaciones formuladas anteriormente podemos decir que tienen como finalidad esencial de que los sectores marginados de nuestro país pueda tener acceso a la vivienda; mediante el otorgamiento de un financiamiento más acorde con la realidad socio-económica de nuestra población, -- conforme a las normas del Derecho Económico.

En otro orden de ideas, la densificación urbana, mejoramiento y rehabilitación como metas del Programa, plantean las siguientes estrategias:

a) El promover la densificación y la utilización de predios baldíos, aprovechando las redes de infraestructura y el equipo urbano existente, me

diante programas de vivienda terminada.

b) Es utilizar asimismo los créditos del Sistema Bancario, para financiar en los centros históricos del país, la rehabilitación de edificios -- que contengan viviendas.

c) El establecimiento de una línea de crédito proveniente del Fondo -- del Fideicomiso FONAPO, para programas de adquisición o reconstrucción de vivienda con el objetivo de sustituir permanentemente los programas de -- emergencia establecidos con motivo de los sismos 1985.

d) La ampliación de los esquemas institucionales para el otorgamiento de créditos para mejorar la vivienda e introducir servicios básicos.

e) La implementación por vez primera de una línea de créditos denominada a la "palabra" la cual consiste en otorgar financiamientos individuales reducidos y de carácter revolvente para la adquisición de insumos en -- apoyo de la autogestión y el mejoramiento de la vivienda, que se destinen a la población asentada en los fraccionamientos regulares del país.

f) Finalmente se señala que con la instalación de parques de materiales para la producción y distribución de insumos para la vivienda; se facilite a la población que autogestiona su vivienda, los insumos necesarios a bajo costo y de calidad adecuada; independientemente de proporcionarles la capacitación y asistencia técnica que en estos casos se requieren.

Como podemos apreciar el contenido de las disposiciones que anteceden



son de un carácter social; o dicho de otra forma son preceptos legales que tutelan intereses populares que propician el bienestar de la población en México, conforme al Derecho Económico.

Cabe señalar, que el Capítulo IV trata también lo concerniente al aspecto de la vivienda en arrendamiento. Tópico que se orienta como a continuación se precisa:

Es necesario el consolidar y ampliar los programas oficiales de financiamiento a la vivienda en arrendamiento preferentemente cuando se destinan a la población de menores ingresos; buscando impulsar la oferta de este tipo de vivienda, mediante la inversión de sector privado que garantice la seguridad, rentabilidad y confianza de esta modalidad de vivienda; edificando y destinando esta clase de vivienda a personas de nivel medio con opción a comprar; implementando programas para la adquisición de edificios con viviendas, para que los actuales inquilinos sean propietarios. Así como adecuar los procedimientos administrativos y judiciales para que su ejecución sea expedita y justa; propugnando se actualice la legislación relativa a la materia; para que en coordinación con las entidades federativas la Procuraduría Federal del Consumidor previa modificación de los Códigos Adjetivos Civiles, intervenga en los asuntos relacionados con el arrendamiento habitacional; y poner en marcha el Sistema de Información "Transparencia de Precios de los Arrendamientos" en los lugares en donde se registren las mayores alzas de arrendamiento informal.

Es importante destacar, que las consideraciones arriba reseñadas se -

enmarcan dentro del Derecho Económico, ya que por su vía se llega al progreso social mediante el bienestar de todos y cada uno de los mexicanos.

Pasando a otro aspecto aborda lo referente a la constitución o ampliación de reservas territoriales destinadas a la vivienda y al crecimiento urbano, circunstancias que se han de coordinar mediante los gobiernos estatales.

Alude a que cuando la tenencia de la tierra de origen ejidal, es ocupada por asentamientos espontáneos, hay que regularla y dotarla de servicios para el mejoramiento de la vivienda en coordinación con los tres niveles de gobierno.

También dispone que para el caso de indemnizaciones por concepto de expropiaciones ejidales, aquellas deberán ajustarse a la realidad económica y podrá hacerse; ya sea en efectivo, con suelo urbanizable o con participación de los ejidatarios en el producto de las reservas territoriales tratándose de lograr un equilibrio entre los pequeños propietarios, comuneros y colonos.

Igualmente en el Programa se contemplan sanciones para aquellas personas que permitan o ejecuten la ocupación o venta ilegal de terrenos ejidales mediante la promoción de reformas a las legislaciones locales para con ello respaldar las disposiciones federales en la materia.

Por lo que respecta a los mecanismos de coordinación entre los sectores agrarios y urbanos y los tres niveles de gobierno, en lo relativo a la

disponibilidad de tierra para vivienda y crecimiento urbano, el Programa - hace alusión a fortalecer dichos mecanismos.

En lo concerniente al uso y disposición de las reservas territoriales, verificar si efectivamente las reservas territoriales se destinan de acuerdo con los programas contra los cuales son entregados, para con ésto evitar fenómenos que lesionan, principalmente a familias de escasos recursos.

Por último en este punto, se dispone integrar un nuevo inventario de - reservas territoriales aptas para vivienda y un sistema de información sobre terrenos aprovechables para los programas habitacionales, respecto de los cuales tienen preferencia los organismos públicos de vivienda.

Como hemos visto, el aspecto de la tierra, para habitación, es uno de los principales desde siempre, ya que ni la Reforma Agraria, ni los Programas anteriores a éste, han sido capaces de resolver esta cuestión; de ahí - que éste sea uno de los retos de primer orden que debe afrontar el Programa para evitar la especulación y el establecimiento de asentamientos humanos - irregulares, que impiden la adecuada utilización de la tierra, que sólo dentro del marco del Derecho Económico podrá ser resuelto satisfactoriamente.

Pasando a otro punto y siguiendo con el orden que establece el Programa, a continuación analizaremos lo concerniente a la vivienda rural.

Esta meta prioritaria, prevé al fortalecimiento del Fondo Nacional para la Vivienda Rural (Fonavir), mediante programas con organizaciones agrícolas, portuarias, forestales y pesqueras. Así como el establecimiento de

líneas crediticias de FONAVIR a través de los Institutos Estatales de Vivienda, con el fin de instalar parques de materiales que complementen las regiones; y difusión de programas elementales de capacitación de técnicas de construcción y de producción de insumos y materiales para la vivienda.

Esto tiene como finalidad, el mejorar la actual vivienda rural, impulsar la autogestión y elevar en general el nivel de vida de la clase campesina.

Continuando con el seguimiento del Programa, nos toca hablar ahora -- del renglón de los insumos aplicados en los programas habitacionales.

Así entonces, aquí se señala el Programa, que se promoverá a la incorporación de empresas de conformidad con el programa de concertación de abaratamiento de Insumos para la Vivienda; el establecimiento de parques de materiales para la producción de insumos para la vivienda; el consolidar compras de materiales e insumos en donde las organizaciones sociales obtengan descuentos, importantes por la adquisición de grandes volúmenes de éstos; ampliar la cobertura a nivel nacional del Programa de Información -- "transparencia de precios de materiales para la edificación de vivienda; y promover el desarrollo de nuevas técnicas de bajo costo que respondan a -- las necesidades de la población.

Aquí el legislador ha querido que a nivel nacional, se favorezca a -- los campesinos con precios preferenciales de los materiales y demás implementos utilizados en la construcción de vivienda, para que con ello simultáneamente se esté apoyando también la autogestión. Propiciándose así la --

adecuada reglamentación de estas cuestiones dentro del marco jurídico del Derecho Económico con el objeto de abatir los costos de vivienda y a la satisfacción de la demanda del autogestor de los implementos y materiales de la construcción.

Pasando al punto siguiente del Programa, hablemos de abordar el tópico de las normas y tecnologías aplicadas a la problemática habitacional -- del país; renglones que son objetivo de estudio del Derecho Económico por la importancia y trascendencia que tienen con relación al tema en estudio.

Se indica que habrá que actualizar los diversos reglamentos de construcción y establecer normas y técnicas apropiadas a cada lugar del país, aplicables a la concepción de conjuntos habitacionales, utilizando al caso ecotécnicas que fomenten el aprovechamiento racional del agua y de la energía eléctrica.

Como se puede advertir la idea del Programa mediante la utilización de proyectos normalizados de vivienda en cuanto a sus componentes y espacios, es el proporcionar a quienes los apliquen, un mejor nivel de vida y un adecuado uso de los servicios básicos.

Por otra parte en el penúltimo punto del Capítulo IV del Programa, se trata todo lo relacionado con la simplificación administrativa, en la forma que a continuación describiremos.

Hace énfasis en impulsar la simplificación de los reglamentos para la operación de los organismos financieros de vivienda; se dispone la agiliza

ción en la entrega de vivienda a beneficiarios; se plantea la necesidad de promover la instalación de Oficinas únicas municipales de trámites para Vivienda; señala como requisito indispensable para la simplificación administrativa el adecuar el marco jurídico, ya con los gobiernos estatales como con las diversas dependencias federales; hace consigna de enfrentar y actualizar el Convenio de Concertación celebrado entre el Gobierno Federal, la Asociación Nacional del Notario Mexicano, A.C. y los Colegios de Notarios de las Entidades Federativas que exime del pago de honorarios por concepto de escrituración del financiamiento de los intereses a los beneficiarios, reitera que ha de negociarse con las autoridades estatales y municipales que para la inscripción de hipotecas sobre vivienda se realice en múltiplos del salario mínimo vigente; y se revise todo lo relativo a la legislación vigente en materia de condominio en todo el país.

Este apartado del Programa, considera a través de las disposiciones ya descritas: abatir tiempo y costos, reducir trámites para el otorgamiento de créditos, aumentar la eficacia de su operación, agilizar la titulación de vivienda y apoyar el proceso de descentralización, ya que es parte de la acción habitacional ejercida por el Gobierno Federal, con la cual se quiere mejorar la calidad de vida de la población conforme a los principios del Derecho Económico.

Finalmente el punto último del capítulo IV. del Programa, que se intitula " Investigación y Capacitación", considera al efecto lo siguiente:

Fomentar y diseñar la investigación en materia de vivienda, dentro del

Programa Nacional de Modernización científica y tecnológica, que sea congruente con la política nacional de la materia; el promover con la iniciativa privada así como con organismos nacionales y extranjeros, la captación de apoyo de recursos humanos, financieros y materiales; el difundir, promover y aplicar en un momento dado los conocimientos obtenidos en las investigaciones de vivienda, entre la comunidad académica del país; el aprovechar la infraestructura de capacitación en materia de diseño, construcción, conservación y administración aplicados a la vivienda; y de implementar y operar un programa de capacitación y apoyo a las organizaciones sociales, para favorecer la autogestión.

Debemos establecer que las circunstancias arriba descritas, están orientadas hacia la capacitación de las distintas investigaciones en este campo, presente y futuras, para ser aplicadas en el ámbito de la construcción de vivienda fomentándose además la formación de educandos y en su caso aquellos que autogestionan su vivienda. Circunstancias que vistas desde el enfoque del Derecho Económico constituyen factores fundamentales que inciden en el quehacer, político, económico, social y habitacional de nuestra nación.

Ahora nos corresponde tratar dentro del punto 3 del capítulo en análisis las actividades para la ejecución del Programa Nacional de Vivienda, mismas que serán llevadas a cabo por las dependencias y entidades públicas de los tres niveles de gobierno y por los sectores social y privado. Y que se encuentran establecidas en el capítulo V del Programa Nacional de Vivienda 1990-1994 el cual se denomina "Ejecución de Acciones".

Y que en obvio de mayores explicaciones, las acciones de los diversos Organismos de Vivienda y entidades de la Administración Pública Federal -- constituyen la coyuntura por medio de los cuales se pretende alcanzar el logro de objetivos y metas del Programa Nacional de Vivienda 1990-1994.

Objetivos y metas que de conformidad a la metodología seguida durante este trabajo, tienen íntima relación con la estrategia de vivienda y desarrollo urbano del país que como ya se dijo se plantea en este trabajo.

Así entonces a continuación analizaremos el último capítulo del Programa Nacional de Vivienda 1990-1994.

Comenzaremos por comentar la breve introducción del mismo. En este -- contexto, considera el Programa que para la consecución de los objetivos -- sectoriales y metas planteadas en su capítulo III, se requiere de la participación corresponsable de las instituciones gubernamentales dentro de las 3 esferas de acción, Federal, Estatal y Municipal y además de los sectores social y privado.

En razón de ésto la SEDUE en su papel de coordinación de sector y en cumplimiento a las facultades y obligaciones que le confieren la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Vivienda, desarrollará un conjunto de acciones para ordenar en un mismo sentido los diversos agentes que intervienen en el quehacer habitacional del país, estableciendo al efecto las bases para una más amplia participación de la población.



Asimismo, de conformidad con el Sistema Nacional de Vivienda, los organismos financieros de vivienda, desarrollarán un conjunto de acciones para el logro de los objetivos y metas sectoriales; acciones que se practicarán dentro de las once líneas prioritarias del Programa.

De tal manera, que respecto de la primera línea prioritaria de "Coordinación Institucional", el organismo inicial financiero que considera es al:

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores -- (INFONAVIT) se encargará de coordinar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un nuevo sistema de recaudación de las obligaciones habitacionales que tienen las empresas aportantes, el de suscribir convenios de concentración con los gobiernos de todas las entidades federativas, el distribuir los recursos de inversión equilibradamente en todas las ciudades; el de desconcentrar funciones a delegaciones regionales; la de fortalecer la descentralización de acuerdos con los programas de desarrollo urbano, turístico y de desarrollo industrial; y el fortalecer la participación institucional en los Comités Estatales de Normas y Promoción de Vivienda.

Las atribuciones anteriores tienen como fin, el de mejorar los mecanismos de control del cumplimiento de las obligaciones habitacionales de las empresas aplicando los recursos recaudados en los diversos programas habitacionales.

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

(FOVISSSTE); deberá apoyar los programas institucionales, de los organismos del Sector Público; así como desconcentrar a sus delegaciones regionales las facultades de adquisición de reservas territoriales; el otorgar créditos hipotecarios preferentemente a trabajadores con un ingreso menor a tres salarios mínimos y con 10 años de antigüedad; y obtener permisos y licencias. Además de supervisar y dar mantenimiento a conjuntos habitacionales.

FOVI, deberá continuar con la distribución territorial de los créditos para vivienda de acuerdo a las políticas del Sistema Urbano Nacional, favoreciendo la descentralización.

La Banca Múltiple, deberá continuar aumentando su participación en la construcción y rehabilitación de vivienda; realizará una más intensa participación de inversión privada y social con el ánimo de reducir la concentración regional; establecerá mecanismos de operación de intermediación de recursos de acuerdo a las necesidades; efectuará una mejor distribución regional de los fondos con objeto de disminuir la concentración; concluirá la descentralización de funciones del FOVI hacia la Banca Múltiple, impulsará los mecanismos de descentralización de las decisiones de crédito.

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. (BANOBRAS). Tendrá como funciones, cuidar que sus apoyos crediticios para la constitución y urbanización de reservas territoriales así como la producción y urbanización de reservas territoriales así como la producción de vivienda, promue

van el desarrollo regional municipal.

Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), - tendrá a su cargo el coadyuvar la desconcentración de la acción habitacional hacia los organismos de vivienda estatales y hacia los centros de población prioritarios; estableciendo programas de vivienda popular en los - centros de integración urbano-rural, en apoyo de la descentralización.

(ISSFAM). Tendrá a su cargo edificar unidades habitacionales en todo el país, promoviendo así la descentralización; y realizará acciones de vivienda donde están asentadas las fuerzas armadas.

Unidades de Administración de Obras Habitacionales de Pemex, en apoyo a la descentralización de la Institución, dará especial apoyo en material de vivienda a sus centros de trabajo prioritarios:

Las acciones analizadas dentro de la Coordinación Institucional tienen en general a asentar las bases de acciones habitacionales de los diversos organismos de vivienda dentro del marco del sistema nacional de vivienda, conforme a la característica esencial del derecho Económico, de adecuar la norma jurídica y las instituciones a la necesidad social del país.

A continuación abordaremos el rubro correspondiente a la segunda línea prioritaria; o sea el de "Financiamiento".

Con respecto al INFONAVIT, diremos que en este aspecto tendrá la obligación de adecuar los programas de recaudación de las portaciones patrona-

les del 5% y fortalecer su esquema crediticio que a efecto le permita una mayor rentabilidad financiera tratando de disminuir en lo posible subsidios; actualizará la operación de sus distintas líneas de crédito y buscará, la participación con otras instituciones de Vivienda a través del financiamiento compartido.

Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE). realizará la actualización de un marco jurídico, que le permita integrar, ampliar y adoptar nuevos esquemas de financiamiento; que hagan más accesibles los créditos; cambiará su actual sistema de financiamiento para que los créditos y saldos insolutos se expresen, en proporciones del salario mínimo; tendrá obligación de instrumentar nuevos esquemas de financiamiento y coinversión, con el objeto de ampliar la cobertura de los créditos hipotecarios; e implantará los mecanismos del sistema de filiación, vigencia y cobranza a fin de incrementar la recuperación de créditos.

Corresponde al Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI). Operar el nuevo esquema de financiamiento establecido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, para el Programa Financiero de Vivienda; reforzará el esquema de crédito para construcción a corto plazo y el FOVI el individualizar a largo plazo; modificará su esquema de financiamiento, que le permita eliminar totalmente el subsidio, para que el Programa Financiero de vivienda pueda ser autosuficiente; y deberá promover y fomentar la utilización de créditos externos que le permita sustituir parcialmente el crédito interno.

La Banca Múltiple, tendrá a su cargo la ejecución de las siguientes acciones: Pugnará por fortalecer la Subcomisión de Préstamos Hipotecarios de la Comisión de Crédito e Inversiones en el seno de la Asociación Mexicana de Banca para la adopción de medidas crediticias ágiles y flexibles; se establecerá tasas de interés para operaciones activas de acuerdo a los rangos de ingresos de los beneficiarios; apoyará los planes de financiamiento para vivienda baja, media y residencial, para comprar, construir, ampliar, remodelar o arrendar casas habitación o condominio en zonas urbanas; fomentará el ahorro vinculado a los gastos de enganche, escrituración y derechos generales por la adquisición de viviendas; estimulará la capacitación de recursos internos y externos así como mercados de mediano y largo plazo; reforzará con las áreas fiduciarias de las casas de bolsa un esquema que permita la emisión de certificados de participación Inmobiliaria que financien proyectos habitacionales de arrendamiento y venta; deberá mantener actualizado el Bono Bancario para Vivienda; y realizará una mejor evaluación de los proyectos que aseguren la pronta y total recuperación de créditos.

Al Banco Nacional de Obras y Servicios Público (BANOBRAS). Corresponderá; canalizar los recursos del mercado de dinero en programas habitacionales de tipo medio bajo derivados de la desconcentración de la Administración Pública Federal, a tasas de interés comercial; y mediante la obtención de recursos externos, apoyar los programas de FONHAPO y del FOVI a nivel nacional.

En este entorno (FONHAPO), revisará sus reglas de operación y políti-

cas de administración crediticia, adecuando las que resulten necesarias a efecto de que su funcionamiento sea más expedito y acorde con las condiciones de capacidad de pago de la población de beneficiar.

El FONAVIR. Tendrá que consolidar sus fuentes de financiamiento revisando sus formas de operación con el propósito de ampliar su cobertura de atención.

Al ISSFAM. Tocara elevar los montos de las inversiones que se asignan para el desarrollo de la vivienda; dando mayor agilidad al dinero proveniente del Fondo de la Vivienda para estimular la edificación de unidades habitacionales.

Mientras tanto a la Unidad de Administración de Obras Habitacionales de Petróleos Mexicanos, le corresponderá; elevar un fondo revolvente con la recuperación de los financiamientos otorgados, debiendo destinar el 70% del producto del fideicomiso del Pasivo Laboral contingente, con objeto de terminar sus programas de vivienda; fomentará la asociación en participación con promotores para construir viviendas en terrenos urbanizados de su propiedad; y formará un fideicomiso para incrementar los recursos destinados al financiamiento habitacional de sus trabajadores.

Con la ejecución de acciones, dispuestas para los organismos financiadores de la vivienda, se ha buscado que el financiamiento de las diversas acciones habitacionales sean más congruentes con la realidad social del país, en consecuencia de lo cual se dispone que en el futuro sean más accesibles

los financiamientos en cuestión, conforme a la capacidad de pago del grueso de la población a efecto de que se recupere más fácil y ágilmente dichos financiamientos que a su vez permitan la rentabilidad económica para la cual fueron concebidos dichos organismos financieros; y se evite a toda costa, dada la crisis económica por la que atraviesa el país, el otorgamiento de subsidios que impiden a la vez, el financiar un mayor número de viviendas y otorgar más crédito anualmente. Todo esto, debido a que a la justicia social le es inherente el bien común de nuestra sociedad; y que en razón de que actualmente son tan diversas las necesidades de nuestros connacionales, que se hace indispensable la intermediación del Derecho Económico, para reglamentar y resolver tales demandas nacionales.

La tercer línea prioritaria del Programa, denominada Densificación Urbana, Mejoramiento y rehabilitación, en la Modalidad de "Ejecución de Acciones", los organismos financieros de vivienda enuncia a las siguientes disposiciones:

El INFONAVIT, asumirá la obligación de revisar la forma de operación para la adquisición de vivienda propiedad de terceros (Línea II) y para mejorar o reparar la vivienda (Línea IV), con el objetivo de apoyar decididamente los programas de regeneración urbana; el convenir con los gobiernos estatales y municipales que den facilidades al ejercicio fiscal de los programas de saturación urbana, para que se aprovechen los predios existentes así como determinar conjuntamente con las autoridades competentes, la posibilidad de administrar y rehabilitar edificios para vivienda en los cen-

tros históricos de las ciudades; y el conadyuvar con las autoridades estatales y municipales para la dotación de la infraestructura urbana para el suministro de servicios públicos.

Dentro de la línea prioritaria que se analiza, corresponde al Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), otorgar más créditos tanto para la adquisición de vivienda propiedad de terceros como para ampliar y rehabilitar las viviendas.

Para el Fondo de Operación y Descuento bancario a la Vivienda (FOVI), se ha dispuesto aprovechar los predios baldíos en el interior de las ciudades con políticas de consolidación o de control, utilizando los servicios y el equipamiento urbano existente; asimismo, fomentando la rehabilitación de los edificios con viviendas en los centros históricos de las ciudades del país.

Mientras tanto BANOBRAS, deberá dar prioridad a los programas de desarrollo urbano y vivienda en las ciudades donde su crecimiento sea ordenado de acuerdo con el Sistema Urbano nacional; y de conformidad con los planes integrales de desarrollo regional y municipal, apoyar los programas de vivienda que se articulen con los programas de suministro de servicios.

Mediante el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), se apoyará programas de regeneración urbana, esto con la adquisición de inmuebles y su rehabilitación; así como la adquisición de predios baldíos y edi



ficación de vivienda en las zonas centrales e intermedias de las áreas metropolitanas.

Se atribuye en este apartado, la obligación de dar mantenimiento a las unidades habitacionales en servicios, incluyendo también la rehabilitación total de los servicios urbanos que les corresponda.

La Unidad de Administración de Obras Habitacionales de Pemex, dentro de este contexto, procurará que los predios urbanos propiedad de la Institución, susceptibles de uso habitacional, sean incorporados a los programas de vivienda para sus trabajadores.

Por último en este renglón, al Fondo de la Habitación y Servicios Sociales de los Trabajadores Electricistas; le compete impulsar la utilización de los predios adquiridos por la CFE, así como los aceptados como pago por consumo de energía eléctrica, en los programas de vivienda para sus trabajadores.

La ejecución de acciones mediante las cuales el Programa plantea que los organismos financieros analizados coadyuven en el ámbito de su competencia a canalizar adecuadamente la densificación urbana, el mejoramiento y a la rehabilitación de vivienda, tienen un entorno eminentemente socioeconómico; ya que buscan elevar el nivel de vida de un sinnúmero de connacionales, mediante el adecuado aprovechamiento de los servicios urbanos existentes a lo largo y ancho de nuestra nación.

Evidentemente los planteamientos examinados son resultado de la evolu

ción social, la cual ha sido adecuada al tenor del Derecho Económico para beneficio de nuestra sociedad.

Pasando a la tercer línea prioritaria, mediante la cual el Programa ejecuta la acción denominada de la "Autogestión; los organismos financieros que ahí se consignan, se les encarga las cuestiones siguientes:

Para el INFONAVIT, el Programa le asigna las obligaciones de considerar las distintas alternativas para el otorgamiento de créditos, que se destinen a la reparación o mejoramiento de las habitaciones así como la construcción de terrenos propiedad del derechohabiente que permitan la adquisición de materiales e implementos de construcción a bajo costo.

Para el FOVISSSTE, se establece que tendrá la obligación de otorgar créditos a sus derechohabientes con objeto de que adquieran insumos en parques de materiales, para la ampliación, mejoramiento y rehabilitación de vivienda a través de la autogestión.

Y para el FONHAPO, se dispone que con la línea de crédito "a la palabra" se apoyará el proceso de autoconstrucción de mejoramiento de vivienda para la población de fraccionamientos regulares, línea crediticia que será operada por los acreditados y con el carácter de préstamos revolventes; así como apoyar la rehabilitación de los parques de materiales ya existentes en los fraccionamientos populares.

La acción prioritaria anteriormente descrita debemos interpretarla como un conjunto de objetivos encaminados a fortalecer principalmente la participación de la población, a través de autogestión; característica que

desde luego contribuye significativamente a elevar el nivel de la población de más precarios recursos económicos situación que se alcanza indudablemente a través del Derecho.

La acción prioritaria del Programa es la "vivienda en arrendamiento", misma que es extensiva a seis organismos de financiamiento en el orden siguiente:

El INFONAVIT, instituirá líneas de crédito para la adquisición a terceros a través del Programa Casa Propia, en beneficio de sus derechohabientes mediante los convenios de coordinación institucional que suscriba el INFONAVIT.

Del FOVISSSTE, debemos esperar se apoye el Programa casa Propia, también con la suscripción de convenios institucionales, a efecto de otorgar créditos para la adquisición de vivienda en renta, que favorecerá a derechohabientes que no excedan el 1.5 veces el salario mínimo y que además sus familias no sean mayores de cuatro integrantes.

Del FOVI, se encargará de seguir otorgando créditos para edificar viviendas en arrendamiento de menor valor, para familias de escasos recursos que no puedan reunir los conceptos de enganche y gastos de escrituración para una vivienda en propiedad; o bien porque formen parte de un grupo de población flotante; y continuar operando la línea de créditos para vivienda en arrendamiento con opción a compra.

FONHAPO, seguira impulsando los programas de arrendamiento de vivienda de acuerdo a sus propias reglas; así como fomentar los programas de mejora-

miento de vivienda; y en lo posible transformar los actuales inquilinos en propietarios.

El ISSFAM. Habrá de hacer extensivo el programa de vivienda en renta incluso a la clase de tropa, buscando con ésto el bienestar familiar y la elevación del nivel económico de sus agrupados.

El Fondo de la Habitación y Servicios Sociales de los Trabajadores -- de Electricistas a través del programa proyecta promover viviendas en arrendamiento con opción a compra por parte de sus agremiados financiada -- por recursos del FOVI.

En este tenor existe la excepción hecha por el FOVISSSTE, quien considera otorgar créditos a sus derechohabientes para habitaciones en renta de manera limitativa o excluyendo a aquellas familias que no excedan de un total de cuatro integrantes; situación que nos parece por demás exagerada y fuera de la realidad nacional; ya que según nos muestra el último censo de población; las familias de menos recursos económicos son quienes cuentan con mayor número de componentes. Los demás organismos adoptan una posición adecuada con apego a la realidad del problema habitacional del país.

La acción prioritaria siguiente es la de tierra y tiene como meta -- respecto del INFONAVIT, el adquirir con los recursos económicos existentes la dotación y compra de tierra necesaria con objeto de contar con reserva territorial urbanizada, de acuerdo a su programa habitacional; adquiriendo preferentemente terrenos propiedad de las autoridades federales, estatales y municipales, mediante el otorgamiento de convenios con dichas autoridades y organismos de vivienda.

En este aspecto el FOVISSSTE, adquiere la obligación de celebrar con venios y apoyar mecanismos de coordinación con los tres niveles de Gobierno, con el propósito de adquirir reservas territoriales que le permitan continuar con el desarrollo de sus programas de vivienda.

A BANOBRAS, le corresponderá establecer líneas de crédito destinadas a la adquisición de predios que permitan mantener vigentes las reservas territoriales para la vivienda a nivel nacional; además de habilitar a la misma con obras de cabecera para urbanización y comercialización.

FONHAPO, asumirá la responsabilidad de apoyar los esfuerzos del sector popular urbano para que con la participación comunitaria se regularice, consolide y se mejoren los asentamientos irregulares; otorgándose al caso financiamiento a los programas masivos de urbanización progresiva mediante la introducción de redes de servicios, y en el ámbito estatal y municipal la introducción de servicios públicos atendiendo a la legalización masiva de lotes irregulares.

Debemos manifestar que en este sentido que hacemos votos porque las metas que se contemplan no pasen a ser una mera expectativa; y sí la estructura en la cual se finque el adecuado desarrollo de los programas habitacionales para que se resuelva una de las necesidades más apremiantes de la población mexicana.

La vivienda rural se aborda en el Programa como una línea prioritaria de objetivos determinados y através de los siguientes organismos financieros.

El INFONAVIT, procurará la posibilidad de financiar la construcción -- de viviendas en localidades pequeñas en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, para favorecer a la población derechohabientes del Instituto conforme a sus características y necesidades.

FONHAPO, a través del Fondo Nacional para la Vivienda Rural, impulsará el financiamiento de vivienda rural, conforme a esquemas crediticios -- que correspondan a la realidad de la población agrícola nacional.

Nos parece importante destacar el hecho de que con solamente dos organismos de vivienda se pretende llevar a cabo la acción habitacional, a una de las clases sociales, que más significado nacional tiene, aunque sin embargo, sea la que menos ingresos económicos posee y por ende la que en su mayoría tiene el menor nivel de bienestar de nuestra sociedad de tal forma que nos atrevemos a seguir que la realidad nos mostrará por encima ocasión que se debe poner mayor énfasis en el caso cierto, para que a futuro, mas los organismos financieros de vivienda, que atiendan a la clase campesina.

El renglón de los Insumos es tratado por el Programa en los términos en que hemos venido manejando, razón por la cual nos avocamos a analizar -- los organismos que a continuación se especifican.

INFONAVIT, con la adquisición y utilización de necesidades para la -- edificación de vivienda en los que la sedue ha obtenido precios preferenciales, buscará las opciones más adecuadas para su uso tendiendo a las ca -- racterísticas regionales donde deban aplicarse, ésto con objeto de reducir costos de construcción; procurando sustituir los elementos constructivos

cuya mano de obra resulte muy costosa por otros prefabricados o industrializados.

FOVISSSTE, queda obligado a utilizar materiales prefabricados, adecuados a las condiciones geográficas del lugar de que se trate.

FONHAPO, con el objetivo de apoyar la autogestión de vivienda este organismo adquiere la obligación de instalar las unidades de producción y -- distribución de materiales, rehabilitando en todo caso los ya existentes.

En este orden de ideas, el Programa ha querido a través de los insumos, estimular la autogestión de vivienda, así como el de reducir los costos de construcción de éstas sin demérito de la calidad, y con la firme -- convicción de elevar la calidad de vida y bienestar de la población marginada mediante la posibilidad de que todas las familias mexicanas puedan -- contar con una vivienda digna y decorosa.

La siguiente meta u objeto planteada por el Programa, es la de "Normas y Tecnología y la describe como a continuación se precisa.

El INFONAVIT, optimizará los mecanismos de supervisión para lograr estándares de calidad que redunden en tiempo, costo y calidad, mejorará y racionalizará los diseños urbanos y constructivos, pondrá en práctica procesos constructivos alternativos de tiempos y costas y el mejoramiento de la calidad de la vivienda; buscará hacer más eficientes los proyectos que financian; revisará y actualizará las normas y especificaciones técnicas conforme a las nuevas disposiciones de los reglamentos estatales de construcción; implementará proyectos normalizados de viviendas en los que conside

re la industrialización de sus componentes; y concluirá y difundirá el catálogo de elementos y componentes de Coordinación Modular.

FOVISSSTE, implementará nuevas técnicas de construcción para reducir -- costos y mejorar la calidad de vivienda; adecuará los proyectos existentes a la realidad social y geográfica ideal; revisará las especificaciones de construcción conforme a los reglamentos vigentes; y establecerá ecotécnicas para mejorar el habitat de los conjuntos habitacionales.

FOVI, modificará las normas de tipo técnico acorde con los nuevos requerimientos sociales; promoverá la coordinación modular entre los promotores de vivienda; dará asesoría técnica a los promotores de vivienda en los proyectos de conjuntos habitacionales; implantará el uso de ecotécnicas tendientes al ahorro de agua y al uso de energía eléctrica; apoyará el uso de nuevas tecnologías adecuadas a la construcción de viviendas que redunden en mayor calidad y economía de tiempo y costo.

FONHAPO, celebrará concursos entre la población de bajos ingresos que fomenten el uso de tecnologías novedosas, y de bajo costo, que les permita llevar a cabo la progresividad de sus viviendas, estimulando el financiamiento de sistemas alternos de eliminación, de derecho, y del aprovechamiento de agua.

ISSFAM, pondrá en marcha el uso de sistemas y materiales de construcción que abunden en la economía, rapidez y confort de la vivienda; y de reciclaje de agua.



Unidad de Administración de Obras Habitacionales de PEMEX, terminará, publicará y difundirá sus normas de proyectos urbanos y vivienda, que regirán a sus programas habitacionales.

Fondo de la Habitación de Servicios Sociales de los Trabajadores Electricistas, otorgará proyectos normalizados de vivienda que permitan el mejor aprovechamiento de los recursos a los trabajadores electricistas que obtengan crédito hipotecario.

Los ordenamientos arriba citados tienen un papel importante en el ámbito habitacional por cuanto que pretenden implantar sistemas y técnicas de construcción adecuadas a las características de tiempo, costo, calidad y funcionalidad para la población a la cual se destinan. Propugnándose también porque en la medida de lo posible se utilicen implementos de construcción prefabricados; lo que consecuentemente se refleja directamente en los costos sin demérito de la calidad.

En síntesis, con las circunstancias apuntadas, el Derecho Económico contribuye a propiciar que día con día se dé cabal cumplimiento a que todos los mexicanos aspiren a una morada digna y decorosa.

La simplificación administrativa, es la décima línea prioritaria del Programa, que se consigna a través de seis organismos financieros de vivienda y que a saber son los siguientes:

INFONAVIT tiene la facultad de asignar las viviendas diez días después del inicio de su construcción, tomando en consideración las predemandas, -

asimismo la entrega de vivienda se hará simultánea a su terminación, con objeto de garantizar oportunamente la recuperación del crédito; en coordinación con las autoridades federales y locales correspondientes subsanará los rezagos de titulación e inscripción en los Registros Públicos de la Propiedad; depurará y actualizará la normatividad institucional para hacer más eficiente la gestión de los distintos niveles; revisará y adecuará el Sistema de promociones de Vivienda en Fideicomiso; vigilará el proceso de producción de vivienda; promoverá las medidas que simplifiquen los trámites de representación e integración de las promociones de vivienda; efectuará estudios sociales de los conjuntos habitacionales financiados para mejorar la organización administrativa y el mantenimiento de los mismos.

FOVISSSTE, preadjudicará la vivienda antes de que se concluyan las obras, con objeto de llevar a cabo una pronta recuperación del crédito; -- practicará el programa de escrituración o titulación administrativa que reducirá los costos y esfuerzos de los derechohabientes; delegará facultades en sus delegaciones regionales con relación a los programas de municipalización y titulación administrativa; concertará con autoridades estatales y municipales para abatir el rezago de escrituración e inscripción en los registros Públicos de la Propiedad; reducirá los trámites administrativos de adjudicación; simplificará en coordinación con las dependencias y entidades afiliadas lo relativo al entero de cuotas y aportaciones, el registro de altas y bajas y descuento a los sueldos por otorgamiento de créditos; delegará atribuciones para que los gobiernos estatales y municipales tramiten permisos y licencias de construcción, emprenderá mecanismos simplificados

de autoadministración; y revisará y actualizará la normatividad y la estructura del Fondo, para elevar la eficiencia y productividad de los objetivos institucionales.

FOVI, otorgará en igualdad de circunstancias la asignación de créditos a todos los promotores; y revisará y adecuará los contratos de crédito de manera que las Sociedades Nacionales de Crédito descuenten expeditamente la individualización de los créditos concedidos.

FONHAPO, pondrá en marcha las nuevas reglas de operación y políticas de administración para hacer más expedito el sistema de otorgamiento crediticio; continuará con la política de otorgamiento de crédito en función del proceso de desconcentración; se coordinará con las delegaciones estatales de la SEDUE, para agilizar los trámites técnicos, jurídicos y de supervisión de créditos.

ISSFAM, continuará con su política de asignación inmediata de vivienda para ser ocupada a la terminación de la misma; y continuará el proceso de simplificación administrativa que termina con la obtención más rápida de cualquiera de los créditos hipotecarios para sus derechohabientes.

Unidad de Administración de Obras Habitacionales de Pemex, adecuará aquellos trámites susceptibles de simplificación para el otorgamiento de créditos y de vivienda para sus trabajadores.

Las disposiciones de simplificación administrativa que anteceden, den

tro del marco de la solidaridad y modernidad promovidas por el Ejecutivo - Federal, tienen como finalidad esencial el de corregir añejos vicios administrativos que impedían el acceso al otorgamiento de créditos hipotecarios en su caso la pronta y oportuna entrega de vivienda a los distintos derecho habientes.

Todo esto conforme a la nueva concepción del Derecho Económico que sin lugar a dudas reúne el conjunto de normas jurídicas que permiten tanto al - Estado como a la población que todos los mexicanos en su futuro inmediato - contemos con una vivienda digna y decorosa. Lo que consideramos de gran significado nacional ya que ésto eleva los niveles de vida de nuestra sociedad.

Finalmente y como corolario del Programa; del punto de este capítulo; y de la presente investigación, procederemos a analizar la última acción - prioritaria intitulada de la "Investigación y Capacitación" en la forma -- que a continuación se precisa:

El INFONAVIT, apoyará la constitución y funcionamiento de organiza-- ciones vecinales en los conjuntos habitacionales financiados por el Insti-- tuto, para que cuenten con capacitación legal, adminstrativa y de manteni-- miento que fomenten la sana convivencia; asimismo, se continuará con el de-- sarrollo de investigaciones y capacitación en la materia y con el intercam-- bio de experiencias con otras instituciones académicas y organismos públi-- cos y privados.

El FOVISSSTE, participará en forma coordianda con las distintas insti

tuciones que investiguen sobre la materia tratando de obtener recursos que se destinen a este fin: capacitará sobre técnicas en todos los campos de la construcción de vivienda; fundará promotores de desarrollo económico y otorgará capacitación de carácter legal, administrativo y de mantenimiento; así como educará y habilitará legal, administrativo y de mantenimiento; así como el personal que labora en sus delegaciones, a través de cursos y seminarios relacionados con la administración y construcción de viviendas.

El FOVI, acorde con la infraestructura instalada en las instituciones de investigaciones tecnológicas divulgará los resultados en materia de vivienda.

FONHAPO, mediante concursos de vivienda popular apoyará la investigación en la materia; proporcionando asistencia técnica al personal de las Delegaciones Regionales, a los acreditados y a los beneficiarios mediante foros, seminarios y publicaciones que divulguen la información.

La Unidad de Administración de Obras Habitacionales de PEMEX, celebrará convenios con el Instituto Mexicano del Petróleo, para capacitar a sus derechohabientes en materia de diseño, construcción, conservación y administración aplicadas a la vivienda; debiendo apoyar a los trabajadores en la constitución y funcionamiento de organizaciones de colonos de los conjuntos habitacionales financiados por la Institución.

Por lo tanto, el aspecto de la investigación y capacitación parte medular de la acción habitacional por parte del Estado que requiere. Aún de

más atención y apoyo financiero, que nos permita avanzar a la normatividad en este aspecto de vital importancia para la vida social del país.

Ahora bien, como hemos señalado a lo largo de este trabajo; la necesidad de vivienda es una de las demandas más sentidas y reiteradas de los mexicanos. Y en respuesta esa necesidad se exige de la participación decidida de todos los sectores, para continuar el esfuerzo de construcción habitacional; abatir la escasez, el deterioro y el hacinamiento.

Es indudable que con los cauces legales analizados e instrumentados - al tenor de la moderna concepción del Derecho Económico, es muy factible - que la sociedad mexicana, avance con paso firme en su propósito de afianzar el Derecho a la vivienda consagrado en nuestra Carta Magna.

Cabe hacer notar que con el devenir de las décadas recientes, los cambios que ha experimentado la sociedad mexicana exigen la transformación de sus relaciones y la redefinición de sus respectivas áreas de responsabilidad en materia de bienestar social. Exigencias que han llevado a las autoridades e intelectuales a reflexionar en torno a la adecuación de las políticas institucionales, que nos permitan responder a tales cambios; y que el país ha experimentado en el contexto de la crisis económica en la que nos encontramos inmersos.

En efecto, la infraestructura institucional con la que actualmente contamos, en materia habitacional, se ha visto sujeto a las presiones económicas que vive el país desde hace dos décadas, circunstancia que ha im-

pactado severamente a los diversos organismos de vivienda popular, obligándolos a replantear sus esquemas de crédito y a reducir los alcances de sus programas.

De ahí que una de las posibles soluciones a esta problemática se dé mediante la práctica autoconstructiva de los sectores populares de nuestro país; aunque debidamente suspiados por el Estado tanto técnica como económicamente.

En suma, la realidad habitacional como ha quedado patente a lo largo de este trabajo, es de proporciones dramáticas y la cobertura de cualquier programa de vivienda será sólo en la medida que ofrezca oportunidades reales de acceder a la misma, a los sectores de bajos ingresos. Este ha sido y seguirá siendo el reto de los programas de vivienda en los países en vías de desarrollo, desafío al que esos programas hasta ahora no han podido dar respuesta satisfactoria; y que dadas las condiciones económicas e históricas se nos presenta la oportunidad de asumir con toda responsabilidad tan importante tarea nacional.

Por esto los años venideros serán decisivos en el derrotero histórico de nuestro país. Por lo que confiamos en el destino de la Nación; aunque éstos no deben ser signo de pasividad, ni de indiferencia; sino por el contrario el progreso y el bienestar son y deben ser obra de la voluntad colectiva, mediante la dirección y la coordinación de las instituciones nacionales y bajo el amparo del Derecho Económico que nos permita desarrollar la capacidad conjunta de toda la Nación, con el fin de alcanzar obje-

tivos comunes y pactos políticos que nos hagan avanzar por el camino del desarrollo económico y de la transformación social. En el mismo orden de ideas, hemos podido apreciar a cada paso en el trabajo desarrollado, las diversas manifestaciones del Derecho Económico; quedando manifiesta su característica instrumental ya que sirve de base para la solución a los problemas de vivienda y al mismo tiempo externa su posición humanista el tratar de que se cumpla lo preceptuado en el Artículo 4 Constitucional... -- "Una vivienda digna y decorosa para todos".

Podemos apuntar que aún no se ha llegado a la elevación total del nivel de vida de los mexicanos, sin embargo, se nota un gran avance basado desde luego en las normas de Derecho Económico, que otorgan gran dinamismo a las acciones en materia de vivienda, actualizamos programas, proyectos y ordenamientos legales, que permitan dotar de casa a la mayoría de los mexicanos.

De ahí que podemos aseverar que en la medida en que los mexicanos vivamos y nos desenvolvamos en una habitación acorde con los mínimos, de espacio, higiene, comodidad, etc. En ese mismo tenor, el país experimentará un importante cambio económico y social que en consecuencia implicará un elevado nivel de vida, con mayor y mejor educación para la población mexicana, dentro del marco del Derecho Económico que regule y permita su fácil aplicación para lograr el desarrollo de nuestra patria.



**" CONCLUSIONES "**

Puesto que la familia es la base de la sociedad y ésta del Estado, -- ello es razón suficiente para que tanto social como Jurídicamente se dé a la Vivienda Popular la atención que merece por su importancia y trascen-- dencia.

- 1.- La problemática de la Vivienda Popular en nuestro país se remonta a la Epoca Prehispánica, período en el que se edificó la habitación con ma-- teriales perecederos.
- 2.- Con la conquista, los españoles implantaron en México el modelo urbano europeo creándose la "traza" por lo que la Vivienda Popular debió asen-- tarse en torno a ésta, sin ningún orden urbanístico, y sin que la cla-- se indígena experimentara alguna mejora en el aspecto de la construc-- ción habitacional.
- 3.- Con la evolución de la esclavitud en México, se propició que la habita-- ción Popular se transformara en "corrales" de Jacales, destinados prin-- cipalmente a los grupos de inmigrantes rurales utilizándose en su cons-- trucción materiales de desperdicio y sin ninguna clase de servicio urba-- no, lo que originó desde entonces el hacinamiento.
- 4.- La etapa revolucionaria, se caracteriza porque las condiciones infimas de las clases populares en materia de vivienda dan al traste con las -- viviendas de la clase burguesa del Porfiriato; ya que mientras aque-- llos vivían postrados en jacales y cuartos redondos; éstos vivían en --

lujosas residencias.

- 5.- En nuestros días, la problemática habitacional popular está determinada fundamentalmente por el crecimiento demográfico, por los asentamientos humanos por la crisis económica que enfrenta nuestro país dentro del contexto mundial y por el grave deterioro económico que aqueja a las clases más desposeídas de la nación.
- 6.- No obstante haberse proclamado en el artículo 4o. Constitucional el derecho a la Vivienda; consideramos pertinente, que para que se garantice plenamente tan magna garantía social se debe, adecuar los diversos dispositivos jurídicos secundarios, a efecto de que todos los mexicanos puedan hacer suyo dicho precepto Constitucional.
- 7.- El aspecto poblacional, tiene íntima relación en el déficit habitacional popular en nuestro país, y obedece primordialmente tanto al desmedido crecimiento demográfico de las 2 últimas décadas migraciones Internas, en la busca de mejores oportunidades sociales y económicas.
- 8.- En cuanto a la crisis económica, que actualmente enfrenta la nación es importante el papel que juega el Derecho Económico, ya que a través de él, puede lograrse una mejor distribución del Ingreso Nacional que contribuiría notablemente a elevar el nivel habitacional de la población mexicana.
- 9.- Otro factor económico, que incide de forma directa en la problemática habitacional del país es el de la mano de obra; en razón de la escasez

de recursos económicos y financieros en el renglón de la vivienda. De ahí que se requiera entre otras cosas, de una adecuada aplicación de los mismos en el campo de la investigación y de la especialización de o calificación en el ámbito de la construcción de la vivienda popular.

- 10.- La tarea de prevenir desastres a la vivienda provocados por fenómenos naturales, resulta de vital importancia para el Derecho Económico en virtud de que a través de la prevención, se han de tomar, todas aquellas acciones encaminadas a anticipar los efectos de los desastres naturales, con el propósito de evitarlos o mitigarlos en lo humano, en lo económico y en lo jurídico.
- 11.- El problema de la vivienda, tiene un entorno económico, político y social; y es la resultante de la combinación de factores tanto estructurales como Institucionales, que reflejan el Estado que guarda nuestra sociedad, y en respuesta a ésta situación. El Estado Mexicano ha instrumentado dentro del marco del Derecho Económico las acciones tendientes a tratar de resolver las necesidades habitacionales de la población, sin embargo a la fecha <sup>2010</sup> lamentablemente mucho que hacer en el presente rubro.
- 12.- La política de vivienda popular en nuestro país, se encuentra regida por el Plan Nacional de Desarrollo para 1989-1994, señalando al caso lo siguiente: "Que todos los mexicanos deben de disponer de una morada digna y suficiente provista de servicios de agua potable, energía eléc

trica y drenaje sanitario, satisfactores esenciales del bienestar social al que todos los mexicanos deben tener acceso".

## BIBLIOGRAFIA

- BAXTER, SILVESTRE. LA ARQUITECTURA HISPANA COLONIAL EN MEXICO, EDIT.- BELLAS ARTES: MEXICO, 1934.
- CAMPILLO SAINZ, JOSE. REUNION AUTOEVALUACION DEL INFONAVIT, 1983-1988 SEDUE MEXICO, 1988.
- CONFERENCIA REGIONAL LATINOAMERICANA DE POBLACION, SUSANA LENER, RAUL EDIT. COLEGIO DE MEXICO 1972.
- CHAVEZ MARTINEZ, CARLOS H. REUNION DE AUTOEVALUACION DE FOVI, 1983-1988 SEDUE, MEXICO 1988; PAGS. 71 Y 72.
- DE GORDON, CHUL. LOS ORIGENES DE LA CIVILIZACION, EDIT. FONDO DE LA - CULTURA ECONOMICA, 1974.
- DEL PONT, MARIO. (VARIOS AUTORES): APRENDAMOS DEL CENSO, EDIT. S.E.P. Y ENEGI: PAG. 1; PRIMERA EDICION.
- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. EDIT. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. VICE SIMA EDICION. PAG. 499.
- DIAZ DEL CASTILLO, BERNAL, VERDADERA HISTORIA DE LA CONQUISTA, EDIT. - PORRUA HNOS.
- ENCICLOPEDIA MEXICO TOMO XII, ABRIL 1978, EDIT. MEXICANA.
- FERGUS, O. LA EVOLUCION DE LA VIVIENDA HUMANA, EDIT. ALAMEDA, PAGS. - 119 A LA 124, MEXICO 1954.
- FUENTES, LEYVAS J. DEL PERFIL DE MEXICO EN 1980, VOL 2; MEXICO, SIGLO XXI EDITORES, SEPTIMA EDICION 1980.
- GARCIA MOROTO, GABRIEL. ARQUITECTURA POPULAR COLONIAL EN MEXICO (DE - UNA CONFERENCIA DEL DEPARTAMENTO DE ARQUITECTURA) INBA 1956.
- G. REVILLA, MANUEL. EL ARTE EN MEXICO, EDIT. PORRUA HNOS., 1923, PAG. 46.
- GOMEZ GRANILLO, MOISES, TEORIA ECONOMICA, EDIT. ESFINGE, S.A. 1984 -- PAGS. 76 Y 77.
- GUTIERREZ GARZA, ESTELA. LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR, SIGLO XXI, MEXICO, 1988; VOL. 2.
- HENDERSON D.H. LAS LEYES DE LA OFERTA Y LA DEMANDA: FONDO DE LA CULTU

RA ECONOMICA, CUARTA EDICION ESPAÑOLA, PAG. 74.

- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES DE LA UNAM, LA HABITACION INDIGENA, MEXICO 1939; PAG. 78
- LA CIUDAD DE MEXICO 1952-1964; EDIT. DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.
- LIBRO DE LAS NECESIDADES ESENCIALES EN MEXICO, COPLAMAR; EDIT. SIGLO XXI EDITORES, MEXICO, 1982.
- LOPEZ ROSADO, DIEGO G. PROBLEMAS ECONOMICOS DE MEXICO, EDIT. TEXTOS - UNIVERSITARIOS: PAG. 315 Y 316.
- LOPEZ ROSADO, DIEGO. HISTORIA Y PENSAMIENTO ECONOMICO DE MEXICO; PAG. 476, EL UNAM: MEXICO 1968-1972.
- MARTINEZ DEL CAMPO, MANUEL. FACTORES DEL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION FONDO DE CULTURA ECONOMICA: PRIMERA EDICION 1972, PAG. 205.
- MARTINEZ HERNANDEZ, VICENTE. ARQUITECTURA DOMESTICA DE LA CIUDAD DE MEXICO (1900-1925) EDIT. ESCUELA NACIONAL DE ARQUITECTURA, UNAM; 1981 PAGES. 92 A LA 97.
- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. LA HABITACION INDIGENA; INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES DE LA UNAM, MEXICO 1939.
- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO; Y LA LEY DE LA REFORMA GRARIA, EDIT. PORRUA HNOS., MEXICO 1983; PAG. 581.
- MIRANDA, JOSE - JIMENEZ MORENO M. HISTORIA DE MEXICO, EDIT. EDAL, PAG. 33 Y 34, EMXICO 1980.
- PALACIOS LUNA, MANUEL. DERECHO ECONOMICO EN MEXICO, SEGUNDA EDICION - ACTUALIZADA, EDIT. PORRUA HNOS., MEXICO 1986; PAG. 28.
- FATIÑO TOVAR, ANA MA. ELSA, MOMENTOS ECONOMICOS, EDIT. FOVISSSTE, MEXICO 1984.
- PONCE G. DOLORES Y ALONSO C. ANTONIO. MEXICO HACIA EL AÑO 2010: POLITICA INTERNA, EDIT. LIANZA MEXICO 1989, PAG. 73; PRIMERA EDICION.
- RANGEL COUTO, HUGO, LA TEORIA ECONOMICA Y EL DERECHO. PAG. 172. EDIT. PORRUA HNOS., MEXICO 1980.
- RANGEL COUTO, HUGO. DERECHO ECONOMICO, EDIT. PORRUA HNOS., S.A. MEXICO 1980.

- REVISTA VIVIENDA. VOL. 10, NUM. 2 JULIO-DICIEMBRE DE 1987, EDIT. INFO NAVIT.
- REVISTA MOMENTOS ECONOMICOS. INFORMACION ANALISIS DE LA CONJUNTURA MEXICANA. EDIT. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS UNAM OCTUBRE -- NOV. 1985, PAG. 14.
- REVISTA VIVIENDA, VOL. 12 NUM. 3, ENERO-JULIO 1988, EDIT. INFONAVIT.
- RUBIO VICTOR, JOSE. LA VIVIENDA INDIGENA DE MEXICO Y DEL MUNDO MAYA - EDIT. UNAM 1982, PAG. DE LA 9 A LA 45.
- STONIER W., ALFRED. LIBRO MANUAL DE TEORIA, AGUILAR; EDICION ESPAÑOLA 1980 PAG. 360.
- W. VAILDAT, GEORGE C. LA CIVILIZACION AZTECA, EDIT. FONDO DE LA CULTURA ECONOMICA, MEXICO 1955.
- WALTER, ELMER. CAPITALISMO EN TRANSICION, EDIT. TECNOS, S.A. 1971, -- PAG. 21.
- WALLICE, SMITH. SOCIOLOGIA Y ECONOMIA DE LA VIVIENDA, EDIT. PAX. MEXICO PAG. 362.
- WITKER, JORGE. EDIT. COLECCION TEXTOS JURIDICOS UNIVERSITARIOS.

**" L E G I S L A C I O N "**

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS: EDIT. PORRUA, S.A., 89a. EDICION, MEXICO 1990.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. 23a. EDICION PAG. 7, MEXICO, 1990.
- LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, LEY DEL DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL, LEY FEDERAL DE VIVIENDA, EDIT. PORRUA, S.A., MEXICO 1988; 8a. EDICION.
- LEY FEDERAL DEL TRABAJO (LEY DEL INFONAVIT), 62a. EDICION ACTUALIZADA, MEXICO 1990; EDIT. PORRUA HNOS., S.A.
- LEGISLACION DEL TRABAJO BUROCRATICO (LEY DEL ISSSTE Y ISSFAM), EDIT. - PORRUA, S.A., MEXICO 1989; 25a. EDICION.
- LEY DEL SEGURO SOCIAL, EDIT. PAC; MEXICO 1988.
- CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO DEL SIDICATO MEXICANO DE ELECTRICISTAS.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, DEL 5 DE JULIO DE 1990; TOMO CDXLIII NUM. 4; PUBLICACION DEL PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA 1990-1994.