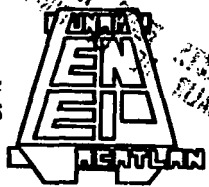




UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"



LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL ANALISIS LEGAL Y ALTERNATIVAS

T E S I S QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA : ARMANDO GARCIA RAMIREZ

Acatlán, Edo. de México

1994

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A Tí Señor,
Por todas tus bendiciones
que he recibido de tu generosidad.
Por la fe que tengo en Tí...Gracias

A mis Padres,
Que no importando todos
mis errores y defectos como
hijo y ser humano, me han alentado
para seguir siempre adelante,
brindándome su comprensión y ayuda
y más aún, su Amor.
Los quiero.

IN MEMORIAM; Feb. 1994

A mi hermana María Esther,
Ejemplo de amor, dignidad
y fortaleza.
Negra, siempre vivirás en mí.

A la Universidad,
Con mi eterna gratitud
por mi formación educativa
y profesional

A mi Asesor,
Por su invaluable ayuda
como profesor y amigo para
la realización del presente
trabajo

A mis Familiares,
Con quienes he convivido
y compartido momentos
inolvidables en mi vida

A mis Ahijadas,
Deyra, Andrea, Diana,
Sonia y Xianya
Que Dios las bendiga

A mis Amigos,
Por aceptarme como soy;
Por su lealtad;
Por la unión!

INDICE

PROLOGO

CAPITULO I

ASPECTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

1.- El Derecho de Propiedad en México	
a) Antecedentes Históricos	1
b) Artículo 27 Constitucional	13
2.- El Derecho a la Vivienda	
a) Artículo 123 Constitucional	24
b) Artículo 4º Constitucional	30
3.- Ley Federal de Vivienda	34
4.- Ley Federal del Trabajo	46
5.- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994	51
6.- Programa Nacional de Vivienda 1990-1994	55
7.- Acuerdo de Coordinación y Fomento de la Vivien da 1992	61

CAPITULO II

CARACTERISTICAS DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DE VI VIENDA DE INTERES SOCIAL

1.- La Acción Habitacional en México	
a) Antecedentes	67

2.- Principales Programas de Vivienda de Interés Social	
a) Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda; FOVI	79
b) Instituto del Fondo Nacional de la vivienda para los Trabajadores; INFONAVIT	87
c) Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al-- Servicio del Estado; FOVISSSTE	105
d) Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Popu lares; FONHAPO	118
e) Fideicomiso de Vivienda Casa Propia; FICAPRO ..	129
f) Fondo Nacional para la Vivienda Rural; FONAVIR.	137
g) Programa Emergente de Renovación Habitacional - Popular del Distrito Federal; RHP	144

CAPITULO III

PROBLEMÁTICA DE LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA DE INTE-- RES SOCIAL

1.- Jurídica	158
2.- Administrativa	166
3.- Notarial	170

CAPITULO IV

ALTERNATIVAS DE SOLUCION A LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL

1.- Jurídica	174
2.- Administrativa	180
3.- Notarial	185

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

PROLOGO

El presente trabajo que someto a su apreciable consideración, está orientado a fortalecer la investigación para todo aquél que de alguna u otra forma le interese o se vea involucrado en el tema de programas de vivienda.

Como introducción a la materia, podemos decir que vivienda según su sentido gramatical, significa habitación, morada domicilio, es sinónimo de alojamiento, habitáculo, departamento, cuarto, barraca y casa. Así pues la vivienda es el asiento físico de la familia, que es el núcleo básico de la sociedad. Es un factor de bienestar por medio del cual se condicionan otros, como son: la alimentación, la salud, la educación, pero sobre todo es un aspecto determinante en el desarrollo social de los mexicanos. De esta manera, los Constituyentes de Querétaro de 1917 adoptaron este espíritu, toda vez que a partir de su promulgación, se inicia el desenvolvimiento del derecho social en base a las normas constitucionales establecidas en su artículo 123, confirmando este derecho la reforma al artículo 4º de nuestra Carta Magna.

Además de los aspectos de carácter financiero, constructivo, de infraestructura y servicios, el problema de la vivienda está íntimamente ligado con el derecho de propiedad y la

seguridad jurídica, por lo que todos estos factores son determinantes en la ejecución de los Programas de Vivienda de Interés Social.

La inquietud que motivó la elaboración del trabajo en estudio, tuvo su origen en el interés que despertó en el sustentante la carencia de vivienda, y el trabajo que en este aspecto viene desarrollando el estado a través de los diversos programas de vivienda de interés social en nuestro país, como lo es, su creación, su funcionamiento, el sector de población a que llega el beneficio de un crédito para la adquisición, rehabilitación o mejoramiento de su vivienda, los requisitos para ser considerado como beneficiario del financiamiento, etc. Asimismo la intención de aportar alguna alternativa que aunque sencilla, agilice, adecúe y/o refuerce cualquiera de los programas analizados aquí. Y por último, la búsqueda con un logro final de reformas legales y convenios, para abaratar costos y reducir trámites en la producción de programas de vivienda de interés social.

Cabe destacar que si bien es cierto que en nuestra carta fundamental en su artículo 4º establece como prerrogativa de todo nacional, el acceso a una "vivienda digna y decorosa", también lo es que en la práctica, tal principio tiene aún mucho de utópico.

Por lo anterior, y reconociendo con toda honestidad que -

el presente trabajo adolece de graves defectos en su elaboración como toda obra humana, resulta indispensable la participación del legislador, del político, del investigador, del-- administrador público, del académico y, de todos aquéllos -- que se encuentren involucrados en los Programas de Vivienda- de Interés Social. Por lo que con la esperanza de contribuir a la investigación en el tema que nos ocupa, y con el deseo de llamar su atención sobre el contenido del mismo, dedico - esta tesis a todos ellos.

CAPITULO I

ASPECTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

1.- El Derecho de Propiedad en México

- a) Antecedentes Históricos**
- b) Artículo 27 Constitucional**

2.- El Derecho a la Vivienda

- a) Artículo 123 Constitucional**
- b) Artículo 4º constitucional**

3.- Ley Federal de Vivienda

4.- Ley Federal del Trabajo

5.- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

6.- Programa Nacional de Vivienda 1990-1994

7.- Acuerdo de Coordinación y Fomento de la Vivienda 1992

1.- EL DERECHO DE PROPIEDAD EN MEXICO

a) Antecedentes Históricos

Uno de los grandes problemas de nuestros días lo es precisamente la propiedad, que es el elemento que sirve de base al Derecho y Estado modernos. El autor Arnaldo Córdova nos dice en su obra: "El fundamento del derecho privado es el derecho de propiedad,".. (1) y también expresa: "La cosa sin propietario jurídicamente calificado es una *res nullius*, una cosa de nadie".(2)

Consideramos importante transcribir la opinión del maestro Floris Margadant en cuanto al concepto del derecho de propiedad: "La propiedad es el derecho de obtener de un objeto toda la satisfacción que éste pueda proporcionar. Este derecho puede estar limitado por el interés público y por otros derechos privados que desmiembren la propiedad (hipotecas, servidumbres, etc.). Sin embargo, tales restricciones nunca se presumen, y son de estricta interpretación; en caso de duda sobre su existencia, se debe decidir a favor del propietario. Además en cuanto cesa el derecho concurrente la propiedad vuelve automáticamente a su plenitud original, sin necesidad de acto especial, de la misma forma que la pelota de *hu* le vuelve a recuperar su primitiva forma redonda, cuando se deja de ejercer presión sobre ella".(3)

(1) Córdova Arnaldo; Sociedad y Estado en el Mundo Moderno; Edit.- Grijalbo; México 1976; p.125

(2) op. cit.; m.p.

(3) Floris Margadant Guillermo; Derecho Romano; Edit. Porrúa; México 1975; p.244

Los principales romanistas están de acuerdo en que el derecho romano no definió el concepto de la propiedad, más bien se preocuparon por señalar las facultades del dueño, las formas de adquisición y la defensa que podían oponer frente a terceros, supuesto que el derecho de propiedad constaba de tres beneficios siendo éstos: el *jus utendi* o *usus*, entendida como la facultad de servirse de una cosa y de aprovecharse de los servicios que rinda, además de sus frutos; el *jus fruendi* o *fructus*, que era el derecho sobre los frutos o productos, y por último el *jus abutendi* o *abuso*, que significaba el poder de disponer hasta la consumación o destrucción de la cosa o su enajenación, en consecuencia la persona que reunía los tres beneficios sobre una cosa, ejercía un poder absoluto. Así, "el romano consideraba el derecho de propiedad como perpetuo; por tanto, no se podía conceder a nadie un derecho de propiedad sobre determinado objeto, por cierto tiempo".(4)

Por otro lado, los autores Beatriz y Agustín Bravo, nos dan una definición del derecho de propiedad: "El derecho de propiedad es aquél en virtud del cual las ventajas que puede procurar una cosa son atribuidas todas a una persona determinada".(5)

Continuando con el concepto del derecho de propiedad, otros notables juristas Marta Morineau y Román Iglesias, señalan en su obra: "Es el derecho de propiedad el derecho real por excelencia, por ser el más extenso en su contenido, y también porque es el derecho real originario..."(6)

(4) op.cit.;p.247

(5) Bravo Valdés Beatriz, Bravo González Agustín; Primer Curso de Derecho Romano; Edit. Pax; México1989;p.215

(6) Morineau Iguarte Marta,Iglesias González Román;Derecho Romano Edit. Harla; México1987;p.116

Sin embargo estos autores se unen a la opinión de los principales estudiosos del derecho romano, al considerar que los romanos no se ocuparon en darle una definición a la propiedad, analizando única y exclusivamente, los beneficios que ésta otorga a su titular y las formas de adquirirla. Así pues, el derecho romano conoció dos clases de propiedad a saber: la quiritaria y la bonitaria

La propiedad quiritaria fue la única reconocida por el derecho civil, para ser propietario se necesitaba en primer término, que el sujeto fuera ciudadano romano, que la cosa estuviera dentro -- del comercio, en el supuesto de que el objeto fuera inmueble debería estar situado en suelo itálico y por último, la transmisión-- de la cosa debía efectuarse por los medios establecidos por el derecho civil. "La protección procesal de la propiedad quiritaria-- se lograba a través de la acción reivindicatoria (reivindicatio)-- que era una acción real que tenía el propietario en contra de --- cualquier tercero, para pedir que se le reconociera su derecho y, en su caso, que se le restituyera el objeto".(7)

En lo que se refiere a la propiedad bonitaria, Beatriz y Agustín Bravo, a nuestro juicio, nos ofrecen una explicación más clara de lo que fue la propiedad en comento durante la época romana:

"Si a tí no te mancipio ni cedo ante el magistrado una cosa mancipi, sino que tan sólo te la entrego, esa cosa estará en tus bienes - in bonis -, pero permanecerá mía por el derecho de los quirites hasta que tú, poseyéndola, por la prescripción, te hagas -- propietario de ella, pues una vez completo el tiempo de la pres--

(7) op. cit.:p.118

cripción, te hagas propietario de ella, pues una vez completo el-- tiempo de la prescripción empieza a ser tuya con pleno derecho, es to es, será tuya tanto in bonis, como por derecho de los quirites-- como si te hubiera sido mancipada o cedida ante el magistrado. El plazo para que prescribiera una cosa mueble era de un año y de dos para los inmuebles".(8)

Por su parte, los aztecas debido a su diferenciación de clases tuvieron una organización territorial con diversas instituciones-- relacionadas por la enorme cantidad de tierras de las que fueron-- conquistadores: Las tierras del imperio azteca estaban divididas - entre al corona, la nobleza y el común de los templos y había pin- turas que representaban distintamente lo que a cada cual pertene- cía, las tierras de la corona estaban indicadas con color púrpura, las de los nobles con grana y las de los plebeyos con amarillo cla- ro".(9)

Los aztecas iniciaron su sedentarización en la Ciudad de Tenoch- titlan, con ello el principio de su cultura en que aquél pueblo se sedentarizó; iniciaron y desarrollaron la apropiación territorial, la expansión de su pueblo, la división de clases y su propiedad -- original de tipo comunal derivó no sólo hacia las grandes propieda- des semejantes a las de tipo privado y que quedaron en manos de -- personas privilegiadas de acuerdo con la ideología de aquél pueblo sino también a las de tipo social que detentaba el pueblo.

Entre los aztecas solamente el Señor, podía disponer de la tie-

(8) Bravo Valdés;op.cit.; p.218

(9) Chávez Padrón Martha;El Derecho Agrario en México;Edit. Porrúa México 1985; p.145

rra como propietario y ejercer la plena in re potestas entendiéndose se ésta como el derecho de usar del fruto y de disponer de una cosa. El Señor podía dejar las tierras para sí, llamándose entonces tlatocalli, tlatoa = mandar, calli = casa. "El producto de estas tierras se destinaba al sostenimiento del Tlacotan o Consejo de Gobierno y Altas Autoridades".(10)

Enseguida veremos los tipos de propiedad que emanaban de la voluntad del Señor. En primer lugar tenemos el Pillali, "eran posesiones. antiguas de los pipiltzin (hijos y nietos de los Señores - Supremos), transmitidas de padres a hijos, o concedidas por el Rey en galardón hechos a la corona".(11)

Los principales no pagaban tributo, pero en cambio prestaban al Señor servicios militares, políticos, administrativos etc. y éstos los compensaba según sus merecimientos, con tierras cuya extensión y condiciones sólo dependían de su voluntad; algunas veces les permitía transmitir o vender sus tierras con la prohibición en todos los casos, que las tierras se transmitieran a manos de plebeyos, - pues la venta se consideraba inexistente, como consecuencia de --- ello, el principal perdía todo derecho a la tierra.

Enseguida tenemos el Teotlalpan, que significaba tierra de dioses, los productos de esta tierra se destinaban a sufragar los gastos motivados por el sostenimiento de la función religiosa o culto público; así como las denominadas Milchimalli, que eran las tigrras que se destinaban a suministrar víveres al ejército en tiempo

(10) Lemus García Raúl; Derecho Agrario Mexicano; Edit. Limsa; México 1978; p. 94

(11) Chávez Padrón Martha; op. cit.; p. 148

de guerra.

Se les llamaba Altepetlalli, a las tierras de los pueblos que se encontraban en los barrios, trabajadas colectivamente por los comuneros en horas determinadas y sin perjuicio de los cultivos de sus parcelas, cuyos productos se destinaban a realizar obras de servicio público e interés colectivo y al pago de tributos.

A las tierras del barrio les llamaban Calpulli, que significaba calli =casa, pulli = agrupación; era una parcela de tierra que se le asignaba a un jefe de familia para el sostenimiento de ésta, siempre que pertenecieran a un barrio o agrupación de casas, aunque el requisito más que de residencia, era de parentesco entre las gentes de un mismo barrio. El calpulli fue una especie de pequeña propiedad que tenía una función que cumplir. La propiedad de las tierras del calpulli era comunal y pertenecía al barrio al cual había sido asignado, pero el usufructo (el uso y el fruto solamente) del calpulli, era privado y lo gozaba quien lo estaba cultivando, en consecuencia el calpulli no podía enajenarse; sin embargo sí se permitía dejarse en herencia.

Expuesto lo anterior, nos hemos dado cuenta de que el pueblo azteca, reguló la tenencia de la tierra, sin tener un claro sentido de función social, pues la tierra se encontraba en pocas manos pues quienes la trabajaban no eran dueños de ella y pagaban altos tributos. Así pues, consideramos que también entre los aztecas había una injusta explotación agrícola.

En cuanto a la época que se vivió durante el Reinado Español y como antecedente del concepto del derecho de propiedad que estudiamos, tres son los tipos de propiedad que se dieron en esa época.

En primer lugar tenemos el Real Patrimonio que pertenecía a la Casa Real para sus gastos y estaba constituido por el conjunto de bienes destinados a satisfacer las necesidades personales del rey, y también para emprender nuevas guerras y conquistas.

El segundo, lo constituía el Patrimonio Privado del Rey, que le era propio y personal, y estaba formado por sus bienes particulares. Cabe destacar que la conquista de la Nueva España, se hizo -- con bienes de este tipo, supuesto que otros compromisos habían agotado el presupuesto destinado a emprender nuevas conquistas; debido a esto surgieron confusiones, ya que se manifestaba que las tierras de la Nueva España pertenecían al patrimonio privado del rey, sin embargo los soberanos españoles ejercieron sobre las tierras -- de la Nueva España una actitud no de propietarios particulares, sino de gobernantes.

Por último tenemos el Patrimonio de Estado o Tesoro Real, y como consecuencia de lo anteriormente comentado, se deduce que las -- tierras de la Nueva España pertenecieron a este patrimonio, el que se destinaba a la administración, orden y defensa del reino, ya -- que las Bulas Alejandrinas otorgaron a los reyes españoles las tierras de la Nueva España, pero en su calidad de gobernantes, y en -- tal virtud les impusieron la obligación de convertir al cristianismo a los pueblos aborígenes, concediéndoles así la soberanía y jurisdicción.

En consecuencia en la época colonial, la propiedad privada se -- derivó del derecho de posesión de tierras en favor del patrimonio del estado español. Así entonces, la propiedad se clasificaba (al igual que en la etapa prehispánica) de acuerdo con la persona que-

detentaba la tierra; esto debido a la marcada diferencia de clases que existió, las cuales eran, los españoles y sus descendientes; -- los indígenas y el clero. A continuación estudiaremos cada una de ellas.

Los españoles en la época colonial ocuparon al principio, las ciudades y pueblos aborígenes, apoderándose de estas tierras que ya habían tenido dueño, que estaban cultivadas o por lo menos que se encontraban situadas en zonas pobladas; fue en fechas posteriores a la conquista, cuando ellos y sus descendientes se aventuraron a colonizar en territorios no poblados. Durante esta época los españoles tuvieron predominantemente propiedades de tipo individual en donde se refugiaron y protegieron obteniendo tierras sin tener un límite en sus adquisiciones.

En un principio la corona española trató a través de la legislación indiana, de proteger la propiedad individual y colectiva del aborigen contra la explotación de que ilegalmente le hacía objeto el español; sin embargo, de la legislación indiana, humana y justa por los intereses que se movieron en la dinámica social, sólo se cumplieron las leyes que favorecieron al español y se vedaron las referentes al aborigen. Todo esto motivó que el español se sintiera conquistador de las nuevas tierras y que el indígena, propietario de ellas, era un encomendado. De ahí nos explicamos el proceso de absorción que la propiedad del español ejerció sobre la del indígena.

"Las composiciones (Institución mediante la cual algunos terratenientes se hicieron de tierras realengas o de otros particulares) también favorecieron al español y agravaron la concentración

FALTA PAGINA

No.

9

territorial, porque las posesiones de hecho se legalizaron, aún---
contra las disposiciones proteccionistas de los indígenas; así fue
ron formándose las grandes haciendas, antecedentes de los latifun-
dios, las cuales quedaron en manos de los españoles y sus descendi-
entes".(12)

Consecuentemente, los españoles fueron los que gozaron libremen-
te del sistema educativo colonial y sobre todo de los centros de -
alta educación; las castas y los indígenas no tenían a su alcance
la educación laica en general y mucho menos en sus fases superio--
res.

En referencia a la propiedad de los indígenas, consideramos que-
con la idea de destruir la idolatría aborigen y el derecho de con-
quista dió causa a los españoles conquistadores para que se repar-
tiera entre ellos y de inmediato aquéllas propiedades indígenas---
pertenecientes al Señor, a los príncipes, a los Dioses y a los --
guerreros.

En la Nueva España hubo una marcada diferencia entre los españo-
les los cuales se reservaron privilegios para sí, y los indios y -
castas eran los obligados a pagar los tributos, a la servidumbre y
esclavitud. Así nos explicamos el por qué de la Guerra de Independencia,
durante la cual Don Miguel Hidalgo y Costilla dictó el decreto
sobre la devolución de las tierras a los pueblos y el decreto
sobre la abolición de la esclavitud y los tributos para los in-
dios y castas. Los reyes españoles dictaron leyes tendientes a re-

(12) Chávez Padrón Martha; op. cit.;p.186

solver el problema agrario creado durante la Colonia y que afectaba a los indios, ordenando que se les repartieran tierras. Podemos decir que estas leyes no pudieron detener la Independencia porque ya nadie creía en la aplicación de las siempre excelentes Leyes de Indias.

Por lo antes expuesto, nos comenta Martha Chávez, "Los indios y las castas consideraban a los españoles como la causa de su miseria; por eso la Guerra de Independencia encontró en la población rural su mayor contingente; esa guerra fue hecha por los indios la briegos, guerra de odio en la que lucharon dos elementos; el de los españoles opresores y el de los indios oprimidos. Las masas de los indios no combatieron por ideales de independencia y democracia que estaban muy por encima de su mentalidad: La Independencia fue una guerra en cuyo fondo se agitó indudablemente el problema agrario para entonces ya perfectamente definido en la vida nacional".(13)

Por todo esto, la mayor parte de la población de la Nueva España estaba desposeída de tierras, pues las pocas que tenían eran in suficientes para satisfacer sus necesidades y no eran de tipo privado, tenían tributos a su cargo y sin embargo, eran los que labra ban los campos sin ser dueños de los mismos y sin tener una retribución justa que sirviera para resolver sus problemas económicos.

Enseguida explicaremos brevemente la propiedad del clero: España desde hacía varios siglos había distinguido claramente entre la

(13) Chávez Padrón Martha; op. cit.; p. 190

propagación de la fe, y permitir que el clero tuviera en su poder-
excesiva cantidad de bienes inmuebles; como ejemplo, podemos citar
la Ley de 1130, mediante la cual se prohibió al clero adquirir bie-
nes inmuebles; y la Ley del 27 de octubre de 1535, misma que "tex-
tualmente dispuso para la Nueva España, en relación con las tie --
rras, que no las puedan vender a iglesias, ni a monasterios, ni a
otra persona eclesiástica".(14)

No obstante estas prohibiciones, con la amenaza de perderlas y-
de que se repartieran entre otros, el clero comenzó a adquirir pro-
piedades en la Nueva España, sin tener límite en su extensión, y -
sin estar adecuada a su finalidad que era la propagación de la fe.

Por lo expuesto en esta breve reseña podemos afirmar que el pro-
blema agrario fue una de las causas fundamentales que motivaron a
nuestros antepasados a luchar por la Independencia; independientemente
de su liberación patria, se requería su liberación social y
económica.

Sin embargo, la Constitución de 1857, en su artículo 27, esta-
bleció el derecho de propiedad como una garantía individual, basán-
dose para ello en el concepto romano, olvidándose así del sistema-
aborigen, toda vez que bajo su imperio hicieron desaparecer las co-
munidades agrarias.

Consecuentemente de ahí se explica cómo el problema agrario tra-
tara de resolverse en el México Independiente, esto es, anterior a
1917, en virtud de la colonización en terrenos baldíos, del respec-
to del derecho de propiedad de los latifundistas, de la desaparici-

(14) op. cit.; p. 191

ón de las comunidades agrarias y la privación de su personalidad-- jurídica para tener tierras, etc.; siendo inútiles las manifesta-- ciones de los que pedían la explotación de tierras y su reparto -- gratuito a los campesinos desposeídos y pobres entre ellos Emilia-- no Zapata.

Así pues, comprendemos ahora el por qué de la lucha del pueblo-- de México, expresado a través de la Revolución de 1910, por resol-- ver el problema de la tenencia de la tierra. Pidiendo así, mejor-- dicho, exigiendo entre otras cosas, la creación de garantías social es, la igualdad y la completa transformación de la constitución.

b) El Artículo 27 Constitucional

En el apartado siguiente anterior nos hemos dado cuenta de la - organización territorial y el manejo del derecho de propiedad que-- se dió durante la época prehispánica y la colonia. De esta manera-- y antes de entrar a hablar sobre el precepto que nos ocupa, consi-- deramos pertinente establecer diversos puntos de vista de algunos-- juristas relacionados sobre el estado, el territorio y la propie-- dad.

Para Kelsen, "el territorio de un estado no es otra cosa que el ámbito espacial de validez del orden jurídico llamado estado".(15)

"Para Jellinek, en un extremo, jamás puede el estado directamen-- te, sino por mediación de sus súbditos, ejercer dominiosobre el te

(15) Tena Ramírez Felipe; Derecho Constitucional Mexicano; Edit.-- Porrúa; México 1990; p. 185

territorio, y al efecto distingue entre "dominium", e "imperium", que es el poder de mando del estado, sólo referible a los hombres. En el extremo opuesto Laband considera que existe cierta analogía entre el derecho del estado sobre el territorio y el derecho de propiedad, al primero de los cuales llama un derecho real de naturaleza pública. Para Ranelletti, en una posición intermedia, una cosa es el señorío o potestad suprema del estado sobre el territorio nacional, y otra cosa el derecho de propiedad que corresponde al estado sobre determinadas fracciones de dicho territorio (calles, plazas, ríos, zona marítima, fortalezas, etc.)" (16)

El artículo 27 es uno de los preceptos de mayor relevancia en nuestra constitución mexicana, y para comprender mejor su naturaleza es necesario remontarnos a los hechos históricos que dieron origen a tan importante precepto.

El artículo 27 fue el último en aprobarse por el constituyente en virtud de que el debate sobre el artículo citado, se había pospuesto indefinidamente, toda vez que el Constituyente de Querétaro tenía claro que este precepto encerraría el problema más trascendental que tenía la revolución, esto es, el régimen de la propiedad y la cuestión agraria surgido desde la implantación de la colonia.

Martha Chávez nos comenta en su obra que el proyecto del artículo de mérito, "señalaba brevemente las causas históricas del mismo, al hacerlo, consideraba que la Ley Constitucional, fuente y ori

(16) op. cit.; p. 186

gen de todas las demás que habrán de dictarse, no eluda como lo hizo la de 1857, las cuestiones de propiedad por miedo a las consecuencias".(17)

A continuación transcribiremos las palabras que sirvieron como justificación ideológica al artículo 27, referente al derecho de propiedad:

"El principio de la autoridad del rey, dueño de las personas y de los bienes de los súbditos, dió a la propiedad sobre todos estos bienes el carácter de precaria...El rey era el dueño, a título privado, de las tierras y aguas, como cualquier particular puede disponer de los bienes de su patrimonio; pero dentro de ese derecho de disposición concedía a los pobladores ya existentes y a los nuevamente llegados, derechos de dominio...Por virtud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluto en el rey, bien podemos decir que ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la nación. En tal concepto, la nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio, y sólo reconoce u otorga a los particulares el dominio directo en las mismas condiciones en que se tuvo, por los mismos particulares, durante la época colonial, y en las mismas condiciones en que la república después lo ha reconocido u otorgado".(18)

Asimismo, el párrafo que se transcribe, sirvió de fundamento al primer párrafo del artículo 27 con la supresión del vocablo que se ñala, para quedar como sigue: "La propiedad de las tierras y aguas

(17) Chávez Padrón Martha; op. cit.;p.283

(18) Tena Ramírez Felipe; op. cit.;p.p.186 y 187

comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio (suprimido "directo") de ellas a -- los particulares, constituyendo la propiedad privada".

Atento a lo anterior, el primer párrafo del precepto invocado, -- recoge el principio de la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas. Entendemos así que el Constituyente de Querétaro, adoptó la tesis de Laband, que considera el derecho del estado sobre el territorio como un derecho real de naturaleza pública.

Sin embargo, podemos afirmar que los legisladores constituyentes coincidían en darle al concepto de propiedad una función social, en lograr que el propietario no ejerciera un derecho exclusivamente individual. Como un claro ejemplo, el autor Arnaldo Córdova, manifiesta: "La propiedad feudal encadenaba a sus dueños y a sus descendientes, al grado de ser la que le daba el título nobiliario, la que le daba poder político (porque era una propiedad privilegiada, esto es, una propiedad que tenía directamente un reconocimiento político en cuanto en ella se fundaban todas las relaciones del entero sistema social), lo que hacía de él un hombre privilegiado (públicamente reconocido como tal) en la medida de su extensión".(19)

Ante esta situación, nació así un nuevo concepto de propiedad -- dándole dinámica la función social sujeta a las modalidades que fuera dictando el interés público como garantía individual para el pequeño propietario, pero también como garantía social para los niños

(19) Córdova Arnaldo; op. cit.; p.126

cleos de población que no tuvieran tierras o que no las tuvieran - en cantidad suficiente para afrontar sus necesidades.

Así tenemos parte del proyecto que fue aprobado sin discusión.. "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 aprovechamiento, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación".(20)

Ahora, continúa Arnaldo Córdova, "la propiedad moderna capitalista, por el contrario, es una propiedad extremadamente móvil, -- que crece o decrece en continuación, que circula vertiginosamente de unas manos a otras, que se compra, que se vende, que se transforma sin cesar".(21)

Así es, el derecho de propiedad ha ido evolucionando de acuerdo a las necesidades sociales y económicas de nuestro país. León Duguit, defiende el mantenimiento de la institución de la propiedad individual, pero niega que sea un derecho del hombre y lo reduce a mera función, considera que el poseedor de un bien tiene una función social que cumplir.

De esta manera, al establecerse legalmente la posibilidad de expropiar los latifundios gratuitamente entre los campesinos, los -- conceptos jurídicos tradicionales de propiedad, garantía y justicia, se vieron modificados por el nuevo concepto de propiedad consentido y dinamismo social; se superó al rígido concepto del dere-

(20) Chávez Padrón Martha; op. cit.; p.285

(21) Córdova Arnaldo; op. cit.; p. 126

cho público y privado, y se colocó el derecho social amparando y--
protegiendo a los camoesinos desválidos desde la propia constituci
ón.

Sucediendo a la teoría de la propiedad - derecho, la propiedad--
- función; creemos así interesante citar las palabras de Duguit, -
cuando manifiesta que: " Todo individuo tiene la obligación de cum
plir en la sociedad una cierta función en razón directa del lugar--
que en ella ocupa. Ahora bien, el poseedor de la riqueza, por lo--
mismo que posee la riqueza, puede realizar un cierto trabajo que -
sólo él puede aumentar la riqueza general haciendo valer el capi--
tal que posee. Está pues obligado socialmente a realizar esta ta--
rea, y no será protegido socialmente más que si la cumple y en la
medida que la cumpla. La propiedad no es, el derecho subjetivo del
propietario; es la función social del tenedor de la riqueza".(22)

Consecuentemente, fue hasta 1917 cuando México recuperó el domi
nio de la tierra que originariamente le pertenecía reafirmando su
propiedad como un derecho, y más aún, como una obligación de con--
servar y regular el adecuado uso de sus recursos naturales, obli--
gándose a establecer formas jurídicas para evitar el acaparamiento
inmoderado y el indolente aprovechamiento de las tierras. De esta
forma se hace posible la redistribución de la tierra rústica, aca--
tando el viejo ideal de Morelos, de que ésta estuviera en manos de
muchos, en pequeñas parcelas y la cultivaran personalmente, garan

(22)Duguit León; Las Transformaciones Generales del Derecho Privado desde el Código de Napoleón; Edit. Librería Española y Ex--
Tranjera; Madrid 1960; p. 168

tizándose individual y socialmente la existencia de la pequeña propiedad del ejido.

El artículo 27, al hablar y reconocer a la propiedad con función social, esta se refiere a los ejidos y comunidades; sin embargo debemos establecer qué se entiende por ejido, en la inteligencia de no ser materia de nuestro tema.

Ejido "es una persona moral o colectiva; esa persona ha recibido un patrimonio rústico a través de los procedimientos de la redistribución agraria. El ejido está sujeto a un régimen jurídico de especial protección y cuidado del estado.

De acuerdo con la ley, el patrimonio del ejido está formado por tierras de cultivo o cultivables; tierras de uso común para satisfacer necesidades colectivas, zona de urbanización; parcela escolar y unidad agrícola industrial para la mujer campesina.

En cuanto las tierras de cultivo, estas se determinan tomando en cuenta la superficie de las tierras y el número de campesinos que forman el núcleo de población".(23)

cabe destacar que el ejido es protegido y cuidado por el estado si consideramos que es imprescriptible e inembargable, no pudiendo enajenarse, cederse, arrendarse, hipotecarse o gravarse todo o en parte, y se destina al sostenimiento de los miembros del núcleo que trabajan personalmente la tierra.

Al entrar en vigor la Constitución Federal elaborada por el Congreso Constituyente de Querétaro, el artículo 27, expresamente re-

(23) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada; Instituto de Investigaciones Jurídicas; UNAM 1985; p. 78

integró a las rancherías, pueblos y demás corporaciones de población que de alguna manera guardaran el estado comunal, la capacidad legal para disfrutar en común de sus tierras y aguas, y se declara que les serán restituidas.

Al reformarse el artículo 27 constitucional citado, en el mes de diciembre de 1933, en la fracción X, se estableció que los núcleos de población que carezcan de ejidos o no puedan lograr su restitución tendrán derecho a que se les dote con tierras, bosques y aguas para constituirlo. En esta forma se integró al texto constitucional el término ejido.

Por último cabe agregar que "El régimen jurídico de la propiedad comunal es parecido al del ejido, aunque entre ambas figuras hay claras diferencias: la personalidad del ejido surge con la entrega de las tierras; en cambio las comunidades ya poseen de hecho o por derecho bienes rústicos que la constitución les autoriza para disfrutarlos en común".(24)

En cuanto a la propiedad privada, reconocida en el tercer párrafo del artículo materia de nuestro estudio, ésta es limitada por el interés colectivo. Sin embargo, la propiedad privada así reconocida, también es protegida por medio de garantías contra todo acto arbitrario de la autoridad, garantías que encontramos principalmente en los artículos 14 y 16 de nuestro Código Político.

El artículo 27, establece dos importantes limitaciones en lo que respecta a la propiedad privada, que son: la expropiación y --

(24) op.cit.; p. 78

las modalidades; enseguida hablaremos de cada una de ellas.

La expropiación está prevista en el segundo párrafo del artículo en comento, que dice: " Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

De esta manera consideramos que la expropiación procede mediante un acto de la administración pública, por medio del cual se priva a los particulares de un bien mueble o inmueble por un imperativo de utilidad pública y mediante indemnización.

Los estudiosos del derecho señalan que: "La utilidad pública -- aparece cuando existe una necesidad estatal social o colectiva, que sólo puede ser resuelta mediante el acto expropiatorio. La Ley de Expropiación, no define el concepto de utilidad pública, sino que enumera las causas de utilidad pública. Por su parte, la Suprema - Corte de Justicia ha extendido la concepción de utilidad pública - para que también comprenda el interés social".(25)

Asimismo, la fracción VI, en su párrafo segundo, nos explica la expropiación, que señala: "Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, - y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la - declaración correspondiente".

Como ejemplo al párrafo anterior, se considera que cuando el interés de un particular, por decir un latifundista, se opone al interés de veinte individuos capacitados legalmente para obtener una dotación, la balanza deberá satisfacer a éstos últimos, y el inte-

(25) op. cit.; p. 75

rés social de este grupo necesitado debe prevelecer sobre el delatfundista; así en consecuencia, se afectará la gran propiedad-- hasta reducirla a los límites de la pequeña propiedad que legalmente se puede detentar. Con esto, como puede observarse la propiedad privada suf5re una modalidad.

La autora Martha Chávez, a nuestro modo de ver comenta atinadamente el concepto de expropiación: "En la expropiación no hay extinción de los atributos de la propiedad sino la sustitución de un bien jurídico por otro en razón de un interés público; el cambio de la propiedad, por la indemnización. Cuando la indemnización no existe, estamos en presencia de otra forma jurídica denominada confiscación y que se produce a consecuencia de la comisión de un delito y en calidad de pena legal".(26)

Las modalidades contempladas en el tercer párrafo del artículo-27, determinan la forma de ser de la propiedad privada en México.- La Suprema Corte de Justicia en jurisprudencia ha declarado que... "por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique, esencialmente, la forma de ese derecho".(27)

Lo anterior nos inicia en la comprensión jurídica de una modalidad; o sea, en este caso significa el modo de ser del derecho de propiedad, que puede modificarse según lo vaya dictando el interés público. Sin embargo, la modalidad no cambia el fondo del derecho de propiedad, sino sólo su forma.

(26) Chávez Padrón Martha; op. cit.; p.292

(27) Const. Pol. Comentada; op. cit.;p.75

Importantes han sido las reformas al artículo 27 realizadas durante el año de 1992, y al efecto consideramos oportuno establecer la reforma inherente al derecho de propiedad objeto de nuestro tema, referida a la fracción dos del artículo de mérito.

Anterior a las reformas citadas, la fracción dos del artículo 27, reproducía paralelamente los principios de las Leyes de Reforma, en cuanto a la nacionalización de los bienes eclesiásticos, y tenía la decisión fundamental de la supremacía que el Estado ejercía sobre las iglesias.

De este modo las iglesias, cualesquiera que fuera su credo, no podían adquirir, poseer o administrar bienes raíces ni capitales - impuestos sobre ellos; de igual forma los templos destinados al -- culto público pasaban a ser propiedad de la nación.

A continuación transcribiremos la fracción dos del artículo 27 con sus respectivas reformas: "Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con -- los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria"

La fracción anterior es clara al reconocer la personalidad jurídica de las iglesias, por supuesto en términos del artículo 130 -- constitucional; y una vez obtenida ésta, estarán capacitadas legalmente para adquirir, poseer o administrar, los bienes única y exclusivamente para su fin.

Lo anterior ha sido materia de debate y una marcada diferencia de opiniones entre todos los niveles económicos, sociales y cultu-

rales; sin embargo nosotros lo tratamos para ejemplificar las diversas modalidades a que está sujeto el derecho de propiedad.

No debemos omitir que entre el original artículo 27 y el actual existen notables diferencias producidas por más de veinte reformas la última de ellas, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha de 6 de enero de 1992.

Por lo anteriormente expuesto, hemos entendido que nuestro artículo 27, establece el derecho de propiedad en un sólo concepto, su sujeto a las diversas modalidades, que marcan la línea del sistema-- económico, y la organización social y territorial de nuestra nación.

2.- EL DERECHO A LA VIVIENDA

a) Artículo 123 Constitucional

En su recorrido por los campos de la república, los ejércitos-- constitucionalistas, se dieron cuenta de que los campesinos y gran des masas de trabajadores vivían en condiciones que difícilmente-- se podrían llamar hogares mínimos.

"Los peones vivían en la miseria más grande. Por toda habitación tenían un jacal sin ventanas ni chimenea, cuyo mobiliario esta ba compuesto por una mesa construída por ellos mismos, unas cuantas sillas burdamente clavadas y un baúl en el que quedaban todas las pertenencias de la familia. Por lo común no tenían camas, vién

dose obligados a dormir en el suelo, sobre petates..."(28)

El Constituyente de Querétaro, motivado por la explotación y -- las condiciones miserables en que se encontraba la clase trabajado ra, especialmente los campesinos y los obreros, elaboraron el proyecto al capítulo denominado Trabajo y Previsión Social, que sería posteriormente el artículo 123 de nuestra Carta Magna.

En el citado proyecto, la fracción XII, originalmente disponía entre otras cosas, que en toda negociación o cualquier otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los -- trabajadores, habitaciones cómodas e higiénicas, por las que po--- drán cobrar rentas que no excedan del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Si las negociaciones estuvieran ubi cadas dentro de las poblaciones y ocuparen a un número mayor de -- cien trabajadores, también tendrían esta obligación.

Lo anterior fue sustituido por la de aportar a un fondo nacio-- nal de vivienda un porcentaje sobre el salario que condujera a un sistema de financiamiento para la obtención de créditos habitacio-- nales.

El autor Mario de la Cueva, opina a éste respecto señalando que: "La versión original de la fracción XII creó un derecho de cada -- trabajador en contra de la empresa a la que prestaba sus servicios para que, como parte de las condiciones de trabajo se le proporci-- nara una habitación cómoda e higiénica. En cambio, la versión nue-- va crea una obligación hacia una institución encargada de recibir--

(28) Briceño Ruiz Alberto; Derecho Individual del Trabajo; Edit.-- Harla; México 1985; p.301

y administrar las aportaciones y de otorgar los créditos o construir conjuntos habitacionales en beneficio de los trabajadores".(29)

Asimismo, el autor Nestor de Buen, nos comenta en su obra:"Ello significa, en esencia que fue sustituida la obligación patronal, individualizada, frente a un acreedor concreto, por una obligación social, con destinatario indiferenciado y orientada a la creación de un fondo nacional cuya administración se encomienda a una institución descentralizada, esto es, al Infonavit".(30)

Cabe hacer mención que en la misma fracción XII, no se estableció la posibilidad de que los trabajadores adquirieran en propiedad las habitaciones sino que solamente se hablaba de un arrendamiento liso y llano. Sin embargo, esta obligación de otorgar habitaciones a los trabajadores, se condicionó a la permanencia en el empleo; Consecuentemente, el patrón recuperaba la habitación en el momento en que cesara la relación de trabajo.

Por lo pronto, conveniente es citar la Primera Lectura del Dictamen de las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales y Primera Sección de Puntos Legislativos, con proyecto de reformas a la fracción XII del Apartado A, del artículo 123 de la Constitución Política. Enseguida transcribiremos, lo que a nuestro juicio es lo más relevante de la citada lectura, publicada en el Diario de los Debates de fecha 29 de diciembre de 1971:

(29) De la Cueva Mario; El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo; Tomo II; Edit. Porrúa; México 1989; p.97

(30) De Buen Nestor; Derecho del Trabajo; Tomo II; Edit. Porrúa; México 1990; p. 259

"Contempla el Proyecto de la Reforma la posibilidad de cambiar la posibilidad de cambiar la posesión precaria de la habitación,-- por lo que corresponde a su dominio pleno, convirtiendo al trabajador en propietario de una casa digna, base para una correlativa reforma social, en que la dignidad misma del hombre sustente cada -- día en mayor escala, los atributos de una colectividad desarrollada y progresista con que se nutra el sentido de la mexicanidad.

Se colige que la entrega de una casa, con el correspondiente pago de renta y los convenios entre los patrones y obreros para el-- mismo fin, han sido un medio más o menos ágil pero no suficiente-- para el cabal cumplimiento del derecho del trabajador. Pero al sobrepasar los límites de una mera política liberal y habitacional,-- surge imperiosa la necesidad de que el Estado provea en lo social, la satisfacción de esa necesidad y por ello se sustenta la iniciativa en criterios de justicia social, para resolver, de una vez -- por todas, el grave problema de la vivienda...

Es así como se propone la participación generalizada de todos-- los patrones del país para extender el servicio de la habitación a la clase trabajadora en su conjunto, mediante la integración de un fondo nacional de la vivienda que otorgará préstamos al sector --- obrero para la adquisición, construcción, reparación y mejoramiento de sus habitaciones...

Las Comisiones que suscriben expresan su confianza en el plan -- de la reforma, para construir, regenerar y mejorar las viviendas-- de los trabajadores; de aprovechamiento de zonas urbanizadas y desarrollo de otras, con reservas territoriales, así como la coordi-

nación del organismo responsable de la ejecución del programa con otras instituciones públicas, que integrando una política adecuada determinen la ampliación de servicios municipales, el desenvolvimiento armonioso de las ciudades y eliminen los traslados innecesarios de los trabajadores; tal como se expresa en la Iniciativa.

Aceptamos, como acepta la Colegisladora, la verdad de la Iniciativa: que el gran problema de la vivienda no puede abatirse con sistemas de arrendamiento o ayudas parciales ni ser resuelto con los convenios de obreros y patrones, que ahora se suplen con los extremos de la Ley que se reforma; porque ésta adopta un plan que movilizará recursos masivos durante tiempo indefinido y con un programa financiero revolvente de constante incremento y ágil aplicación.

Es un acierto declarar de utilidad social la expedición de la Ley para la creación del organismo que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda, por los alcances que tendrá, puesto que vendrá a resolver un problema nacional, y por lo mismo los beneficios que acarreará tienen también esa jerarquía. Están seguras las Comisiones Dictaminadoras, que la correcta integración de dicho organismo por la adecuada representación que permite la participación de su formación y de la justa administración de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, dependerá el éxito que desde ahora alentamos, de ser aprobada la reforma constitucional que se plantea".

Asimismo se transcribe la reforma a la fracción XII, del Apartado A del Artículo 123 Constitucional, publicada en el Diario Ofi--

cial de la Federación de fecha 14 de febrero de 1972, para quedar como sigue:

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

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

No omitimos señalar que éste artículo actualmente cuenta con -- otras fracciones, sin embargo no las citaremos toda vez que no son objeto de nuestro tema.

Así pues, el Constituyente de Querétaro, plasmó en nuestra Cons titución, la garantía social para protección de la clase trabajado ra, otorgándole seguridad social y, en el aspecto laboral, la obli gación patronal, de proporcionarle habitaciones cómodas e higiénicas.

Sin embargo, a pesar del tiempo transcurrido, el mandato constitucional no se ha visto realizado satisfactoriamente. Quizá sólo - en algunas empresas se han ejecutado acciones para la construcción y adquisición de viviendas para los trabajadores; situación que se ha visto realizada por los acuerdos efectuados entre los sindicatos y las empresas.

b) Artículo 4º Constitucional

La garantía constitucional a la vivienda, de la que todo ciudadano mexicano goza, queda establecida en el penúltimo párrafo del artículo cuarto de nuestra Carta Magna, en éste se ha incluido el derecho de la familia mexicana al disfrute de una vivienda digna y decorosa.

El mundo actual, según sus propias características y posibilidades y ante la creciente explosión demográfica, enfrenta como un grave problema de interés social, la carencia de vivienda como aportación elemental de las más indispensables necesidades humanas.

Resulta incuestionable, que durante todas las épocas de la humanidad, el concepto de propiedad, ha conducido al hombre en lo personal como miembro de la comunidad, a la obtención de ese primordial logro.

En cuanto al derecho a la vivienda, que es el tema que nos ocupa, puede decirse que a partir del momento histórico de la sedentarización, la evolución de la humanidad se encaminó a la búsqueda de un lugar de residencia, y es el preciso instante, en que nace--

la problemática de proporcionar al hombre un sitio para vivir, una vivienda, así como de la obtención de los servicios inherentes a ella.

Desde el Imperio Romano, la necesidad de habitación ha constituido una de las más angustiosas necesidades humanas, a grado tal -- según el autor Mario de la Cueva, en un verso que escribió Hesiodo en el poema titulado, Los trabajos y los Días señala: "...lo primero de todo es la casa, y la mujer y el buey labrador".(31)

El referido autor considera que: "en concepto similar debió de inspirarse el pensamiento de uno de los grandes Constituyentes de 1917, el licenciado Natividad Macías, quien en memorable discurso pronunciado el 28 de diciembre de 1916, se refirió posiblemente -- por primera vez en la historia universal, a la obligación de proporcionar a los trabajadores habitaciones, cuando ni siquiera en -- las leyes norteamericanas, inglesas o belgas, por entonces las más avanzadas en la materia, concedían ningún beneficio en este sentido".(32)

Com podemos observar, el derecho a la vivienda tiene en nuestro medio raíces muy antiguas, aplicado así, en su origen como beneficio exclusivo de la clase trabajadora (artículo 123 constitucional --), pero fijado ya como derecho social, adición del párrafo al -- artículo 4º constitucional.

Enseguida presentamos una síntesis de la Iniciativa de Adición al Artículo Cuarto Constitucional, presentada por un grupo de Dipu

(31) De la Cueva Mario; op. cit.; p.408

(32) Const. Pol. Comentada; op. cit.; p.13

tados ante el Congreso el 24 de septiembre de 1981, cuyo propósito fue el de elevar al máximo rango jurídico el derecho a la vivienda

"El pueblo mexicano a través de su historia ha tenido tres objetivos fundamentales siendo éstos: el logro de la Independencia de la Nación, la ampliación del régimen democrático y la elevación -- del nivel de vida. En este último aspecto se incluye la lucha por satisfacer las necesidades que demandan mayor prioridad como son:-- casa, vestido y sustento.

Después del estallido revolucionario de 1910, se puede afirmar que se ha avanzado en los tres aspectos, sin embargo todavía falta mucho por recorrer. En el caso de la elevación del nivel de vida-- del pueblo, no se ha alcanzado siquiera, la satisfacción de las ne-- cesidades mínimas elementales; toda vez que un elevado porcentaje de mexicanos sufren de sub-alimentación, carecen de servicios médi-- cos y no tienen acceso a una vivienda decorosa.

Este último problema, el de la vivienda popular ha sido motivo de lucha por parte de los trabajadores y otros estratos sociales. Las acciones emprendidas por parte del Estado han carecido de continuidad. Igual que en otros campos, algunos gobiernos han mostrado mayor sensibilidad que otros: se realizan avances y luego hay -- estancamientos; medidas positivas son abandonadas; el camino se -- desvía y nuevamente se retoma".

Por lo anterior se estimó que no se podía postergar más el momento de elevar a rango constitucional el derecho de los mexicanos a disfrutar de vivienda digna y decorosa, el que debe ser garantizado por el Estado.

Sin embargo, no fue sino hasta el 7 de febrero de 1983, en que se publica la adición al artículo cuarto constitucional, para quedar como sigue: "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".

De esta manera, en nuestra constitución política se consagra como una garantía social de todas las familias mexicanas el derecho a la vivienda y precisa que las leyes secundarias se encargarán de dar viabilidad a ese mandato.

La reforma constitucional al precepto citado, señala el propósito político al que se ajusta la acción gubernativa para hacer realidad este derecho en beneficio de las clases más necesitadas de la población. Su ley reglamentaria que es la Ley Federal de Vivienda, establece los lineamientos generales de la política nacional de vivienda; la citada ley, la veremos en su apartado correspondiente.

No cabe duda que la voluntad política de nuestros gobernantes ha sido permanente en la búsqueda de fórmulas y procedimientos en el aspecto de la vivienda popular. Con la inclusión del derecho a la vivienda en el artículo cuarto constitucional, el legislador pretende hacer conciencia en todo ciudadano, jefe de familia, funcionario público, industrial, comerciante o empresario en general sobre la necesidad de que la familia mexicana cuente con habitación digna, evitando gradualmente, los asentamientos humanos irregulares, 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, por lo que todos debemos encontrar soluciones adecuadas para dotar de vivienda a una sociedad que la reclama como mínimo de bienestar, y cuya promoción es responsabilidad del Estado, obligado por la norma constitucional a proveer el acceso de los mexicanos a una vivienda digna, especialmente para los sectores más desprotegidos.

3.- LEY FEDERAL DE VIVIENDA

La Ley Federal de Vivienda fue publicada en el Diario Oficial de fecha 7 de febrero de 1984; es reglamentaria del artículo cuarto; párrafo quinto de nuestra Constitución Política.

"Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer y regular los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa".

(art.1º)

La ley en comento se conforma de ocho capítulos, enseguida hablaremos brevemente de cada uno de ellos.

Las disposiciones generales contempladas en el primer capítulo de la ley, señalan los lineamientos generales de la política nacional de vivienda, los cuales son entre otros: la constitución de reservas territoriales a fin de establecer la oferta pública del suelo para viviendas de interés social, y evitar con esto la especulación

ción; la ampliación en los mecanismos de financiamiento para la vivienda con objeto de que tengan acceso en un mayor volumen los trabajadores no asalariados y los campesinos; la congruencia paralela entre las dependencias de la Federación, los Estados, los Municipios y las de los sectores social y privado, a fin de integrar un Sistema Nacional de Vivienda para lograr la satisfacción de las necesidades habitacionales del país y, la promoción a la solidaridad de la población, impulsando la auto-construcción organizada y al movimiento social cooperativista de vivienda a efecto de lograr un mayor desarrollo habitacional.

Asimismo, en el presente capítulo, se señala qué se entiende -- por vivienda de interés social aquella cuyo valor, al término de -- su edificación, no exceda de la suma que resulte de multiplicar por diez el salario mínimo general elevado al año, vigente en la zona de que se trate. (art.3º)

Comprendemos pues, de conformidad con el párrafo anterior, que el precio de la vivienda de interés social es muy variado, en razón del salario mínimo que prevalece en cada entidad federativa, y de los ajustes que se le den a este.

Cabe destacar que dentro de éstas disposiciones generales queda establecido que, "Las dependencias, entidades y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal que formulen programas de vivienda o lleven a cabo acciones habitacionales, quedan sujetas a las disposiciones de esta Ley". (art.5º)

Independientemente de lo establecido en el artículo 32, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en cuanto a las

atribuciones que en materia de vivienda, le corresponden a la Secretaría de Desarrollo Social, a las cuales ya hemos hecho referencia, la Ley Federal de Vivienda señala asimismo atribuciones a la Secretaría de mérito, las cuales son entre otras:

I.- Formular, conducir y evaluar la política general de vivienda, de conformidad con las disposiciones de esta Ley y con las que dicte al respecto el Ejecutivo Federal, así como --- coordinar los programas y acciones que tiendan a satisfacer necesidades habitacionales que realicen las entidades de la Administración Pública Federal...

III.-Intervenir en la formulación y presentar a la Secretaría de Programación y Presupuesto(*) los proyectos de presupuestos anuales de las entidades de la Administración Pública Federal en las que funja como coordinador de sector y que realicen programas de vivienda;

IV.- Coordinar el sistema nacional de vivienda, en la forma en que se convenga con los gobiernos de los Estados y los Municipios...

VIII.-Fomentar, en coordinación con los gobiernos de los estados y municipios, la constitución de organizaciones comunitarias, sociedades cooperativas y otras de esfuerzo solidario para la producción y mejoramiento de vivienda;

XI.- Promover y coordinar la atención de las necesidades de vivienda, en caso de siniestros que afecten centros de pobla-

(*) Esta Secretaría se fusionó con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante decreto publicado el 25 de mayo de 1992

ción, y que le señale el Presidente de la República;

Por otra parte, en el capítulo segundo de nuestra ley en estudio, contempla la programación de las acciones públicas de vivienda, y al efecto señala que éstas se programarán básicamente a través del Programa Sectorial de Vivienda, que será formulado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, hoy, de Desarrollo Social, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gobiernos de las Entidades Federativas, y de los Municipios, de los grupos sociales y de los particulares interesados.

La SEDUE, actualmente SEDESOL, previo dictamen de la de Programación y Presupuesto (hoy fusionada con la de Hacienda y Crédito Público), someterá el Programa a la consideración del Ejecutivo Federal, y una vez aprobado por éste, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en dos diarios de mayor circulación en el país.

El Programa Sectorial de Vivienda debe contener el diagnóstico de los problemas habitacionales en el país, deberá contemplar los objetivos que se persiguen y que regirán en el desempeño de las acciones habitacionales de la Administración Pública Federal, la articulación del programa con el gasto público, así como las bases de coordinación con las entidades federativas y los municipios, y la concertación con los sectores social y privado.

Asimismo, el programa en comento, deberá comprender ciertos li-

neamientos tales como: Suelo para vivienda y oferta pública en --- fraccionamientos populares, producción y distribución de materia-- les de construcción; producción y mejoramiento de la vivienda ru-- ral, así como la aplicación de recursos financieros, y asistencia-- crediticia de amplia cobertura para vivienda de interés social.

En el capítulo tercero de la citadaley, se considera de utili-- dad pública la adquisición de tierra para la construcción de vivi-- enda de interés social, o bien, para la constitución de reservas - territoriales destinadas a fines habitacionales.

Cabe destacar que cuando se trate de enajenar o asignar suelo - de propiedad federal para la ejecución de fraccionamientos popula-- res, ésta enajenación se deberá dirigir a una población con ingre-- so máximo de hasta cuatro veces el salario mínimo general de la zo na de que se trate, y atender preferentemente a los de más bajos-- ingresos; el precio máximo de venta de sus lotes, no excederá del que señale SEDESOL.

Asimismo las entidades de la Administración Pública Federal, po drán adquirir y enajenar predios para destinarse a programas de vi vienda, contando para ello, con la autorización de SEDESOL.

En este mismo capítulo, señala que la SEDESOL, clasificará los-- bienes del dominio privado de la Federación, con objeto de normar-- técnicas y socialmente su aprovechamiento, y destinarlos a progra-- mas de vivienda, considerando las condiciones básicas de infraes - tructura , con el menor costo posible.

Importante es destacar que los programas de adquisición de in - muebles de las dependencias de la Administración Pública, deberán--

considerar en primer término, los terrenos incluidos en dicha clasificación.

No omitimos señalar el hecho de que las enajenaciones de viviendas y lotes de interés social, que realicen las entidades de la administración pública, que provengan de bienes del dominio privado de la Federación, no requerirán de intervención notarial. Los contratos que al efecto se otorguen, serán los títulos de propiedad que acrediten la titularidad de los derechos.

Hemos hablado de bienes del dominio privado de la federación, sin embargo, ¿qué entendemos por estos bienes? ; explicaremos brevemente su significado: Los bienes de la Federación se clasifican en bienes de dominio público y bienes de dominio privado.

"Los bienes de dominio privado de la Federación son aquéllos -- bienes que no están afectados a la realización de un servicio público, obra pública, servicio administrativo o un propósito de interés general".(33)

La Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo tercero, hace una clasificación de estos bienes, y en la fracción VIII, se contemplan los bienes objeto de nuestra materia, que a la letra dice:

"Los bienes inmuebles que adquiera la Federación o que ingresen por vías de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

(33) Serra Rojas Andrés; Derecho Administrativo Tomo II; Edit. Porrúa; México 1988; p. 237

También se considerarán bienes inmuebles del dominio privado de la Federación, aquéllos que ya formen parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de los problemas de la habitación popular, previa declaración expresa que en cada caso haga la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología".(SEDESOL)

Continuamos ahora, con el capítulo cuarto de la Ley Federal de Vivienda, que nos habla sobre la producción y distribución de materiales de construcción para la vivienda, y al efecto nos señala -- que esta producción es de interés social, por lo cual se impulsará bajo criterios de equidad social, contando para ello, con la participación de los sectores público, social y privado en estos procesos, con objeto de reducir los costos y asegurar el abasto suficiente.

Asimismo queda establecido que las acciones públicas destinadas a la producción y distribución de materiales básicos para la construcción, darán prioridad a las demandas de sociedades cooperativas, organizaciones sociales y comunitarias, a personas de escasos recursos y a la población rural para la producción y mejoramiento de su vivienda.

Por otra parte, la SEDESOL otorgará a los gobernadores de los Estados, a los Municipios a las Sociedades Cooperativas, Grupos Sociales y a los particulares que lo soliciten, el apoyo y la asesoría necesarias para el estudio, aprovechamiento y explotación de - Bancos de Materiales Básicos para la Construcción de la Vivienda, - también promoverá la simplificación de trámites y procedimientos -

para la expedición de permisos, licencias o autorizaciones necesarias.

Por su parte el capítulo quinto, comprende las normas y tecnología para la vivienda, considerando que éstas impulsarán la participación de la población beneficiada en la producción y mejoramiento de su vivienda y tendrán por objeto elevar la calidad de las edificaciones. En este tipo de normas se deberá considerar las condiciones y características de habitabilidad y seguridad para los diferentes tipos de vivienda y de sus etapas de construcción.

La Secretaría de Desarrollo Social, promoverá la aplicación de tecnología de bajo costo y alta productividad para la construcción de vivienda. Asimismo buscará que la tecnología sea la adecuada a los requerimientos sociales, y a las características de la población urbana y rural.

Cabe mencionar que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, considerando la opinión de la Secretaría de mérito, dictará las disposiciones necesarias para regular y controlar la transferencia de tecnología aplicable a la vivienda, y establecerá las normas de calidad para la producción de materiales básicos para la construcción de vivienda.

Por último, el artículo 43 de la Ley objeto del presente análisis, nos señala que, "Las normas de administración y mantenimiento de conjuntos habitacionales y en general de la vivienda multifamiliar realizada por las entidades de la Administración Pública, propiciarán que dichas acciones queden a cargo de los usuarios.

Pasando al capítulo sexto de nuestra ley, se hace mención a las

reglas para la operación y el otorgamiento de crédito para vivienda producidas o mejoradas con recursos federales, las cuales serán expedidas por la Secretaría de Hacienda, conjuntamente con las autoridades financieras y crediticias.

El artículo 46 de la ley, es un claro ejemplo de seguridad y garantía social para la población beneficiada por los créditos para vivienda. Asimismo este artículo protege a las instituciones u organismos federales dedicados a vivienda, en cuanto a su presupuesto, al establecer que: "Con el fin de beneficiar al mayor número de personas, las entidades de la Administración Pública Federal, sólo podrán conceder a una persona, créditos para la adquisición, construcción, ampliación o mejoramiento de una sola vivienda producida con la aplicación de bienes inmuebles o recursos federales".

Asimismo se señala en la citada ley, que los organismos públicos de vivienda, fijarán en el clausulado de los contratos que celebren la enajenación de viviendas, que el adquirente de la misma sólo podrá transferir los derechos de propiedad, a otra persona -- que reúna los mismos requisitos y condiciones establecidos por el propio organismo, mediando para tal efecto la autorización por escrito del mismo. La transmisión de vivienda que se haga contraviniendo esta disposición será afectada de nulidad y no producirá efecto alguno.

Como causal de rescisión de los contratos, se establece, el hecho de que el acreditado utilice la vivienda para otro fin distinto que no sea el de habitación, o bien, que no la utilice.

Por lo anterior, consideramos que los organismos públicos que--

otorgan créditos para vivienda de interés social, deberán establecer en los contratos de referencia una cláusula que les otorgue a éstos, el derecho de preferencia por el tanto, considerando que el beneficiario quisiera vender la vivienda, contraviniendo lo establecido por la ley, y por las reglas creadas por estos organismos. Todo esto con objeto de que no se vea desviada la política de estos organismos que es el de satisfacer a la población de escasos recursos con vivienda de interés social, evitando consecuentemente la especulación y el lucro de algunos particulares.

El capítulo séptimo de la ley en comento, nos da una definición de las sociedades cooperativas de vivienda, al señalar en su artículo 49: "Son sociedades cooperativas de vivienda, aquéllas que se constituyan con objeto de construir, adquirir, mejorar, mantener o administrar viviendas, o de producir, obtener o distribuir materia les básicos de construcción para sus socios".

Para la constitución de éstas, bastará celebrar una Asamblea Ge neral que celebren los interesados a efecto de establecer las ba ses constitutivas que regirán, adecuarán y modificarán la sociedad cooperativa, y que posteriormente se enviarán a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, la cual hará la inscripción correspondiente en el Registro Cooperativo Nacional.

Las sociedades cooperativas de vivienda, sólo podrán adquirir los bienes necesarios para la consecución de sus fines. (art.52)

Asimismo se establece que éstas sociedades podrán constituir co misiones y fondos sociales que considere necesarios la asamblea ge neral.

Las viviendas producidas por la sociedad cooperativa, se entregarán única y exclusivamente a sus socios. Estas sociedades cooperativas de vivienda, se regularán de acuerdo a lo establecido por las disposiciones de esta ley, y por la Ley General de Sociedades Cooperativas.

En el capítulo octavo y último de esta ley, se sientan las bases de los convenios y acuerdos de coordinación del Gobierno Federal, con los gobiernos de las Entidades Federativas, del Distrito Federal y de los Municipios.

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, actualmente de Desarrollo Social, celebrará los Acuerdos y Convenios de Coordinación en los que se establecerán -- las bases para la operación del Sistema Nacional de Vivienda, y se referirán entre otros, a los siguientes aspectos:

- 1.- La articulación y congruencia de las políticas y de los programas federales de vivienda con los de los Estados y Municipios.
- 2.- La transmisión de suelo urbano o reservas territoriales, para el desarrollo de fraccionamientos populares y programas de vivienda.
- 3.- La articulación de las normas y tecnología aplicables a las acciones de vivienda.
- 4.- El apoyo a las sociedades cooperativas de vivienda.
- 5.- El apoyo y asistencia a los organismos locales encargados de normar y operar los programas de vivienda y de aquéllas

medidas que fortalezcan la gestión en los municipios de programas habitacionales.

- 6.- Los criterios para la celebración conjunta de convenios de concertación con las organizaciones sociales y con los particulares.

Asimismo el Gobierno Federal, gestionará ante las entidades federativas, la creación de Comités Estatales de Normas y Promoción de vivienda, teniendo por objeto el apoyo a la producción y mejoramiento de la vivienda. Contando también con la participación de los municipios, y las organizaciones sociales y privadas interesadas en el desarrollo habitacional.

Por lo anteriormente expuesto, consideramos que esta Ley Federal de Vivienda, aunque susceptible de perfeccionamiento, como muchos otros preceptos vigentes en nuestra legislación mexicana, fue creada con la finalidad de coordinar las actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de los sectores social y privado, orientadas a la satisfacción de las necesidades de vivienda.

De esta forma, estimamos conveniente, el otorgarle mayor eficacia al Sistema Nacional de Vivienda, con objeto de que sea éste, el medio idóneo que permita al poder público darle el debido cumplimiento al precepto de nuestra Carta Magna, es decir, de permitir a todo mexicano el acceso a la vivienda; en virtud de que este aspecto constituye la principal demanda de las agrupaciones sociales y grupos populares organizados, a fin de mejorar su nivel de vida.

rios de éstos, al Fondo Nacional de la Vivienda. Teniendo por objeto el de crear sistemas de financiamiento, permitiendo con esto, - la obtención de los trabajadores de crédito barato y suficiente para la adquisición, construcción rehabilitación o mejoras de sus casas habitación, asimismo para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.

Dos condiciones no muy fáciles de cumplir; tanto para adquirir en propiedad las habitaciones, como para reacondicionar las que -- tengan o para cubrir los pasivos adquiridos por esos conceptos.

Los recursos del Fondo serán administrados por un organismo integrado en forma tripartita, es decir, por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patrones.

Consecuentemente, este organismo (INFONAVIT), tendrá a su cargo la coordinación y el financiamiento de los programas de construcción de casas habitación, destinados a ser adquiridos en propiedad - por los trabajadores; de conformidad con los lineamientos y formas que la ley establece. (Ley Federal del Infonavit).

Asimismo, el artículo 141 de la ley, señala que las aportaciones que las empresas realicen al Fondo Nacional de la Vivienda, -- tienen el carácter de previsión social, y constituirán en su totalidad, depósitos en favor de los trabajadores. Manifestando a su vez, el propio artículo que el trabajador podrá disponer de la totalidad de dichos depósitos, en los términos de la ley del Infonavit, en caso de:

- a) Incapacidad total permanente, incapacidad parcial permanente cuando sea del cincuenta por ciento o más; invalidez defini-

tiva en los términos de la Ley del Seguro Social; jubilación o muerte. En estas situaciones, además, se le entregarán a él o a sus beneficiarios una cantidad adicional igual a dichos depósitos.

- b) Dejar de estar sujeto a una relación de trabajo, y cuenta -- con más años de edad.

Por otro lado, el propio artículo 141, establece que en el supu esto de haber recibido créditos del Infonavit, las cantidades a -- que tuviere derecho, en los términos de los incisos anteriores, se aplicarán a la amortización del crédito, salvo en los casos de incapacidad total permanente o de muerte. Si después de hacer la -- aplicación de dichas cantidades al pago del crédito, quedare salvo a favor del trabajador, se le entregará a éste el monto correspondi ente.

La obligación contenida en el artículo 136 anteriormente citado de la ley de mérito, su aplicación será de observancia general para todas aquéllas empresas que cuenten con varios establecimientos

Cabe hacer mención que el salario a que se refiere el artículo- 136 de la ley, se integra con los pagos hechos en efectivo por cu ta diaria, incluyendo gratificaciones y percepciones y cualquier -- otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por sus -- servicios, es decir salario integrado. Con algunas excepciones que nos marca la ley, entre otras: los instrumentos de trabajo; el ahorro cuando éste es integrado por cantidad igual, entre el trabaja- dor y la empresa; las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, Infonavit; los premios por--

asistencia, así como las cuotas al Instituto Mexicano del Seguro Social (art. 143); y se fija un máximo de salario equivalente a diez veces el mínimo general dependiendo la zona de que se trate (art. 144).

Es importante comentar, el artículo 145 de la ley que entre otras palabras dice que los créditos otorgados por el organismo que administra el Fondo, es decir el Infonavit, cuentan con un seguro en los casos de incapacidad total permanente o de muerte, que libera al trabajador o a sus beneficiarios de las obligaciones contraídas con el citado organismo, derivadas de dichos créditos.

Atento a lo anterior, se entiende por incapacidad total permanente, cuando una persona pierde sus facultades o aptitudes que la imposibiliten a desarrollar cualquier tipo de trabajo por el resto de su vida.

Por otra parte, el patrón que tenga a su servicio trabajadores domésticos, queda eximido de la obligación contenida en el artículo 136 de la ley de mérito. Lo que tiene cierto sentido en virtud de que éstos trabajadores suelen gozar de habitación en función de su trabajo; no es así cuando los trabajadores reciban de sus patrones habitaciones en comodato o arrendamiento; ni tampoco en el supuesto de aquéllos trabajadores que hayan sido favorecidos con créditos del Fondo.

En el supuesto de que las habitaciones se otorguen en arrendamiento a los trabajadores, la renta no excederá del medio por ciento mensual del valor catastral de la finca. Observándose en el artículo 151 la obligación por parte del patrón de conservarlas en condi

ciones habitables y realizar las reparaciones necesarias y convenientes, así como los trabajadores deberán pagar las rentas, cuidarlas como si fueran propias, dar aviso a los patrones de los defectos y deterioros que se observen y desocupar las habitaciones a la terminación de las relaciones de trabajo dentro de un término de cuarenta y cinco días; con la prohibición a los trabajadores de usar las habitaciones para fines distintos y subarrendarlas.

No omitimos señalar que bajo la ley en comento, todos los trabajadores están igualmente protegidos; sin embargo encontramos una excepción o limitante establecida en el artículo 147 que expresa que el Ejecutivo Federal determinará las modalidades y fechas en que se incorporarán al régimen de vivienda, los deportistas profesionales y los trabajadores a domicilio. Así pues, consideramos oportuno señalar las palabras del autor Nestor de Buen, que en su obra nos comenta:

"Los destinatarios del derecho habitacional no son, ni podrían ser, exclusivamente los trabajadores. Bien cierto es que el concepto de trabajador, socialmente hablando, sería bastante para amparar a todos los que requieren auxilio habitacional. En esta materia ocurre algo paralelo a la seguridad social en general que ya exige y se implementan en la ley los cauces adecuados, su extensión más allá de los que prestan servicios subordinados. Los destinatarios del derecho a la habitación deben ser también los campesinos, los trabajadores no asalariados, los artesanos, comerciantes, profesionales, etc."(35)

(35) De Buen Néstor; op. cit.; p.260

En una disposición importante se determina que el organismo administrador del Fondo deberá distribuir equitativamente los recursos entre las distintas regiones y localidades del país, así como entre las diversas empresas o grupos de trabajadores (art.149)

Por último, se ratifica la competencia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje para conocer de los conceptos que deriven del incumplimiento de las obligaciones en materia habitacional.

Consideramos pertinente comentar que aún con la legislación establecida en varios ordenamientos, en favor de los trabajadores para la adquisición de vivienda, lo cierto es que nuestra realidad nacional refleja la no aplicación de los preceptos legales invocados, en virtud de ser los patrones quienes de alguna u otra forma eluden el cumplimiento de su obligación, dejando, consecuentemente a la deriva el derecho y la garantía social de los trabajadores en una vivienda digna muy digna de alcanzar.

5.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989 - 1994

El Plan Nacional de Desarrollo de la presente administración, fue publicado mediante decreto en el Diario Oficial de la Federación con fecha 31 de mayo de 1989. Con objeto de atender y armonizar las principales demandas de interés general como son: la salud, la impartición de justicia; la educación; la vivienda; la protección del medio ambiente; la alimentación, como entre otros. Nosotros --

nos enfocaremos al aspecto de la vivienda, que veremos a continuación.

El plan en estudio favorece la búsqueda de una transformación en el ordenamiento territorial y la desconcentración de las actividades económicas, impulsando la calidad de los servicios urbanos y la capacidad municipal para propiciar su propio desarrollo.

Atiende igualmente, la ampliación de la disponibilidad y el acceso a vivienda y servicio de infraestructura urbana para construir las viviendas que se necesitan cada año, la política del país-- se encauzará a consolidar el Sistema Nacional de Vivienda y todas--aquéllas acciones que faciliten el acceso al crédito para que las--familias puedan, por sí mismas, contar con el importante patrimonio de una vivienda digna .

Asimismo se señala que en la generación de vivienda, se deberá contar con la participación de la sociedad en su conjunto, afin de que los programas habitacionales de atención a los grupos de menores ingresos sean más eficaces, buscando para esto, la creación de nuevas y mejores condiciones para la construcción, mediante la concertación con los sectores social y privado.

Para lograr lo anterior, el Gobierno Federal a través de dicho Plan menciona ciertos lineamientos que podrán hacer posible la realización de las metas que el mismo pretende, tal es el caso de:

- 1.- Avanzar en el cumplimiento del precepto constitucional de que cada familia cuente con una vivienda digna y decorosa;
- 2.- Convertir a la vivienda en un factor fundamental para el ordenamiento racional de los asentamientos humanos en el territorio nacional; y,

3.- Aprovechar el efecto multiplicador que tiene la vivienda en la actividad económica para reactivar el aparato productivo y promover el empleo.

Queda establecido también que se consolidará el Sistema Nacional de Vivienda, a través de la coordinación institucional entre las dependencias federales, los organismos de vivienda, y los gobiernos estatales y municipales.

Por lo que respecta al financiamiento para los beneficiarios de ingresos medios, se otorgarán facilidades, mediante plazos y condiciones de pago, de acuerdo a su capacidad, a través de la ampliación de los sistemas de crédito ya existentes, que dan lugar a pagos proporcionales al salario. Mediante estos esquemas, el crédito para la obtención de vivienda se vuelve más accesible, reduciendo la necesidad del subsidio y permitiendo una recuperación adecuada de los créditos.

Por otra parte, para los demandantes potenciales de vivienda, que teniendo ingresos suficientes para cubrir los pagos de principal e intereses de los créditos, no pueden hacer frente a los fuertes pagos como son, el enganche, la escrituración y los derechos. En tal virtud, se promoverán acciones para dar facilidades, y, en su caso, abatir el costo de éstas erogaciones.

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 promoverán 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 destinados a estos fines.

Por otro lado, se fomentará la participación de recursos del sector privado en la construcción de vivienda de interés social y de nivel medio, así como de vivienda para renta; se operarán programas para la adquisición de edificios de viviendas, muchas de ellas con renta congelada, transformando a los actuales inquilinos en propietarios; y se promoverá la actualización de los códigos y procedimientos civiles para que la Procuraduría Federal del Consumidor intervenga en la solución de los problemas inquilinarios.

Dentro del sector campesino, se fortalecerá el Fondo Nacional para la Vivienda Rural, con objeto de apoyar a la población de las zonas rurales marginadas. En el impulso a la vivienda rural, así como en el medio urbano marginado, las acciones se llevarán en concordancia con las políticas de erradicación de la pobreza extrema que promueva el Programa Nacional de Solidaridad.

Por último, y a efecto de simplificar la gestión administrativa abatiendo el tiempo y costo en la construcción de vivienda: se continuará con la instalación de oficinas únicas municipales de trámites para la vivienda; se concertará con los gobiernos estatales la desconcentración de las facultades necesarias para que los ayuntamientos estén en posibilidad de expedir permisos y licencias para la construcción de vivienda, y se impulsará la reducción de los im

puestos causados por escrituración, traslado de dominio y registro de hipotecas.

De esta manera, el Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, en su aspecto de vivienda, define su estrategia, con el objetivo fundamental de abastecer de vivienda digna a los mexicanos.

Consecuentemente creemos que es este aspecto se debiera atender en primera instancia al sector campesino así como al de bajos ingresos. Esperemos que las acciones de vivienda comprendidas en el plan de mérito, se lleven a cabo en realidad, y, no sólo queden -- plasmadas en el papel.

6.- PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA 1990 - 1994

Dentro del marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática se presenta el Programa Nacional de Vivienda 1990 - 1994. En este programa se consideran las propuestas y lineamientos que en materia habitacional establece el Plan Nacional de Desarrollo 1989 --- 1994.

La Ley de Planeación, establece en su artículo 32, que el Programa es de carácter obligatorio para las dependencias de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias, y que, es extensivo a las entidades paraestatales. Sin embargo nosotros nos preguntamos si ésta obligatoriedad es suficiente para que en realidad se cumpla y se ejecute el Programa de mérito.

Por otro lado, en el primer capítulo de éste Programa se señala que, para su ejecución se actuará coordinadamente con los gobiernos de los estados mediante los convenios respectivos; se concertará con los sectores social y privado. Asimismo se inducirán las acciones de los particulares y, en general, del conjunto de la población, a efecto de lograr los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa en comento.

Cabe destacar que el déficit habitacional del país se estima en el orden de los 6.1 millones de viviendas que corresponde, casi en su totalidad, a viviendas consideradas como inadecuadas en función de su espacio y del tipo de materiales con el que están edificadas. Estas viviendas se ubican principalmente en el medio rural y en los asentamientos periféricos irregulares de nuestras grandes ciudades.

Asimismo la problemática habitacional está determinada entre otros factores por:

- El incremento demográfico y los movimientos migratorios, tanto del campo a la ciudad, como de las ciudades pequeñas a las grandes metrópolis;
- La insuficiente oferta de tierra barata, situación que ha generado asentamientos irregulares, usualmente en los terrenos ejidales que rodean a las ciudades;
- La limitada capacidad de los niveles de gobierno federal, estatal y municipal, que ha impedido dotar a las ciudades al ritmo que demanda su acelerado proceso de expansión, de la infraestructura, los servicios públicos y el equipamiento urbano indispensables;

- La escasa disponibilidad de recursos para los programas oficiales de financiamiento a la vivienda para satisfacer las necesidades habitacionales, en especial las relativas a los grupos de población de menores ingresos; y,
- El complejo conjunto de trámites requeridos en el proceso habitacional que eleva los costos y alarga los tiempos de construcción de la vivienda.

Por otra parte, dentro del segundo capítulo del programa se establecen como principales objetivos los siguientes:

- Cumplir con el precepto constitucional de que cada familia --cuente con una vivienda digna y decorosa;
- Orientar prioritariamente la acción del Estado a los grupos de menores ingresos y ampliar la atención a los demás sectores de la población;
- Modernizar los instrumentos de financiamiento de los programas públicos de vivienda, a efecto de incrementar sus alcances cualitativos y cuantitativos;
- Propiciar el reconocimiento a la función social de la tierra apta para vivienda; y,
- Orientar los programas de vivienda en apoyo al proceso de descentralización que requiere el país, aprovechando el factor de arraigo que representan.

El tercer capítulo del Programa Nacional de Vivienda, comprende la estrategia a seguir del mismo, y se precisan los criterios a efecto de coordinar sus acciones con las diversas dependencias de--

la Administración Pública Federal. A continuación les presentamos los aspectos más sobresalientes, a nuestro modo de ver de esta estrategia:

- Con la finalidad de ampliar la cobertura de atención de los programas habitacionales, se continuará la adecuación de los esquemas financieros de los organismos públicos de vivienda;
- A fin de estar en condiciones de utilizar la infraestructura y el equipamiento urbano existentes, se promoverá la utilización de predios baldíos intraurbanos; se impulsará en ellos la construcción de vivienda terminada; se fomentará la rehabilitación de edificios con viviendas en los centros históricos de las ciudades.
- Se establecerán líneas de crédito que permitan ofrecer suelo para vivienda y, de manera gradual, avanzar en la introducción de servicios básicos; se pondrá en operación una línea de "crédito a la palabra", y se promoverá el establecimiento de parques de materiales.
- Con el propósito de continuar impulsando la construcción de vivienda en arrendamiento, se fomentará una mayor oferta de vivienda en renta; se operarán programas para la adquisición de edificios con viviendas por parte de los inquilinos; se fomentará que el marco jurídico propicie una relación más realista entre arrendador y arrendatario; y se implementará un sistema de información que oriente al público sobre los precios de los arrendamientos.
- Se impulsará la constitución de reservas territoriales con fi

nes de vivienda; se establecerán nuevos mecanismos para cubrir las indemnizaciones por concepto de expropiaciones ejidales.

- Se generarán mayores opciones de atención al agro mexicano, a efecto de mejorar los niveles de bienestar y elevar sus índices de productividad; se fortalecerá el Fondo Nacional para la Vivienda Rural.
- Se concertará con las cámaras y asociaciones de industriales de insumos para vivienda, la obtención de precios preferenciales en los mismos; se fomentará el establecimiento de centros de abasto de insumos y materiales; y se ampliará la cobertura del Sistema de Información Transparencia de Precios de Materiales para la Construcción.
- Se promoverá la actualización de los reglamentos estatales de construcción; y se fomentará el desarrollo de nuevos materiales, insumos, procedimientos y técnicas.
- Con objeto de abatir los tiempos y costos en la construcción de vivienda, se impulsará el Programa de Simplificación Administrativa de los organismos financieros de vivienda; y se promoverá la reducción de los impuestos causados por escrituración, traslado de dominio y registro de hipotecas; y,
- Se fomentará la investigación y capacitación aprovechando la infraestructura existente en materia de diseño, construcción, conservación y administración; y se concertará con el sector privado así como con organismos nacionales e internacionales, la obtención de apoyos para la investigación en vivienda.

En el capítulo cuarto del Programa en comento se enuncian para el período 1990 - 1994, las metas sectoriales que se desprenden de las anteriores líneas de estrategia, que permitirán enfrentar el rezago acumulado y disminuirlo en lo posible.

Por otra parte, en el capítulo quinto se determinan las actividades para la ejecución del citado programa, mismas que serán llevadas a cabo por las dependencias y entidades públicas que forman los tres niveles de gobierno y por los sectores social y privado. La Secretaría de Desarrollo Urbano Social y Ecología, hoy de Desarrollo Social; SEDESOL, en su calidad de coordinadora del Sector, será la responsable de normar, fomentar, conducir y coordinar su realización.

Asimismo en este capítulo del Programa, se fijan las principales acciones de los Organismos Financieros de Vivienda para contribuir al logro de los objetivos y metas del mismo.

En suma, el Programa Nacional de Vivienda en el país será atendido bajo la dirección del Estado, a efecto de consolidar el Sistema Nacional de Vivienda.

Es conveniente señalar que los propósitos y responsabilidades del Programa Nacional de Vivienda período 1990 - 1994, son claros y precisos. Se palpa el deseo del Gobierno Federal en contribuir a mejorar la calidad de vida y a reducir las desigualdades dentro de un esquema de corresponsabilidad.

Sin embargo, el cumplimiento y ejecución de las acciones contempladas en el multicitado programa, hasta la fecha han sido mínimas

y poco significativas por parte de los diferentes organismos de vivienda, y entidades de la Administración Pública Federal involucrados en el mismo, en la inteligencia a la obligación a la que están sujetos, de conformidad con el artículo 32 de la Ley de Planeación.

7.- ACUERDO DE COORDINACION PARA EL FOMENTO DE LA VIVIENDA 1992

Con fecha 20 de octubre de 1992, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo de Coordinación para el Fomento de la vivienda, participando en él, el Ejecutivo Federal por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; SHCP, de Desarrollo Social; SEDESOL, de la Contraloría General de la Federación; SECOGEF, de Comercio y Fomento Industrial; SECOFI, de Salud; SSA, de la Reforma Agraria; SRA, el Departamento del Distrito Federal; DDF, los organismos financieros de vivienda: El Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores; INFONAVIT, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; ISSSTE, a través de su Fondo de la Vivienda; FOVISSSTE el Fideicomiso fondo Nacional de Habitaciones Populares; FONHAPO, el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda; FOVI el Banco de Obras y Servicios Públicos; BANOBRAS, el Instituto de Seguridad Social de las fuerzas Armadas Mexicanas; ISSFAM, y los Ejecutivos de las treinta y una Entidades Federativas.

Entre los antecedentes del Acuerdo de mérito destaca el siguiente:

II.- Aún cuando se ha incrementado la cobertura de atención de los programas financieros de vivienda, todavía no alcanzan el nivel necesario para atender las necesidades habitacionales.

Persiste el deterioro en la relación entre el ingreso familiar y los costos de la vivienda; es insuficiente la oferta de tierra apta para vivienda; es reducida la participación del sistema financiero mexicano en el financiamiento habitacional; es baja la inversión del capital privado en la vivienda para arrendamiento; existe dispersión de criterios normativos; son complejos los trámites en todo el proceso; existen regulaciones que encarecen significativamente la vivienda; y se presentan cargas por impuestos, derechos y aprovechamientos sobre urbanización, edificación y escrituración de la vivienda de interés social y popular que limitan su oferta.

Asimismo, cabe mencionar algunos aspectos sobresalientes de la cláusula segunda del citado Acuerdo que señala:

SEGUNDA.- Para el logro del objeto del presente Acuerdo, las partes llevarán a cabo las siguientes acciones:

- Compatibilizar y articular los programas e inversiones en materia de vivienda de los sectores público, social y privado;
- Canalizar mayores recursos públicos y privados al financiamiento de la vivienda urbana y rural en beneficio de los secto-

res mayoritarios de la población, haciendo accesible el crédito;

- Impulsar la utilización de predios baldíos y adecuar las normas para elevar la densidad habitacional y aprovechar eficientemente la infraestructura y equipamiento instalados, así como fomentar el mejoramiento y la rehabilitación de la vivienda existente;
- Apoyar esquemas comerciales y de producción que faciliten el acceso del autoconstrutor a materiales y equipos de bajo costo para la vivienda en localidades urbanas y rurales;
- Asegurar una oferta de tierra suficiente a precios accesibles para satisfacer las necesidades de vivienda, mediante la constitución de reservas territoriales, dando preferencia en su enajenación a promotores y constructores públicos, sociales y privados de vivienda de interés social y popular financiada por los "organismos" u otras instituciones de crédito.

Por lo que respecta al valor de la vivienda, en la cláusula --cuarta del Acuerdo en comento se establece:

CUARTA.- Para los efectos de este Acuerdo de Coordinación, se considera:

- I.- Vivienda de interés social: aquella cuyo valor, al término de su edificación, no exceda de la suma que resulte de multiplicar por quince el salario mínimo general elevado al --año, vigente en el área geográfica de que se trate; y,
- II.- Vivienda popular: aquella cuyo valor, al término de su edi-

ficación, no exceda de la suma que resulte de multiplicar por veinticinco el salario mínimo general elevado al año, vigente en el área de que se trate.

Lo anterior lo veremos de forma más amplia en el Capítulo Tercero del presente trabajo.

Por otra parte, en la cláusula décima primera, se establecen -- los compromisos que adquieren los organismos de vivienda participantes en el acuerdo referido , los cuales son , entre otros:

- Asignar créditos para vivienda, preferentemente a la población de escasos recursos;
- Garantizar que los créditos que otorguen, se ajusten a la legislación, planes y programas en materia de desarrollo urbano vivienda y ecología;
- Fortalecer y diversificar sus fuentes de financiamiento, incluyendo la utilización de crédito externo; y,
- Canalizar mayores recursos a vivienda en arrendamiento, adquisición de vivienda usada, vivienda rural, auto-construcción y mejoramiento de vivienda.

Consideramos conveniente señalar el apartado de "Proposiciones" del anexo A, del acuerdo de mérito, toda vez que en este, se sientan verdaderamente las bases, los principios y las líneas de estrategia que debieran de seguir las partes involucradas en el acuerdo en estudio. Entre otras muchas, cabe destacar una que para nosotros es fundamental, y que es la de:

"Implantar y operar el sistema de estadística habitacional y el

registro de beneficiarios de los programas institucionales de vivienda, a efecto de evitar la especulación inmobiliaria".

Asimismo, en este anexo se propone modernizar a los organismos de vivienda orientándolos entre otros aspectos a:

- Transformarse en entes eminentemente financieros y de fomento, transfiriendo la edificación de vivienda a los sectores privado y social;
- Adecuar sus sistemas de otorgamiento y recuperación crediticia, para ampliar su campo de acción y reducir su cartera vencida; y,
- Utilizar sistemas de operación eficientes que propicien la reducción de costos y tiempos en la gestión, financiamiento y otorgamiento de créditos, construcción, entrega y titulación de la vivienda.

Sin embargo, y en la inteligencia de que en el anexo citado se encuentra una verdadera política social en cuanto a vivienda se refiere, el artículo tercero del Acuerdo en cuestión, señala que para llevar a cabo el objeto del acuerdo en estudio, las partes convienen en "considerar" las proposiciones que en forma enunciativa y no limitativa se describen en el anexo "A" del mismo.

En virtud de lo anterior, cabe preguntarse: ¿Cómo es posible -- que un estudio tan importante y de gran relevancia social, como es el contenido del anexo "A", se deje al libre albedrío de las partes que intervinieron en el Acuerdo de Coordinación para el Fomento de la Vivienda?

Por otro lado, en la cláusula décima sexta queda establecido que cualquiera de las partes podrá dar por terminado el Acuerdo de -- Coordinación en cuanto a sus derechos y obligaciones, mediante comunicación escrita a las otras, con treinta días de anticipación - pudiéndose suscribir un nuevo instrumento.

En nuestra opinión consideramos que tanto las acciones que comprenden el Acuerdo de Coordinación, como las que integran el anexo "A" del mismo, se debieran aplicar como obligaciones para las distintas partes que en él intervinieron, a efecto de modificar el as pecto legal y/o normativo de éstas.

Supuesto que la instrumentación de acciones y la adecuación de los apoyos necesarios para alcanzar el objetivo que consagra el - derecho constitucional de la familia a disfrutar de una vivienda - digna y decorosa, deberán estar plasmados en los diferentes cuer-- pos legales que regulan el objeto materia de nuestro estudio.

CAPITULO II

CARACTERISTICAS DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL.

1.- La Acción Habitacional en México

a) Antecedentes

2.- Principales Programas de Vivienda de Interés Social

- a) Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda; FOVI
- b) Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; INFONAVIT
- c) Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado; FOVISSSTE
- d) Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares; FONHAPO
- e) Fideicomiso de Vivienda Casa Propia; FICAPRO
- f) Fondo Nacional para la Vivienda Rural; FONAVIR
- g) Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular del Distrito Federal; RHP

1.- LA ACCION HABITACIONAL EN MEXICO

a) Antecedentes

Aunque todas las familias existentes en México tienen necesariamente "algo" donde habitar, una proporción importante de la población lo hace en lugares insalubres y en condiciones de hacinamiento que en muchos casos se pueden considerar infrahumanas.

Estas condiciones miserables en que vive la mayoría de la población, tanto en las ciudades como en su periferia, representan un fiel reflejo de la carencia de una vivienda digna. Su limitado ingreso impide el acceso a este bien necesario a través de la oferta actual del mercado de manera satisfactoria. A este respecto, el autor López Rosado nos comenta en su obra:

"En la mayoría de los casos, la población destina en primer término gran parte de su gasto a productos básicos no duraderos, y sólo la parte restante de su ingreso, a vivienda..."(36)

El estado por su parte, tiene cada vez mayores dificultades para resolver los problemas económicos y sociales del país entre éstos, el empleo, la productividad, los servicios urbanos y la vivienda.

Por otra parte, las inversiones públicas en vivienda son hechas necesariamente con propósitos de recuperación del capital invertido, siendo por tanto dirigidos a sectores sociales con capacidad de pago, fundamentalmente ligados al aparato estatal y al sector -----

(36) López Rosado Diego; Problemas Económicos de México; Edit. --- UNAM; México 1984; p.313

industrial, que también son aquéllos cuyas demandas es necesario - atender en forma preferente por su ubicación dentro del modelo de desarrollo del país.

De esta manera, podemos observar que sectores mayoritarios, dada la distribución del ingreso tienen una baja capacidad de pago - de vivienda quedando excluido de la posibilidad de adquisición de la misma.

Por lo anterior, los autores Garza Schteingart, señalan: "El - problema de la habitación, tan viejo como el hombre. Este pesimismo contiene una buena dosis de realismo en el caso de países subde - sarrollados donde grandes sectores de la población se encuentran - imposibilitados para participar en el mercado de la vivienda por - sus exiguos niveles de ingreso".(37)

Por otro lado; en el medio rural del territorio nacional cons - tituido por poblados dispersos, la vida de muchos mexicanos transcurre en una precariedad absoluta. La pobreza es el principal obs - táculo que impide consecuentemente a la población campesina, el ac - ceso a formas adecuadas de primera necesidad como son, la alimenta - ción, vestido, servicios educativos y de salud, así como a una vi - vienda digna.

Por otra parte, el modelo de desarrollo del país ha sido concen - trador; debido a que en función del propósito de industrialización y de modernización, las inversiones públicas y privadas se han con - centrado en pocas entidades federativas. Consecuentemente, se ha -

(37) Garza Gustavo, Schteingart Martha; La Acción Habitacional del Estado en México; Edit. El Colegio de México; México 1978; p.14

desatendido el desarrollo del sector campesino y con ello, a la mayor parte de los poblados de México.

Esta situación ha propiciado que una parte importante de la población tiende a concentrarse aceleradamente en aquéllas entidades y ciudades en que se concentran la actividad económica, las oportunidades de trabajo y la posibilidad de acceso a diversos satisfactores básicos para la población, como lo son Monterrey, Guadalajara y por supuesto, el D.F.

La concentración de la población en grandes centros urbanos acarrea fuertes dificultades para la satisfacción de necesidades de--vivienda, en las grandes ciudades, los servicios urbanos tienen --costos muy elevados (infraestructura y equipamiento) sucediendo lo mismo en la tierra y en general con todos los insumos para la viviuenda. Ante esta situación, el autor Faya Viesca nos comenta en su obra:

"El desarrollo de los centros urbanos merece una atención pri--mordial en la programación económica y social del sector público,--razón por la que éste debe establecer los vínculos necesarios que permitan una coordinación efectiva entre sus diversos órganos, de--pendencias y entidades, con el fin de lograr una mayor eficacia y--eficiencia en la inversión pública y en el gasto corriente. Estas medidas estarían orientadas a mejorar las condiciones de vida de --la población, así como a la promoción de una más adecuada distribuución poblacional en las zonas urbanas y rurales del país".(38)

(38) Faya Viesca Jacinto; Administración Pública Federal; Edit. Porrúa; México 1983; p.452.

Podemos decir que todas aquéllas familias que viven en lugares que no cumplan con un factor standart mínimo establecido, es decir que no cuenten con los servicios de agua, energía eléctrica y drenaje, y que no estén construídas con algún material durable, comprenden el monto del déficit habitacional existente; toda vez que, "el total de viviendas requeridas en un país, está constituido por el número de familias existentes".(39)

Así pues, tomando en consideración el déficit cuantitativo y -- cualitativo, que por diversas causas se ha acumulado durante va -- rios años, en materia de vivienda, éste representa uno de los prin -- cipales y más serios problemas que afronta México.

"Ante esta realidad cualquier política de vivienda popular que pretenda disminuir los grandes déficit, tiene que idear un mecanis -- mo que haga posible incorporar al sector popular, en el cual se en -- cuentran esencialmente las necesidades no satisfechas de vivien -- da".(40)

Para enfrentar esta situación, el gobierno mexicano, ha incre -- mentado los recursos dedicados a la realización de acciones habita -- cionales para las clases populares, a través de diferentes organis -- mos y programas de vivienda, que coadyuven en esta problemática, -- así como expidiendo la legislación inherente a esta temática. Ense -- guida les presentamos una breve reseña a través de la cual el Go -- bierno Mexicano ha ejercido su acción habitacional.

(39) Garza Gustavo; op.cit.; p.38

(40) op. cit.; p. 39

Como lo hemos señalado anteriormente, en nuestra Constitución - de 1917, en su artículo 123, por vez primera se hace referencia a la cuestión de vivienda, obligando a los patrones a proporcionar - habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores.

"En 1925 se crea la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, siendo ésta la primera institución encargada de atender la seguridad social de los trabajadores al servicio de los poderes de la unión, transformándose posteriormente en el ISSSTE, y agrega a sus anteriores servicios (créditos a corto plazo e hipotecarios): servicios médicos, guarderías infantiles y servicios culturales. - Cabe destacar que desde esa fecha la citada Dirección otorgaba -- préstamos para vivienda".(41)

En 1932, se constituyó el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (hoy Banobras); en 1943, se fundó el Banco de Fomento a la Habitación, y, posteriormente se integró al banco en comento.

Posteriormente, en 1947, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, desarrolló programas habitacionales orientados hacia sectores medios y bajos de la población. Para ello, se creó dentro del mismo Banco, el Fondo de Casas Baratas, el cual en 1949 se sustituyó por el Fondo de las Habitaciones Populares, "logrando en 20 años la edificación de unas 46mil viviendas, entre ellas los primeros grandes conjuntos habitacionales en la ciudad de México: la Unidad López Mateos en Noalco Tlatelolco, las colonias Jardín -

(41) Garza Gustavo; op. cit.; p. 188

Balbuena y del Periodista, de acuerdo con las concepciones urbanas y los modelos arquitectónicos y patrones constructivos entonces --prevalecientes".(42)

Por su parte, el Instituto Mexicano del Seguro social;IMSS, y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores --del Estado;ISSSTE, desarrollaron a finales de los años cincuentas- y principios de los sesentas, un intenso programa de vivienda en -renta en beneficio de 18 mil familias en distintos lugares del pa-ís, destacándose las unidades habitacionales Independencia, Santa-Fe, Miguel Alemán y Benito Juárez, todas ellas en la ciudad de Mé-xico. Además Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, le dieron a la vivienda el carácter de una prestación con--tractual a sus trabajadores.

Aunque no se dispone de una estadística detallada, se sabe que por lo menos hasta 1960, dos terceras partes del parque habitacio-nal, estaba compuesto por viviendas en renta.

El Instituto Nacional de la Vivienda, inició sus actividades en 1954, y posteriormente fue transformado en 1971, en el Instituto -Nacional para el desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, fue constituido con el fin de efectuar tareas de programa-ción e investigación de la comunidad rural y de la vivienda popu--lar.

Asimismo en 1956, fue creada la Dirección de Pensiones Milita--res, y en 1972 le otorgaron la facultad de administrar el Fondo de

(42) Enciclopedia de México; Compañía Editora de Enciclopedias de México; México 1987; p.8087.

la Vivienda para los miembros del ejército, la fuerza aérea y la armada, estableciendo un sistema de financiamiento suficiente para adquirir viviendas en propiedad, así como para el mejoramiento de las mismas.

Independientemente de los organismos anteriores, en 1963, fueron creados el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda; FOVI, y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda; FOGA, cuyas funciones fueron el brindar apoyo financiero a las instituciones de crédito y en general a la Banca que concedía préstamos con garantía hipotecaria, mismos que eran destinados entre otras cosas, a la vivienda de interés social. El FOGA desapareció en 1986.

En 1972, se constituyeron el Infonavit, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; y, el FOVISSSTE, Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado, -- fondos para la atención de los trabajadores y servidores públicos con recursos aportados por los patrones con base en un porcentaje de los salarios, y se instituyó el Fondo para la Vivienda Militar-FOVIMI, exclusivo para las fuerzas armadas.

Los organismos financieros contribuyeron en general, a la construcción de más de 760 mil viviendas de interés social hasta 1979. Los fondos solidarios fueron los que tuvieron una mayor participación en la construcción de dichas viviendas, dentro de éstos, el Infonavit (que más adelante veremos) , destacó por su contribución en este aspecto. esto se debe al gran número de trabajadores que están afiliados a estos organismos; situación ésta, que se debe --

contemplar para una mayor inversión en programas de vivienda.

Asimismo, en 1981 se creó el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares; FONHAPO, destinado para los sectores de más bajos ingresos y no asalariados.

A partir de 1982, el gobierno adoptó varias medidas que le permitieron solucionar algunos de los problemas más urgentes que enfrentaban los organismos públicos de vivienda. El primer paso, fue la creación en diciembre de 1982, de la Sub-Secretaría de Vivienda dependiente de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, hoy, de Desarrollo Social.

Durante 1983, se consignó en la constitución, el derecho de toda familia mexicana a una vivienda digna y decorosa; y en el año de 1984 se expide la Ley Federal de Vivienda, y se constituye el FIVIDESU; un organismo especializado del D.D.F., en rehabilitación de vivienda en el centro de la ciudad, y que ha implementado un sistema de estímulos a la autoconstrucción.

Por otro lado, 45% de las unidades de vivienda terminadas en 1985 se hicieron en ciudades medias estratégicas, para reforzar su papel como centros de atracción de la población, y 38% se llevaron a cabo en el medio rural, mientras que Guadalajara y Monterrey sólo recibieron 6% de las unidades realizadas, y el D.F. y sus zonas conurbadas 11% ".(43)

Una grave tragedia de origen natural reavivó el tema de la vivienda; los sismos ocurridos el 19 y 20 de septiembre de 1985 tuvieron

(43) De la Madrid Miguel; Las Razones y las Obras; Cuarto Año; Fondo de Cultura Económica; México 1988; p.79

ron efectos devastadores para la ciudad de México.

Muchas vecindades de alquiler en estado ruinoso se vinieron abajo y edificios de departamentos en colonias de sectores medios, viviendas unifamiliares y grandes conjuntos habitacionales se vieron afectados gravemente. El presidente de la república decretó la expropiación de miles de predios en el centro de la capital y el gobierno de la República ejecutó diversos programas de reconstrucción para alrededor de 100 mil familias.

En torno a estas acciones, los habitantes de la ciudad de México, se organizaron para resolver sus necesidades habitacionales de modo tal, que en adelante sería permanente la movilización política de los pobladores de barrios y colonias que reclamaban mejores viviendas propias, bajos alquileres y más servicios.

Por otra parte, "se dotó de mayores recursos al Fonhapo, encargado de atender a los grupos de población no asalariada, lo que le permitió triplicar su participación en los programas nacionales de vivienda, al pasar de 4.5% en 1983 a 12% en 1986".(44)

El mayor impulso a la vivienda se dió durante 1987, en ese año se llevaron a cabo acciones para apoyar la construcción o la rehabilitación de más de trescientos mil hogares. Se desarrolló un programa en el que se adecuaron los principales elementos de la política normal de vivienda que se habían establecido desde principios del sexenio. Asimismo se integraron algunos aspectos nuevos, cuya viabilidad se puso a prueba, así como varios de los mecanismos que

(44) De la Madrid Miguel; op. cit.; Quinto Año; p. 262.

habían mostrado su eficacia en el proceso de reconstrucción.

Este programa se implantó con la ayuda de los distintos organismos públicos especializados para dar apoyo a la vivienda, en el cual se manejó más del capital previsto para el otorgamiento de créditos ; el noventa por ciento del capital destinado al programa provino de recursos internos del país, y sólo el diez por ciento restante, de préstamos del exterior.

La mayor parte de estos recursos se canalizó por medio de la banca comercial, que los puso a disposición de los industriales -- promotores de vivienda de interés social; del Infonavit, organismo encargado de atender a los trabajadores asalariados que laboran en empresas particulares; del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda; Fovi, que funciona como banca de desarrollo para este rubro, ofreciendo tasas de interés más blandas en apoyo al sistema bancario; del Fonhapo, que da servicio sobre todo a los sectores populares que no son asalariados, y del Fovissste. También se destinó una importante partida de créditos a la conclusión de los trabajos de reconstrucción que todavía estaban pendientes.

Una decisión que nosotros creemos importante en ese mismo año, fue que tanto los organismos de vivienda como la banca determinaron un plazo de amortización máximo de veinte años.

Por otro lado, "se propuso la creación de un Registro Nacional de Beneficiarios de Vivienda de Interés Social, que asegurara que cada familia recibiera crédito de un sólo organismo para proteger los derechos de la totalidad de la población que debía ser atendida.".(45)

(45) op. cit.; p. 264

Además desde el momento de la escrituración, se determinaba quién sería el heredero en caso de fallecimiento del titular del prétamo.

Consideramos conveniente destacar otro aspecto relevante en -- 1987, que fue un movimiento popular urbano, surgido a raíz del programa de reconstrucción de Renovación Habitacional Popular.

De esta manera, los arrendatarios de edificios con "rentas congeladas" (inmuebles cuyo alquiler no se pudo alterar a partir de -- la publicación de los decretos de 1946, 47 y 48), que generalmente eran vecindades viejas y deterioradas que no recibían mantenimiento alguno por parte de sus propietarios, toda vez que les habían -- dejado de representar algún beneficio, comenzaron a exigir una ampliación del decreto expropiatorio, mediante manifestaciones y --- plantones en diversos organismos públicos de vivienda, especialmente en Fonhapo, así como en la Cámara de Diputados y en el Departamento del Distrito Federal.

En tal virtud, el gobierno, dió respuesta a esta solicitud a -- través de un mecanismo que desarrolló el Fonhapo mediante el cual -- se otorgó crédito para la adquisición de varios predios, y poste -- riormente la edificación de vivienda en esos terrenos. La Asamblea de Barrios y Organizaciones Vecinales (ABOV), se dedicó a la bús-- queda de estos inmuebles que reunieran el perfil necesario, a fin -- de que fueran reconstruidas o rehabilitadas con préstamos de la -- institución.

Consecuentemente, la experiencia obtenida en este proyecto, permitió al Gobierno Federal establecer un programa que reuniera las-

anteriores características; fue así que en noviembre de ese mismo año se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el programa - denominado Casa Propia, cuyas características veremos más adelante.

De esta forma podemos decir que aún ante el incremento de la población que crea más necesidades de vivienda, el Gobierno Mexicano ha participado activamente en el mercado habitacional, a través de diferentes organismos. Y como parte de su política social, destacan entre otros: El Fondo de operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), que promueve la construcción de vivienda de interés social para familias de recursos medios; el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), los cuales son organismos financieros de vivienda que producen viviendas de interés social para los trabajadores asalariados; el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), que atiende necesidades de vivienda de la población preferentemente no asalariada, y con ingresos menores a 2.5 veces el salario mínimo general; el Fideicomiso de Vivienda Casa Propia (FICAPRO), que otorga préstamos a los inquilinos de inmuebles con rentas congeladas; y el Fondo Nacional para la Vivienda Rural (FONAVIR), que concede créditos para la vivienda rural.

Los organismos públicos de mérito, han tenido un carácter permanente, y, en nuestra opinión vienen siendo los de mayor relevancia en el contexto habitacional de nuestro país. Sin embargo, no debe-

mos omitir en el presente trabajo al Programa de Renovación Habitacional Popular, que fue creado a consecuencia de los sismos acontecidos en el mes de septiembre de 1985, teniendo un carácter emergente, el cual a pesar de que ya fue liquidado, sus características y funcionamiento son dignos de tomarse en cuenta.

A continuación se establecen las bases legales de creación y -- las normas de operación de estos importantes organismos.

2.- PRINCIPALES PROGRAMAS DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL

a) Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda; FOVI.

Uno de los mecanismos creados por el Gobierno Federal para coadyuvar a la solución del problema habitacional, inició sus acciones en el año de 1963, cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, puso en marcha el Programa Financiero de Vivienda; PFV, para ser operado por el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda; FOVI, del Banco de México y la Banca Comercial.

Actualmente el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda, es un fideicomiso del Banco de México creado para canalizar recursos a través de la banca comercial para financiar vivienda de interés social.

Este programa se basa en la consideración de que los recursos -

del Estado, son insuficientes para satisfacer la creciente necesidad de habitaciones, utilizando parte de los ahorros captados por las instituciones de crédito, para que con la inversión de estos recursos, complementados con otros gubernamentales, se atienda en mayor proporción la demanda existente de vivienda.

Además del FOVI, se constituyó el fideicomiso del Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda de Interés Social; FOGA, para promover y coordinar la inversión, así como complementarla y garantizarla en caso necesario.

Los objetivos fundamentales del FOVI, son:

"Facilitar la compra de vivienda de interés social; incrementar la oferta de la misma, concertando la participación del gobierno federal, del sistema bancario y de otros sectores como el privado y el social; estimular la ocupación de mano de obra de escasa o mediana calificación a través de la constitución de conjuntos habitacionales, y destinar recursos bancarios al financiamiento de vivienda para familias de recursos limitados, regulado por disposiciones del Banco de México, atendiendo a sectores de la población asalariados o no, con ingresos suficientes para cubrir los pagos derivados de los créditos para construcción, adquisición o mejora de su vivienda y, de ser el caso, el importe de las rentas. Lo anterior por medio del otorgamiento de financiamientos en condiciones preferenciales para la construcción, adquisición o mejora de viviendas de interés social".(46)

(46) Garza Gustavo; op. cit.:p. 103

El FOGA a su vez, fue creado con el objetivo fundamental de otorgar apoyo a los bancos comerciales que concedieran préstamos con garantía hipotecaria o fiduciaria, destinados a vivienda de interés social. Estableciendo mecanismos mediante los cuales aseguraban sus inversiones, asimismo absorbía parte de los intereses en el pago de las primas de seguros.

El FOGA desapareció en 1986, consecuentemente el patrimonio de éste fue absorbido por el propio FOVI, cuyas funciones son las siguientes:

- Promover la construcción de viviendas para familias de recursos limitados en la república, mediante la orientación de las inversiones de las instituciones de crédito y recursos patrimoniales, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Vivienda.
- Asesorar a promotores y constructores de los sectores públicos y privados, en aspectos socioeconómicos, de construcción financieros y jurídicos.
- Aprobar los proyectos de vivienda, para que se cumplan las disposiciones locales y las emitidas por el Banco de México sobre el financiamiento de este tipo de construcciones.
- Apoyar la inversión de vivienda de esta clase, en propiedades y para arrendamiento, mediante el otorgamiento de financiamientos a instituciones bancarias.
- Supervisar la ejecución de los proyectos para que se desarrollen en los términos de su aprobación.
- Colaborar con dependencias y organismos del sector público y

privado en la instrumentación de acciones tendientes a reducir los costos de construcción y mejorar los sistemas constructivos para - fomentar la vivienda de bajo precio.

Podemos decir que hasta principios de 1989, los créditos del FO VI, su gestión se efectuaba de forma individual o colectiva a través del sistema bancario. En el caso colectivo, la gestión se hacía con los llamados " créditos puente", por medio de promotores - o empresas constructoras.

En el caso individual, se requería estar comprendido en un perfil socio-económico a partir del cual las instituciones bancarias - concedían el crédito. En la actualidad, el mecanismo de asignación se hace en su totalidad, a través de los créditos puente que son - subastados a los promotores, para asignarse individualmente una -- vez que la vivienda es adquirida.

El programa de FOVI, está abierto a todos los constructores y/o - promotores del país, sólo se requiere inscribirse como tal en el - fondo.

El adquirente final de las viviendas puede ser cualquier jefe - de familia con ingresos familiares hasta por 6 salarios mínimos, - debiendo comprobar estos ingresos para calificar como sujeto de -- crédito de la banca comercial.

En las subastas de derechos sobre créditos, participan los pro - motores que, para poder vender las viviendas que construyen, neces - itan asegurar la disponibilidad de un crédito de largo plazo para sus adquirentes.

Para participar en las subastas se requiere:

- Tener un registro vigente como promotor del FOVI.
- Tener un proyecto para un conjunto de viviendas.
- Tener la aprobación técnica del conjunto, misma que puede entender FOVI, o cualquier Banco autorizado para otorgarla.
- Obtener de la Banca Múltiple, su anuencia por otorgar el crédito puente y administrar el crédito a largo plazo, asumiendo la cobranza y el riesgo de pago del acreditado.
- Presentar la postura a la subasta, junto con una cuota de inscripción.

Las posturas presentadas, se ordenan de la más alta a la más baja, en presencia de representantes del Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y el FOVI, asignándose los derechos solicitados hasta agotar el monto subastado para cada categoría.

Las subastas tienen varias cualidades, en primer lugar permiten asignar los créditos de manera ágil y totalmente transparente; en segundo lugar, favorecen a los promotores más eficientes porque -- son quienes pueden ofrecer posturas más altas; en tercer lugar, también favorecen la edificación en los estados que toman medidas para abaratar la construcción de las viviendas; y en cuarto lugar, muestran que tanto están dispuestos los promotores a pagar por tener asegurado un crédito que les facilitará vender sus viviendas. Esta indicación ha servido para inducir a los bancos a canalizar recursos propios al financiamiento de la vivienda.

Existe un período de 90 días para iniciar las obras de aquéllos conjuntos habitacionales que hayan obtenido asignación de créditos en la subasta. Sin embargo, para no generarle problemas al promo--

tor, este plazo puede extenderse a criterio de FOVI hasta por o --
tros 90 días, cuando el promotor lo justifique, sin llegar a la --
cancelación de los derechos obtenidos.

El crédito al adquirente final devenga una tasa de interés i---
gual al costo promedio de la captación a plazo de la Banca (CPP),--
que se ajusta mensualmente. A su vez, el pago inicial del acreditado
queda fijado al salario mínimo del Distrito Federal durante la-
vida del crédito.

En los primeros años de vigencia del crédito, el acreditado re-
cibe financiamiento adicional por los intereses devengados no cubier
tos por su pago mensual. El plazo del crédito puede variar dependi
endo de la evolución de los salarios en relación con las tasas -
de interés, pero si existe un saldo a los 20 años, lo absorbe el--
FOVI.

Para promover la descentralización regional, el FOVI limita los
créditos a las zonas metropolitanas de las ciudades de México, Guada
lajara y Monterrey, al 15% del total subastado.

Cabe destacar que a partir del mes de junio de 1991, debido a la
creciente participación de la Banca con sus recursos en el crédito
a la vivienda de interés social, el FOVI ha dejado de subastar cré
ditos para esta categoría.

El FOVI sólo otorga crédito de largo plazo para el adquirente -
final, y lo distribuye entre los conjuntos habitacionales propuesto
s por los promotores mediante subastas de derechos sobre créditos;
la Banca corre con la totalidad de riesgo de no pago de los -
acreditados. El crédito puente para el promotor, lo otorga la Ban-
ca Comercial con sus recursos, a la tasa de interés de mercado.

El programa FOVI se ha venido financiando a través de aportaciones del gobierno federal, como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, así como la Agencia Internacional de Desarrollo (AID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el Banco Mundial (BM), y por recursos propios provenientes de la recuperación de los créditos que otorga. Además, los créditos del FOVI, se complementan con otros otorgados por el sistema bancario.

El FOVI actuó como promotor directo en la construcción de sus primeros conjuntos habitacionales de interés social, pero en la actualidad lleva a cabo sus acciones a través de promociones externas. Además actúa como un organismo de servicio y asesoría técnica para la construcción de vivienda de interés social financiada directamente por la banca.

Con la reciente reestructuración de la banca, se ha establecido una mayor competitividad entre las sociedades de crédito, y por ende una nueva forma de relación entre el FOVI y la Banca; el cambio ha consistido básicamente en suprimir la obligación del banco de prestar a adquirentes individuales de vivienda, haciéndose cargo el propio FOVI de esa función, y dejándole a la banca la responsabilidad de otorgar créditos puente a los promotores encargados de construir vivienda. Cabe destacar que la tasa de interés a la que la institución bancaria otorga el crédito puente está fijada por el mismo banco bajo criterios estrictamente competitivos.

La relación del FOVI con respecto a los promotores o constructores de vivienda ha sido normativa, dictando la especificación de -

normas de construcción, ya que se limita en su función financiera a los adquirentes directos. Los créditos individuales, en cambio, están a cargo del FOVI con tasas y plazos muy atractivos, pero asegurándose una recuperación adecuada de estos.

El subsidio que proporciona el FOVI, es necesario toda vez que los créditos con tasas bancarias resultan prohibitivamente caros para la mayoría de las familias.

Por otra parte, el costo del financiamiento depende fundamentalmente de la recuperación real de los créditos, debido a que la población a la que atiende el FOVI, pertenece a estratos relativamente altos dentro de la distribución del ingreso, y a que la institución siempre ha cuidado de su política de recuperación.

El FOVI ha logrado un promedio de recuperación de créditos realmente impresionante. Se calcula que en el año de 1988 se logró una recuperación del 90% en los créditos más bajos, y casi un 100% en los créditos de mayor monto. La diferencia entre el valor real de los fondos prestados, y los pagos que hacen los acreditados, constituye el subsidio directo que viene a ser absorbido por la institución, y en última instancia es pagado por el gobierno a través del Banco de México.

En sus 25 años de operación, el fondo conjuntamente con la banca comercial, ha financiado la adquisición de alrededor de un millón de viviendas de interés social.

El objetivo del FOVI para el sexenio 1989 - 1994, es financiar-

250 mil viviendas, con especial énfasis en aquéllas con valor de - hasta 130 salarios mínimos mensuales. Para hacer factible la promo- ción de este tipo de vivienda por el sector privado, el fondo ha - tomado medidas para reducir el riesgo de desarrollar promociones y está concertando con los gobiernos estatales medidas para generar- una oferta adecuada de terrenos, y para propiciar la regulación y - desgravación de la urbanización, edificación y escrituración.*

- *Para la elaboración de este apartado se consultó básicamente a:
- Vivienda y Estabilidad Política; Centro de Investigación para - el Desarrollo, A.C.; Edit. Diana; México 1991.
 - Programa Financiero de vivienda; FOVI-Banco de México; Sept. 1992.

b) Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabaja - dores; INFONAVIT.

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federaci- ón de fecha 24 de abril de 1972, se expide la Ley del Instituto -- del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, como res- puesta a la creciente necesidad de vivienda de un sector muy espe- cífico: el de los trabajadores asalariados. Esta ley es de utili- dad social y de observancia general en toda la república. (art. 1º)

El fundamento jurídico de su creación se remite a la fracción - XII, del artículo 123 de nuestra Constitución, que como lo vimos - anteriormente, contempla la obligación por parte de los patrones - de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas para sus trabaja

dores. Asimismo, en la Ley Federal del Trabajo, se determinó que esta obligación sería cumplida por medio de la aportación patronal al Fondo, sobre el 5% de los salarios percibidos por cada trabajador. (arts. 97, 110 y 136 al 151).

Con la creación del Infonavit, se pretendió resolver fundamentalmente el problema de encontrar una fuente de recursos financieros para la construcción de vivienda, que permitiera que los créditos se dieran con tasas inferiores a las prevaecientes en el mercado, tan sólo lo suficientemente altas para garantizar el carácter revolvente del fondo.

De conformidad con el artículo 2º de la ley que lo constituye, el INFONAVIT es un organismo social con personalidad jurídica y patrimonio propio con domicilio en la ciudad de México; que tiene -- entre sus principales objetivos los siguientes:

- I.- Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda;
- II.- Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente -- para:
 - a) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas;
 - b) La construcción, reparación ampliación o mejoramiento de sus habitaciones; y,
 - c) El pago de los pasivos contraídos por los conceptos anteriores; comprende todos aquéllos que se utilizan para liquidar o redocumentar las deudas contraídas con anterioridad por el trabajador para obtener su vivienda y que implicaban el pago

de intereses mayores que los cobrados por el Instituto.

Es conveniente destacar que al momento que el trabajador reciba crédito del INFONAVIT, el saldo de la subcuenta de vivienda de su cuenta individual se aplicará como pago inicial por cualquier concepto señalado en los incisos anteriores. Asimismo, durante la vigencia del crédito concedido al trabajador, las aportaciones patronales a su favor, se aplicarán a reducir el saldo insoluto a cargo del propio trabajador. (art. 43 bis) y,

III.- Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores. (art. 3º)

Por otra parte, el artículo 5º de la ley en comento, establece que el patrimonio del Instituto se integra con las aportaciones patronales al Fondo Nacional de la Vivienda; con las aportaciones en numerario, servicio y subsidios que proporcione el Gobierno Federal; con los bienes y derechos que adquiera por cualquier título; y, con los rendimientos que obtenga de la inversión de sus propios recursos, con exclusión de los que provengan del Fondo Nacional de la Vivienda.

Aquí cabe agregar que las contribuciones del gobierno federal - al Infonavit, han sido mínimas en comparación con las privadas; -- que es la fuente principal de recursos del Instituto.

Este Instituto se compone por una Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia, el Director General,

dos Directores Sectoriales, la Comisión de Inconformidades y de Valuación y las Comisiones Consultivas Regionales.

Cabe destacar que la estructura administrativa del INFONAVIT -- presenta una modalidad distinta a la de otros organismos públicos-- de vivienda. Se caracteriza porque en ella participan, en forma -- tripartita, representantes de los trabajadores, empresarios y del-- gobierno federal, que son los tres sectores implicados en la operación de los programas. (arts. 7º y 12)

A continuación mencionaremos en breve, las que en nuestra opinión son las principales atribuciones de cada uno de estos órganos -- que integran el Instituto.

- La Asamblea General es la autoridad suprema de la Institución y estará integrada por 15 representantes, miembros de los diversos sectores, es decir, del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones. Y será la responsable de determi-- nar la política y programas que habrán de orientar la marcha-- de la Institución, examinando, y, en su caso aprobando el presupuesto de ingresos y egresos y los planes de labores y fi-- nanciamiento del Instituto para el siguiente año. Asimismo se ñalará la jurisdicción sobre el establecimiento, modificación o suspensión de las Comisiones Consultivas Regionales del Ingtituto, así como expedir los reglamentos del mismo.

La Asamblea General deberá reunirse por lo menos dos veces al año. (art.9º)

- El Consejo de Administración, a su vez estará integrado por --

- 15 miembros que serán designados por la Asamblea General, también en forma tripartita (art.12), y le corresponderá principalmente decidir sobre inversiones y operaciones del Instituto, reglamentar sus actividades y resolver sobre el establecimiento de las Comisiones Consultivas Regionales que asesoren y propongan proyectos de vivienda en sus respectivos territorios, así como establecer las reglas para el otorgamiento de créditos, y designar a los miembros de la Comisión de Inconformidades y de Valuación, a propuesta de los representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patrones.
- La Comisión de Vigilancia, se integrará con 9 miembros designados por la Asamblea General, en donde los diversos sectores propondrán tres miembros por cada uno de ellos.(art.17). A esta Comisión le corresponderá la observancia en cuanto a la administración de los recursos y los gastos del Instituto, proponiendo a su vez, medidas tendientes a mejorar el funcionamiento de la institución, así como citar a Asamblea General en los casos que a su juicio lo amerite.
 - El Director General, por su parte será nombrado por la Asamblea General, a proposición del Ejecutivo Federal (art.22). Y entre sus atribuciones destacan las de representar legalmente al Instituto como mandatario general para pleitos y cobranzas actos de administración y de dominio, pudiendo delegar la representación, incluyendo la conciliación ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, así como otorgar y revocar poderes generales o especiales.

Asimismo podrá asistir a las sesiones de la Asamblea General y del Consejo de Administración, con voz pero sin voto. Presentar al consejo de administración dentro de los dos primeros meses del año siguiente, los estados financieros y el informe del ejercicio anterior; así como los presupuestos de ingresos y egresos y los planes de labores y financiamiento para el año siguiente, a más tardar el último día de octubre de cada año.

- Los dos Directores Sectoriales, serán nombrados por la Asamblea General, a propuesta de los representantes de los trabajadores y de los patrones uno por cada sector, teniendo como función el enlace entre el sector que representen, y el Director General, pudiendo asistir a las sesiones del Consejo de administración, con voz pero sin voto. (art. 24)
- La Comisión de Inconformidades y de Valuación, se integrará en forma tripartita con un miembro por cada representación, y conocerá y resolverá sobre los recursos que los patrones y -- trabajadores promuevan ante el Instituto, en términos del reglamento correspondiente y con sujeción a los criterios que -- sobre el particular establezca el consejo de administración. -- Asimismo conocerá de las controversias que se susciten sobre el valor de las prestaciones que las empresas estuvieren otorgando a los trabajadores en materia de habitación, para decidir si son inferiores, iguales o superiores al porcentaje con signado en el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo y po der determinar las aportaciones que deban enterar al Institu-

to o si quedan exentas de tal aportación, presentando posteriormente a la controversia, un dictamen al consejo de administración resolviendo lo que a su juicio proceda.(art.25)

-Las Comisiones Consultivas Regionales, se integrarán en forma tripartita, y actuarán en las áreas territoriales que señale la Asamblea General.(art.26). asimismo sugerirán al consejo de administración a través del Director General, las áreas más adecuadas, y las características de las habitaciones de la región susceptibles de ser financiadas; así como opinar sobre los proyectos de habitación a financiar en sus respectivas regiones - (art.27).

Por otro lado, el artículo 30 de la ley de mérito establece que las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos referidos en el artículo 29, así como su cobro, tienen el carácter de fiscales. Situación que eleva a la categoría de autoridad fiscal al Instituto.

De esta manera, el INFONAVIT en su carácter de organismo fiscal autónomo, está facultado para determinar en caso de incumplimiento el importe de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos; señalar bases para su liquidación; fijarlos en cantidad líquida; requerir su pago; y, determinar los recargos correspondientes.

Asimismo el propio artículo 30 prevee que los pagos se podrán efectuar en las propias oficinas del Instituto o en las oficinas bancarias autorizadas. En todo caso, el cobro y ejecución de los créditos no cubiertos, estarán a cargo de la oficina federal de Ha

cienda que corresponda, con sujeción a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación. Asimismo el artículo 57 establece:

"Comete delito equiparable al de defraudación fiscal en los términos del Código Fiscal de la Federación, y será sancionado con -- las penas señaladas para dicho ilícito, quien haga uso de engaño, aproveche error, simule algún acto jurídico u oculte datos, para omitir total o parcialmente el pago de las aportaciones o el entero de los descuentos realizados".

En cuanto al sector de la población que atiende el INFONAVIT, -- las disposiciones legales fijan el tipo de trabajador por el cual se debe aportar el 5% sobre su salario: aquéllos que presten a --- otra persona física o moral, un trabajo personal subordinado y que mantengan una relación contractual con una empresa o patrón, sea -- esta agrícola, industrial, minera o de cualquier otro tipo.

De esta manera, toda empresa o patrón tiene obligación de ins-- cribir y aportar por sus trabajadores (art.29). Si esto no ocurre, existen disposiciones legales al respecto que permiten al Instituto incribir al trabajador, sin gestión alguna de este o de su patrón. En la inteligencia de que esto no releva al patrón o empresa, del incumplimiento de su obligación, ni lo exime de las sanciones en que hubiera incurrido (arts. 32 y 33).

Quedan expresamente fuera de este grupo, los trabajadores domésticos (art.146 Ley Federal del Trabajo). Al respecto, el autor Alberto Briceño, señala lo siguiente: " Se exime a los patrones de -- la obligación de pagar las aportaciones respectivas por sus traba-

jadores domésticos. Esto, tomando en cuenta la naturaleza peculiar de la relación, así como el hecho de que la prestación de este tipo de servicios implica, habitualmente, la de recibir habitación, -- tal como lo prevé el artículo 334 de la ley" (47).

Enseguida transcribiremos el artículo comprendido en la Ley Federal del Trabajo a que se refiere el autor:

Art. 334.- Salvo lo expresamente pactado, la retribución del doméstico comprende, además del pago en efectivo, los alimentos y la habitación. Para los efectos de esta ley, los alimentos y habitación se estimarán equivalentes al 50% del salario que se pague en -- efectivo.

Asimismo, el artículo 147 de la ley de mérito, autoriza al Ejecutivo para determinar las modalidades y fechas con que se incorporarán al régimen previsto en el Capítulo III, del Título Cuarto de la ley en comento, los deportistas profesionales y los trabajadores a domicilio.

Para los efectos de la Ley del Infonavit se entenderá por subcuenta de vivienda, a la subcuenta a que se refiere la fracción II del artículo 29 de la ley en cuestión respecto a las obligaciones de los patrones que dice:

II.- Efectuar las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda . en instituciones de crédito, para su abono en la subcuenta del Fondo Nacional de la Vivienda de las cuentas individua

(47) Briceño Ruiz Alberto; op. cit.; p. 318

les del sistema de ahorro para el retiro abiertas a nombre de los trabajadores, en los términos de la presente Ley y sus reglamentos, así como en lo conducente, conforme a lo previsto en la Ley del Seguro Social y en la Ley Federal del Trabajo. Estas aportaciones son gastos de previsión de las empresas. A fin de que las instituciones de crédito puedan individualizar dichas aportaciones, los patrones deberán proporcionar a las mismas, información relativa a cada trabajador, en la forma y con la periodicidad que al efecto determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Consecuentemente, el artículo 38 de la ley del Infonavit, en su párrafo tercero determina que: "Las instituciones de crédito que reciban aportaciones de los patrones deberán proporcionar a estos, comprobantes individuales a nombre de cada trabajador, dentro de un plazo de treinta días naturales, contado a partir de la fecha en que reciban las aportaciones citadas. Los patrones estarán obligados a entregar a sus trabajadores dichos comprobantes junto con el último pago de salario de los meses de febrero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre de cada año".

De conformidad con el artículo 40 de la ley que constituye el - INFONAVIT, el trabajador que cumpla 65 años de edad, o adquiera el derecho a disfrutar una pensión por cesantía en edad avanzada, vejez, invalidez, incapacidad permanente total o incapacidad permanente parcial del 50% o más, en los términos de la Ley del Seguro Social, tendrá derecho a que la institución de crédito que lleve -

su cuenta individual de ahorro para retiro, le entregue por cuenta del Instituto, los fondos de la subcuenta de vivienda, fijándolos en la cantidad financiera que el trabajador designe, a fin de adquirir una pensión vitalicia, o bien, entregándoselos al propio trabajador en una sola exhibición.

Asimismo en caso de fallecimiento del trabajador, la institución de crédito respectiva, entregará el saldo de la cuenta individual de ahorro para retiro, a los beneficiarios que el titular haya señalado por escrito, en la forma elegida por este.

En virtud de lo anterior, es conveniente señalar que el derecho del trabajador, y en su caso los beneficiarios a recibir los recursos de la subcuenta de vivienda, prescribe en favor del Instituto a los 10 años en que sean exigibles (art. 37).

Por otra parte, cuando un trabajador haya recibido crédito por parte del Instituto, tendrá derecho a elegir la vivienda nueva o usada a la que se aplique el importe del crédito, en la inteligencia de que ésta puede ser o no, parte integrante de conjuntos habitacionales financiados con recursos del propio fondo.

Asimismo la ley de mérito en su artículo 41, segundo párrafo, establece una disposición que prevé una prórroga hasta de 12 meses en el pago, sin intereses de las amortizaciones correspondientes, en los casos en que el acreditado deje de estar sujeto a una relación laboral, con la finalidad de que el trabajador consiga un nuevo empleo y vuelva a pagar sus cuotas.

Los recursos del Instituto (art.42), se destinarán principalmen

te a:

- Al otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor en el Instituto, y se aplicarán a la adquisición en propiedad de habitaciones, o a la construcción, rehabilitación o ampliación de las mismas, y al pago de pasivos contraídos por cualquiera de los conceptos anteriores.

Asimismo el Instituto podrá descontar con la responsabilidad de las instituciones de crédito, créditos que éstas hayan otorgado, para aplicarse a cualquiera de los conceptos anteriormente señalados.

No debemos omitir en esta fracción que el saldo otorgado a los trabajadores por estos conceptos, se revisará cada vez que se modifiquen los salarios mínimos, incrementándose en la misma proporción en que aumente el salario. De esta manera los créditos citados devengarán intereses sobre el saldo ajustado de los mismos, a la tasa que determine el consejo de administración, que no será menor del 4% anual sobre saldos insolutos. Los créditos se otorgarán a un plazo no mayor de 30 años (art.44).

- Al financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales, para ser adquiridos por los trabajadores mediante créditos que les otorgue el Instituto.
- A la inversión de bienes muebles e inmuebles destinados estrictamente para sus fines.

Cabe hacer mención de que los contratos y las operaciones rela-

cionadas con los inmuebles a que se refieren los recursos del Instituto anteriormente descritos, estarán exentos del pago de toda clase de impuestos, derechos o contribuciones de la Federación, de los Estados o del Distrito Federal.

El INFONAVIT produce la vivienda fundamentalmente a través de dos programas que definen su funcionamiento; el origen de estos se encuentra contenido en los objetivos para los cuales fue creado: por un lado financia y promueve la construcción de vivienda nueva en conjuntos habitacionales y, por otro, otorga créditos para que los trabajadores se procuren la vivienda de manera individual. Los dos primeros programas han sido denominados: programa de financiamiento y construcción de vivienda nueva, y programa de créditos individuales. La diferencia entre ambos estriba en general, en que las viviendas en un caso son financiadas por INFONAVIT en conjuntos habitacionales y, en el otro, su localización y construcción depende directamente de la acción individual del trabajador.

En ambos programas la vivienda se adquiere mediante un crédito que otorga el Instituto al trabajador beneficiado, y su participación en el programa se define según el tipo de crédito por el que se opte.

Para participar en la asignación de un crédito del INFONAVIT, se requiere cumplir ciertos requisitos generales. El primer requisito es que la empresa o patrón donde el trabajador preste sus servicios esté aportando al INFONAVIT el 5% de su salario. El segundo requisito consiste en que sólo participan en la selección de un --

crédito del INFONAVIT, aquéllos trabajadores sobre los cuales se conocen sus datos familiares, económicos, de vivienda, etc.

La vivienda nueva financiada por el INFONAVIT, se construye casi en exclusiva en el medio urbano, y los conjuntos habitacionales se realizaban hasta 1979, a través de dos modalidades a saber:

De acuerdo con la primera de ellas el proceso de producción de la vivienda se desarrollaba bajo la dirección y vigilancia directa del Instituto, esta modalidad constituía las llamadas "promociones directas"; toda vez que desde el inicio de actividades del INFONAVIT, se pensó que el carácter puramente financiero no podía generar con la suficiente rapidez, la oferta de vivienda necesaria, -- por lo que la Institución debía hacer las veces de promotor. Además se consideró que la selección a través del sistema de cómputo constituía un mecanismo justo para la obtención de los créditos y poco propenso a la corrupción o malos manejos.

La segunda se establece cuando el INFONAVIT adquiere viviendas de promotores obreros, empresariales o gubernamentales que hayan sido construídas o estén por construirse bajo su vigilancia. Esta modalidad denominada "promociones externas", se incrementó de manera notable como consecuencia de las fuertes presiones ejercidas al Instituto, sobre todo por el sector sindical.

Para 1980, las promociones directas del Instituto, desaparecieron mediante la explicación oficial de que la institución tenía -- que ser más bien un mecanismo financiero que un promotor o constructor, y que con el sistema anterior los trabajadores no tomaban

una responsabilidad auténtica para conseguir una vivienda. Se argumentó que un gran número de las asignaciones eran rechazadas, y -- que las promociones externas harían que los trabajadores más necesitados hicieran sus solicitudes.

El cambio de sistema de asignación de créditos se ha interpretado como una pugna por el poder entre las grandes centrales obreras y el gobierno, que se resuelve cuando se otorga a las centrales obreras el control de la asignación de vivienda, vía las promociones externas, con el beneficio de la relación clientista que lo -- gran establecer estas con respecto a sus agremiados.

Desde el principio de las acciones del INFONAVIT, la CTM (Confederación de Trabajadores de México), desató una campaña de desprestigio contra la institución y presionó desde entonces para que hubiera un cambio en el mecanismo de asignación.

Como quiera que sea, las promociones externas hicieron que el perfil de beneficiarios cambiara, ya que se modificaron los mecanismos de selección y asignación de vivienda. De ahí en adelante, la vivienda se proporcionó sólo a los grupos organizados (sindicatos), o a otros que se organizaran con el fin específico de obtener vivienda, y que además llenaran una serie de requisitos (características socioeconómicas de los derechohabientes, localización geográfica de la necesidad de vivienda, etc.) muy precisos, que -- con frecuencia da lugar a corrupción, información de dudosa confiabilidad y malos manejos por parte de los promotores.

De esta forma, alrededor del 70% de los beneficiados han sido -

obreros sindicalizados afiliados a las grandes corporaciones obreras; lo cual no corresponde con el perfil de los trabajadores inscritos en el Instituto.

Obviamente, el problema se remite no sólo al sistema de asignación de créditos, sino a la estructura misma del sindicalismo mexicano que permite que prevalezcan líderes deshonestos, y una cúpula obrera generalmente desligada de las demandas de sus agremiados.

Atento a lo anterior, cabe destacar las palabras del autor Nestor de Buen que dice:

"Hay la exigencia permanente del sector obrero, particularmente la CTM, para que se ponga en sus manos, exclusivamente la institución. Nada sería más pernicioso. No son las de la CTM, las manos - más adecuadas para llevar al INFONAVIT por el buen camino".(48)

Por otro lado, parece que el complejo y tardado proceso en la construcción de grandes conjuntos habitacionales ha obligado a --- construir parte de las viviendas en conjuntos más pequeños, aprovechando terrenos baldíos urbanizados (con agua, drenaje, luz, etc.) en algunas ciudades de la república.

Con el paso del tiempo, sin embargo, el INFONAVIT ha construido cada vez más viviendas con menos recursos, al haber llevado a cabo una fuerte racionalización en el tipo de viviendas que se construyen. A partir de 1985 se establece que las viviendas del INFONAVIT serán un modelo más o menos estandarizado de 55 metros cuadrados, cuando en años anteriores se llegaron a construir, por ejemplo, de

(48) De buen Nestor; op. cit.;p.279

partamentos de más de 100 metros cuadrados. Además, el Instituto - construye cada vez menos vivienda en el Distrito federal, donde de bido a los altos costos del terreno costaba más de un 50 por ciento adicional comparado con las ciudades del interior.

Una vivienda nueva se adquiere en propiedad junto con el terreno, aplicándose el régimen de propiedad en condominio para los espacios comunes del edificio y para los terrenos y construcciones - dedicadas a actividades colectivas o espacios abiertos de uso co - mún. De esta manera, el INFONAVIT no retiene ninguna parte de los conjuntos construidos, los cuales quedan totalmente en condominio - de los adquirentes.

De conformidad con la Ley del Infonavit en su artículo 49, los - trabajadores beneficiarios del crédito, no pueden enajenar ni gra - var las viviendas sin consentimiento de la institución, en caso -- contrario, el Infonavit dará por vencido el crédito otorgado. Asi - mismo, y en caso de arrendamiento, transmisión del uso de la vivi - enda bajo cualquier título, o la violación de cualquier causa fija da en los contratos respectivos, será motivo de rescisión.

Estos créditos gozan, además de privilegios sociales tales como la escrituración privada y, por tanto, gratuita; la reducción de - impuestos; un seguro que permite cancelar el saldo del crédito que se encuentra insoluto, en los casos en que el acreditado se incapa cite, o fallezca; procediéndose a la adjudicación administrativa - de la vivienda, libre de cualquier gravamen o limitación de domi-- nio, en favor del trabajador o de sus beneficiarios, sin que en esu

te último caso, sea necesario acudir a las formalidades del derecho sucesorio.

Por otro lado, el renglón de pasivos más importante dentro del balance general del INFONAVIT, lo constituye el fondo de ahorro de los trabajadores. Se encuentra en el pasivo porque se trata de una deuda que la institución, en cuanto ente financiero, tiene con los trabajadores que deben recoger su fondo al final de su relación laboral, jubilación o defunción. Es además un rubro que se incrementa mes con mes en la medida que los patrones entregan nuevas aportaciones, y que sólo se disminuye cuando se entrega una devolución a algunos trabajadores.

De conformidad con lo anterior, podemos decir que en el INFONAVIT, existe pues un subsidio en el que los beneficiarios son los afortunados que reciben un crédito, el cual es pagado en realidad por los otros trabajadores que no han logrado este beneficio.

Consecuentemente nos atrevemos a afirmar que la legislación que dió origen al INFONAVIT, y que obliga legalmente a las empresas -- privadas a aportar fondos para su funcionamiento, hace que esta -- institución sea el organismo público de vivienda que cuenta con -- más recursos financieros.

No obstante lo anterior, se considera que habrá que mejorar los controles fiscales de las empresas, para que se aporte al Fondo el total de estas, a fin de lograr un mayor incremento en sus recursos financieros.

Por otra parte, y tomando en cuenta que podría ser el más gran-

de reto para el INFONAVIT, es el terminar con la "ola" de corrupci^on y malos manejos por parte de algunos dirigentes sindicales, ca-
rentes de servicio social que deben prestar a sus agremiados, y --
que han utilizado su cargo para "negociar" por decirlo así, los fi
nanciamientos que otorga el Instituto. Situación que no se debe se
guir tolerando toda vez que se ven afectados los objetivos y la po
lítica de interés social por la que fue creado el INFONAVIT.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, podríamos utili-
zar las palabras del autor Alberto Briceño que en su obra señala:

"El Instituto, en estos años de operación ha atendido en mínima
parte el problema de los trabajadores y se encuentra muy lejos de
alcanzar los primeros programas que se elaboraron al respecto. Es-
ta es, sin embargo, una forma práctica de hacer frente a la perma-
nente inquietud y de traducir en pequeñas realidades, la aspiración
que fue letra muerta más de cincuenta años". (49)

c) Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio
del Estado; FOVISSSTE.

Como lo señalamos anteriormente, entre los antecedentes más remo-
tos del FOVISSSTE, se encuentra la Dirección General de Pensiones-
y de Retiro, creada en 1925, con el objetivo primordial de atender

(49) Briceño Ruiz Alberto; op. cit.; p.321

la seguridad social de los trabajadores al servicio del estado, y que, posteriormente ya convertida en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; ISSSTE, estableció como una prestación económica, el otorgamiento de créditos hipotecarios para la adquisición en propiedad de casas y terrenos, así como la construcción de conjuntos habitacionales para asignarlos a sus trabajadores en venta o renta.

El Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado; FOVISSSTE, se crea el 28 de diciembre de 1972, incorporándose al ISSSTE, por lo cual aprovecha de esta manera la experiencia en materia de créditos hipotecarios para los servidores públicos que el Instituto venía otorgando.

Las bases legales del Fondo de la Vivienda ISSSTE, se encuentran comprendidas primeramente, en el apartado B, fracción XI, inciso F del artículo 123 de nuestro Código Político, que se transcribe a continuación:

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

De esta manera, el fovissste forma parte del Fondo Nacional de la Vivienda a que se refiere la disposición anterior.

De igual forma esta garantía social es contemplada en su ley reglamentaria, es decir, en la Ley Federal de los Trabajadores al -- Servicio del Estado, que en su artículo 43, fracción VI, establece las obligaciones por parte de las dependencias y entidades públicas, de cubrir las aportaciones para que sus trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales, entre las que destaca:

- h) Constitución de depósitos en favor de los trabajadores con -- aportaciones sobre sus sueldos básicos o salarios, para integrar un fondo de la vivienda a fin de establecer sistemas de financiamiento que permitan otorgar a estos, crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad o condominio, -- habitaciones cómodas e higiénicas, para construirlas, repararlas o mejorarlas o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuya ley regulará los procedimientos y formas conforme a los cuales se otorgarán y adjudicarán los créditos correspondientes.

Y por otra parte, en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en la cual se reglamenta la organización y funcionamiento del fondo, de conformidad con las disposiciones contenidas en la Sección Tercera del Capítu-

lo VI, y que comprende los artículos 100 al 126.

En términos del artículo 100 de la Ley del ISSSTE, la finalidad del fondo es:

- Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente mediante préstamos y con garantía hipotecaria. Estos préstamos se harán por una sola vez.
- Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores que carezcan de ellas.

Por lo anteriormente expuesto, se puede observar que en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se reafirma la garantía social de vivienda para los servidores públicos, derivada del apartado B, del artículo 123 de nuestra Carta Magna.

Su estructura interna se encuentra formada por la Junta Directiva y el Director General del ISSSTE, y por otro lado, la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda y la Comisión de Vigilancia (artículo 151). Enseguida estableceremos las funciones y/o atribuciones más importantes de estos órganos:

A la Junta Directiva le corresponde en relación con el Fondo de la Vivienda:

- Examinar y aprobar el presupuesto de ingresos y egresos, así como los programas de labores y del financiamiento del Fondo-

para el siguiente año;

- Establecer las reglas para el otorgamiento de créditos y para la operación de los depósitos relacionados con el Fondo; y,
- Vigilar que los créditos y financiamientos que se otorguen, - se destinen a los fines para los que fueron programados.

Al Director General le corresponde:

- Ejecutar los acuerdos de la Junta;
- Convocar a sesiones a los miembros de la Junta Directiva;
- Presentar a la Junta Directiva un informe anual del estado -- que guarde la administración del Instituto; y;
- Firmar las escrituras públicas y títulos de crédito en que el Instituto intervenga, representar al Instituto en toda gestión judicial, extrajudicial y administrativa.

A la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda le corresponde

- Decidir sobre las inversiones de los recursos y financiamiento del fondo;
- Examinar, aprobar y presentar ante la Junta Directiva los presupuestos de ingresos y egresos, así como los planes de labores y financiamiento del fondo; y,
- Proponer a la Junta Directiva las reglas para el otorgamiento de créditos, así como para la operación de los depósitos.

A la Comisión de Vigilancia le corresponde:

- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables al Instituto;

- Cuidar que las inversiones y los recursos del Instituto se -- destinen a los fines previstos en los presupuestos y progra - mas aprobados; y,
- Proponer a la Junta Directiva o al Director General las medi - das tendientes a alcanzar mayor eficacia en la administración de los servicios y prestaciones.

Los programas principales del FOVISSSTE son dos y en esencia - tienen las mismas características que los del INFONAVIT: Programa - de financiamiento y construcción de vivienda nueva; y, Programa de créditos individuales. Como en el caso del INFONAVIT, la vivienda - se adquiere en ambos programas por medio de un crédito cuyas carac - terísticas son similares.

El FOVISSSTE se orientó de manera fundamental a financiar y pro - mover construcción de vivienda nueva, y este programa constituye - la parte medular de su funcionamiento. Dos modalidades se contem - plan en este programa.

La primera, se refiere al aprovechamiento de terrenos de 500 a 2500 metros cuadrados, que cuenten con la infraestructura y equipa - miento urbano básico; esta modalidad permite que en periodos rela - tivamente cortos se construya un número alto de viviendas aunque - en conjuntos pequeños, pero con costos más elevados en la construc - ción y en la adquisición de los terrenos.

La segunda modalidad se aplica a la construcción de grandes con - juntos habitacionales realizados sobre todo a través de promocio - nes internas, aún cuando han existido también algunos casos de com - pra de viviendas a promotores privados o a otros organismos públi -

cos. En todos los casos la vivienda se realiza por medio del finan-
ciamiento que otorga el Fondo.

Por lo que respecta al financiamiento para la construcción de -
conjuntos habitacionales, a partir de 1985 la adquisición de pre--
dios para la reserva territorial del Fondo se ha realizado median-
te la promoción de donaciones o permutas de terrenos propiedad del
gobierno federal, de los gobiernos estatales y municipales, así co-
mo de organizaciones del sector social y del privado. En la conce-
rtación de este tipo de acciones se ha contado con el respaldo de -
las diferentes instancias de gobierno, y se han podido contrarres-
tar los efectos de la especulación que existe en el mercado de es-
te insumo básico para la construcción de viviendas.

Por otra parte, en 1986 se inició la aplicación de 14 prototi--
pos regionales de vivienda, adaptados al clima, a los materiales y
a las costumbres de las distintas zonas geográficas del país. Con-
ellos se ha conseguido abatir el costo y el tiempo en la elaboraci-
ón de los proyectos. También se mejoró la supervisión de las obras
para agilizar su construcción.

El financiamiento de este Fondo proviene fundamentalmente de --
las aportaciones del sector público, característica que lo diferen-
cia del Infonavit. sus recursos son captados de dos fuentes:

- De las aportaciones hechas por diversas dependencias oficia--
les y organismos públicos descentralizados sobre el 5% de los sala-
rios de sus trabajadores; y,

- De las recuperaciones o rendimientos de sus inversiones propias, así como de los bienes y derechos adquiridos por cualquier título.

Los recursos del Fondo de la Vivienda ISSSTE, se destinarán principalmente:

- Al otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor por más de 18 meses, -- aplicándose a la adquisición de terrenos para viviendas o conjuntos habitacionales para los trabajadores; a la adquisición de habitaciones incluyendo aquéllas sujetas al régimen de condominio; o a la construcción, reparación ampliación de estas; y, al pago del enganche y a los gastos de escrituración en la adquisición de vivienda de interés social;

- Al financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales para ser adquiridos por los trabajadores mediante créditos -- otorgados por el Instituto. No omitimos señalar que este tipo de financiamiento se otorga por concurso, en programas habitacionales aprobados por el Instituto;

- Al pago de los depósitos que les corresponden a los trabajadores;

- A cubrir los gastos de administración, operación y vigilancia del Fondo; y,

- A la inversión de inmuebles estrictamente necesarios para sus fines.

Como podemos observar, los objetivos institucionales del FOVISSSTE, son similares a los del INFONAVIT, en cuanto al otorgamien-

to de créditos que permitan a los trabajadores adquirir viviendas en propiedad, construir las, mejorarlas o pagar pasivos por estas, así como financiar la construcción de viviendas nuevas para ser adquiridas por estos trabajadores.

De acuerdo con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo el Fondo de la Vivienda del ISSSTE, definió como su propósito central desde el año de 1983 : destinar los créditos para vivienda -- fundamentalmente a los trabajadores de menores ingresos y mayor antigüedad mediante un sistema de otorgamiento único y desconcentrado, que responda a los programas nacionales prioritarios, que incorpore nuevos esquemas de financiamiento y apoye la regularización de la propiedad para dar seguridad jurídica a los beneficiarios.

Los trabajadores atendidos por el FOVISSSTE, son aquéllos que prestan sus servicios en las dependencias del Poder Ejecutivo (Secretarías de Estado), de los Poderes Judicial y Legislativo y del Departamento del Distrito Federal. Además, todos aquéllos pertenecientes a organismos públicos y que estén sujetos al régimen jurídico de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Se incluyen también trabajadores considerados de confianza y eventuales, conforme a los estatutos sindicales de cada dependencia.

Sin embargo, los trabajadores al servicio de gobiernos estatales quedan fuera de este Fondo, salvo en casos de que existan convenios expresos entre sus autoridades y el FOVISSSTE (art.105).

A diferencia del Infonavit, cuando un trabajador reciba financiamiento del Fondo, el 40% de los depósitos a su favor que se ha-

yan acumulado hasta esa fecha, se aplicarán como pago inicial del crédito concedido. Asimismo durante la vigencia del mismo, se continuará aplicando el 40% de la aportación, como pago de los abonos que deba hacer el trabajador.

Cabe señalar que de conformidad con el artículo 21 de la ley -- del ISSSTE, las dependencias y entidades públicas sujetas al régimen de la ley de mérito, aportarán el 5% del sueldo básico de sus trabajadores para constituir el Fondo de la Vivienda.

Asimismo una vez liquidado el crédito otorgado al trabajador, - se continuará aplicando el total de las aportaciones para integrar un nuevo depósito en su favor (art.106,fracc.III).

En el proceso de asignación crediticia del FOVISSSTE, los sindicatos o autoridades administrativas, a los cuales pertenece el trabajador elaboran una preselección de candidatos de conformidad con las reglas fijadas por la Comisión Ejecutiva del Instituto. Esta - lista de candidatos es enviada al Fondo para que se aplique personalmente al trabajador una cédula socio-económica que permita el - conocimiento de su necesidad real de vivienda.

Para el otorgamiento de créditos, según la ley del Instituto (ar- tículo 108), se tomará en cuenta el número de miembros de la fami- lia de los trabajadores, la antigüedad y el sueldo, o el ingreso - conyugal si hay acuerdo entre los interesados, así como las caracte- rísticas y precios de venta de las habitaciones disponibles.

Asimismo dentro de cada grupo de trabajadores, si hay varios -- con el mismo derecho, los créditos se asignarán mediante sorteos--

ante Notario Público (art.108).

Al igual que el Infonavit, los trabajadores beneficiados por -- créditos concedidos por el FOVISSSTE, no podrán enajenar ni gravar los inmuebles objeto del crédito, o bien incurrir en cualquier causal de rescisión consignadas en los contratos, en el supuesto de - que esto llegare a ocurrir, el crédito concedido se dará por vencido anticipadamente.

Una de las condiciones particulares de este tipo de crédito, es que el trabajador no posea en propiedad otra vivienda y, que su salario le permita hacer frente al pago de las cuotas de amortización del mismo en periodos que pueden variar entre 10 y 20 años.

Asimismo estos créditos están cubiertos por un seguro que protege a los trabajadores en los casos de incapacidad total o muerte, - librando al trabajador jubilado o pensionista, o a sus beneficiarios de las obligaciones derivadas de los mismos. Bajo los mismos - supuestos, el trabajador o sus beneficiarios tendrán derecho a la - entrega de un tanto más del saldo de los depósitos que se hubieren - constituido a su favor. En la inteligencia de que este derecho -- prescribe a favor del Fondo en un plazo de 5 años, a diferencia -- del Infonavit, que es de 10 años.

Los gastos que origina la escrituración en propiedad de la vivienda son cubiertos por igual entre el trabajador y el FOVISSSTE; - esta se realiza una vez que se han cubierto todos los trámites legales para la adjudicación y ocupación de la vivienda y se ha amortizado su costo total. Previo a la escrituración, existe un Certi-

ficado de Posesión y un Contrato de Compraventa con Reserva de Dominio cuando el trabajador enajene o grave la propiedad; o bien -- cuando incurra en faltas consignadas en el contrato.

De acuerdo con su legislación, el FOVISSSTE, no puede encargarse de la administración y el mantenimiento de los conjuntos habitacionales construidos. En este sentido son los propios trabajadores los que en forma directa participan de la operación, mantenimiento y administración de su vivienda y los espacios comunes en la unidad habitacional (art.120).

Por otra parte, para lograr una distribución más equilibrada de sus servicios y prestaciones, a partir de 1986 las principales funciones del FOVISSSTE están desconcentradas ya en las 35 delegaciones del ISSSTE en los estados de la república y en el propio Distrito Federal.

Sin embargo, cabe destacar que a efecto de regularizar la recuperación de los créditos que otorga el FOVISSSTE, es necesario actualizar los registros contables a fin de determinar los adeudos por las aportaciones del 5% de las dependencias del sector público; todo vez que para continuar enfrentando el reto que representa la -- gran demanda habitacional de los servidores públicos, tendrá que -- profundizarse en el replantamiento estructural de la operación financiera del FOVISSSTE, pues debe considerarse que, mientras en el año de 1972, para construir una vivienda de 60 metros cuadrados -- era necesario conjuntar aportaciones anuales de 34 trabajadores de ingreso medio, en 1987, esta relación se llevó el equivalente a --

103 aportaciones individuales para la construcción de una vivienda del mismo tipo.

Finalmente, el 6 de junio de 1988, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Estatuto Orgánico del ISSSTE, donde en su artículo 55, sección la. del capítulo séptimo, se reitera el objetivo del Fondo de la Vivienda del ISSSTE, que dice:

"La administración del Fondo de la Vivienda a cargo del Instituto, tiene por objeto establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores incorporados al régimen de la ley, obtener por una sola vez, crédito barato y suficiente mediante préstamo con garantía hipotecaria sobre inmuebles urbanos, para adquirir, construir, reparar y ampliar o mejorar su vivienda, para el pago del enganche, gastos de escrituración y en su caso, la constitución de un fideicomiso de apoyo cuando tenga por objeto la adquisición de vivienda de interés social, amortizar pasivos adquiridos por dichos conceptos, así como coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores, mediante créditos que otorgue el Instituto directamente o con la participación de entidades públicas y/o privadas".

Con base en este nuevo estatuto se sigue garantizando el derecho que tienen los trabajadores a una vivienda digna y decorosa -- (art. 4º const.).

Estas han sido, a grandes rasgos, algunas de las característi--

cas del Fondo de la Vivienda Issste, para lograr una mejor respuesta a los requerimientos de los trabajadores del Estado en materia de vivienda.

d) Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares; FONHAPO.

Dentro del presente capítulo, podemos distinguir un claro ejemplo en el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares; FONHAPO, como un programa permanente, mismo que en pocos años ha alcanzado gran relevancia en el desarrollo de vivienda popular, contando para ello con nueve delegaciones regionales diseminadas estratégicamente con el fin de abastecer de vivienda popular a todo el país.

El Ejecutivo Federal mediante decreto publicado el 2 de abril de 1981, instituye un nuevo sistema de financiamiento para vivienda popular a través de la creación del FONHAPO, para sustituir, en cuanto a sus funciones, al Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la vivienda Popular; INDECO, que desaparece en diciembre de ese mismo año.

Sin embargo, los antecedentes institucionales del Fonhapo son, otros. En 1947, en la Ley orgánica del Banco Nacional Hipotecario-Urbano y de Obras Públicas, S.A., se establece la creación del "Fondo de Casas Baratas" que en 1949 pasó a ser el "Fondo de Habitaciones Populares, y no es sino hasta 1981 cuando dicho fondo se convi

erte en un Fideicomiso, esto es, en el FONHAPO. En ese año se determina que el fideicomitente sea el gobierno federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, el fiduciario el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; Banobras, y los fideicomisarios los adquirentes de inmuebles beneficiados con los financiamientos del FONHAPO. Hasta 1983 se estableció como cabeza de sector a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; SAHOP, y al desaparecer ésta, el fideicomiso quedó coordinado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; SEDUE, hoy Secretaría de Desarrollo Social; SEDESOL,.

En 1985 se modifica el contrato de constitución del Fondo, quedando su nombre como Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares. En 1987 y 1988, el contrato en comento se adecúa en función de las nuevas atribuciones otorgadas al organismo que finalmente han sido precisadas y ampliadas en sus Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia de 1989.

De esta manera, el FONHAPO forma parte del sector encabezado por la Secretaría de Desarrollo Social; SEDESOL, cuyo titular preside el Comité Técnico y de Distribución de Fondos - máximo órgano de gobierno de la institución -. La operación del fideicomiso está a cargo de un Director General, quien funge además como Delegado - Fiduciario Especial.

El FONHAPO, creado para atender las necesidades de vivienda de la población de escasos recursos, encuentra el marco jurídico que lo consolida, regula sus actividades y determina el ámbito de su -

actuación, en el derecho que tiene toda familia mexicana, a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, elevado a rango constitucional en febrero de 1983.

El FONHAPO se planteó, como una institución que debía atender -- mediante el otorgamiento de créditos, las necesidades de vivienda para la población de más bajos ingresos, con cabezas de familia -- que perciben hasta 2.5 veces el salario mínimo, de preferencia no asalariados, con dependientes económicos y, que por su situación -- laboral no les permite alcanzar un crédito para vivienda de otros organismos similares como son Infonavit o Fovissste, mencionados -- anteriormente.

De esta manera, la institución ha dirigido sus acciones a un -- segmento de la población que no es atendido por otras instituciones de vivienda, pero que constituye el grueso del país. Toda vez que según estimaciones basadas en la Encuesta Nacional de Ingreso -- Gasto de los Hogares; ENIGH, en 1977, el 70% de la población comprendía la categoría de ingresos familiares a 2.5 veces el salario mínimo; asimismo y según cálculos de la otrora SEDUE, el 90% de vivienda que fue demandada durante el período 1983-1988 fue precisamente por ese estrato de la población. Consecuentemente se planteó así un compromiso para el Fonhapo: el atender a la población que -- constituye el grueso de la demanda de vivienda y que, simultáneamente tiene la menor capacidad adquisitiva en el país.

De conformidad con el acuerdo del Ejecutivo Federal, el FONHAPO ha financiado el desarrollo de habitaciones populares en todas las

modalidades necesarias, con objeto de atender las distintas carencias habitacionales de la población de escasos recursos; contemplando así, tanto necesidades de vivienda nueva, derivada del crecimiento de la población, como mejoramiento y sustitución de la vivienda deteriorada existente en los medios rural y urbano.

Para lograrlo, el Fonhapo, financia el desarrollo de programas de vivienda popular en las siguientes modalidades:

Lotes y Servicios.- Este programa se refiere al financiamiento de fraccionamientos populares con dotación de infraestructura individual o comunal. Aquí se puede incluir la edificación de una vivienda provisional.

Enseguida tenemos la Vivienda Progresiva, en el cual se otorga un crédito para la edificación de la vivienda con desarrollo gradual, a partir de una unidad básica de servicios o un espacio habitable de usos múltiples. En cuanto a Vivienda Mejorada, este programa tiene dos modalidades de financiamiento:

- El mejoramiento de asentamientos existentes, mediante acciones de ampliación, rehabilitación, mejoramiento de las condiciones sanitarias de las viviendas; así como la protección jurídica de los pobladores a través de la adquisición del inmueble.

- La adquisición de vivienda a terceros por los propios inquilinos agrupados en organizaciones legalmente constituidas. Además en aquellos inmuebles que lo requieran, se podrán financiar además de la adquisición del inmueble, obras para su mejoramiento o rehabilitación.

Otro programa consiste en Apoyo a la Producción y Distribución-

de Materiales, que consiste en el otorgamiento de créditos refaccionarios y de habilitación y avío, en los cuales se apoya la instalación o habilitación de unidades de producción y de distribución de materiales para la construcción de vivienda popular.

Por último tenemos la vivienda Terminada, que es el financiamiento para la edificación de viviendas completas en un proceso único de construcción. Todos estos programas se llevan a cabo mediante el establecimiento de diversas líneas de crédito que son : Estudios y proyectos; Adquisición de suelo; Urbanización; Edificación y Apoyo a la construcción.

De esta manera, la función del FONHAPO ha sido la de actuar como elemento coadyuvante de las familias pobres en la tarea de construir su casa por etapas. Asimismo la institución da la oportunidad de contar con un techo elemental provisto de servicios públicos para librarse del pago de arrendamiento. Consideramos que este fideicomiso cumple un papel claro en las políticas de equidad y estímulo a la participación social.

Por otra parte cabe destacar que debido a la flexibilidad de sus políticas financieras, su esquema operativo y la experiencia acumulada, el FONHAPO desarrolla, a través de la constitución de fideicomisos y con recursos del patrimonio de la propia institución, programas específicos de vivienda popular que con carácter temporal le sean encomendados y que por su naturaleza requiera de un manejo independiente, tanto administrativo como financiero, como es el caso de Renovación Habitacional Popular, Fideicomiso Progra-

ma Emergente de Vivienda Fase II, PROFOPEC (Programa Fraccionamiento Popular de Ecatepec).

Otra característica fundamental que define la política del FONHAPO, y que lo hace diferente a los demás organismos de vivienda de interés social, ha sido que desde su fundación se estableció -- que la manera de acceder a los créditos del FONHAPO, no sería a título individual, sino a través de organizaciones legalmente constituidas, aunque la responsabilidad por los créditos y las garantías hipotecarias le correspondería a las familias específicas acreditadas, y sus características socioeconómicas serían tomadas en cuenta para determinar la procedencia o no del otorgamiento de créditos.

Es importante señalar que si bien es cierto que en cuanto a la asignación de créditos, a partir de los últimos 4 años, los movimientos populares urbanos, encabezados por grupos organizados, como por ejemplo: la Asamblea de Barrios y Organizaciones Populares; -- ABOV, entre otros, han presionado de manera significativa a la Institución en este aspecto, manifestándose a través de mitines y/o plantones, y que sin temor a equivocarnos, en algunos casos se ha llegado hasta la agresión física y moral a diversos servidores públicos, así como se han ejercido diversas acciones causando daños a bienes muebles e inmuebles de este organismo.

Sin embargo, también lo es el hecho de que con este tipo de movimientos populares, se ha palpado la necesidad real de vivienda de este sector de la población económicamente débil; destacando su participación en todas y cada una de las etapas de la asignación -

del crédito. Con esto,consecuentemente se ha derivado el compartir los derechos y obligaciones que se contraen con la obtención del - financiamiento.

El otorgamiento de créditos a personas morales y no a personas- físicas, ha permitido que se beneficie un mayor número de familias diversificar y ampliar fuentes de financiamiento han sido fundamen- tales para lograr escalas masivas en los programas financiados.

Los recursos del FONHAPO provienen fundamentalmente de 3 fuen-- tes: los activos totales del BANOBRAS,; recursos propios y crédi-- tos de organismos internacionales como el Banco Mundial.

Los recursos propios provienen fundamentalmente de la recupera- ción de créditos que pasan a formar parte del patrimonio del fidei- comiso. Esa recuperación es de aproximadamente un 60%, aunque el - Banco Mundial ha solicitado una recuperación mayor.

Para seguir consiguiendo los créditos del Banco Mundial, enton- ces, es indispensable lograr una mayor recuperabilidad, toda vez - que esto permitirá reproducir los programas a escalas mayores.

Estos recursos de FONHAPO, se destinan a través del sistema de otorgamiento de crédito, que permite se atiendan de manera inte -- gral los aspectos de tipo financiero, social, técnico y jurídico.

El esquema financiero del FONHAPO, se adecúa a la capacidad de pago de los beneficiarios con el fin de obtener niveles de recupe- ración, que permitan al organismo financiar la construcción de una vivienda con lo que se recupere de los créditos concedidos para la edificación de dos viviendas, orientando su subsidio a la poblaci-

ón de menores ingresos, dentro del estrato socio - económico atendido por el fideicomiso.

Por otra parte, con el propósito de aumentar la producción de vivienda y distribuir fondos a un mayor número de familias, el Fonhapo fija un monto tope por programa para permitir por lo menos la ocupación legal de un lote y de una vivienda inicial para progresivamente ampliarla y mejorarla.

En cuanto a la política social que persigue la institución es asegurar que los recursos subsidiados con que se financian los programas de vivienda lleguen efectivamente a su población objetivo, garantizando con esto el acceso de los beneficiarios a los programas de vivienda de acuerdo a su capacidad socio-económica y de ahorro. En toda solicitud de crédito debe derivarse una necesidad real de vivienda manifiesta por la población objetivo. No omitimos señalar que todo crédito debe contar con la participación de la población en todas y cada una de sus etapas, esto con el objeto de compartir los derechos y obligaciones que se contraen con la obtención del financiamiento.

A fin de lograr una mayor eficiencia, el FONHAPO aplica sus recursos mediante acciones de vivienda de bajo costo y buena calidad impulsando así las alternativas de oferta de vivienda que además de responder a las múltiples demandas, se adecúen a las condiciones físicas y climáticas de conformidad con las normas de construcción y de desarrollo urbano locales, en cuanto a que todo programa debe desarrollar proyectos enfocados a satisfacer las necesidades de habitabilidad propiciando la progresividad de la vivienda que -

permitan a los beneficiarios ocupar de inmediato los inmuebles financiados.

Cabe destacar que las obras que financia FONHAPO, son asignadas mediante licitación pública, a través de concursos de obra convocados por los acreditados.

Respecto a las políticas jurídicas, se busca lograr que los financiamientos del FONHAPO se ajusten a las normas legales vigentes a efecto de que los beneficiarios obtengan seguridad jurídica. Por lo que respecta a los recursos que otorga el Fonhapo, estos deben quedar debidamente garantizados conforme a derecho y ser recuperables.

Los acreditados del Fideicomiso pueden ser:

- Organismos de la administración pública centralizada;
- Gobiernos de los Estados y Municipios;
- Entidades de la administración pública paraestatal;
- Sociedades Cooperativas;
- Organismos sociales y mercantiles legalmente constituidos que realicen programas de vivienda.

Estos acreditados canalizan los financiamientos hacia beneficiarios finales que deben ser:

- Persona física mayor de edad, con dependientes económicos;
- Preferentemente no asalariado, con un ingreso no mayor de 2.5 veces el salario mínimo regional diario vigente;
- No poseer propiedad inmobiliaria en la localidad en cuestión- excepto en programas de vivienda mejorada;
- Tener arraigo en la zona.

Para la apertura de una línea de crédito, el FONHAPO toma en -- cuenta la composición socio-económica del grupo solicitante, el -- cumplimiento de las leyes y reglamentos locales y los requisitos - técnicos y financieros que se derivan de sus políticas.

Es conveniente señalar que ante la necesidad de mantener una re recuperación real de créditos, esta Institución desarrolló un siste- ma de financiamiento que se aplica desde enero de 1987, con las si guientes características:

- El préstamo, el subsidio y los pagos de los beneficiarios se- expresan en un número equivalente de salarios mínimos, y las dife- rentes condiciones crediticias están relacionadas con el salario - mínimo y su crecimiento, que es el indicador más cercano a la capa- cidad de pago de la población.

El adeudo en pesos resulta de multiplicar los salarios mínimos-- aún no cubiertos, por el salario mínimo vigente. Esto se cumple -- siempre, sin importar que los porcentajes de aumento salarial sean constantes.

- Los requisitos legales del sistema de otorgamiento de crédito establecen que los acreditados sociales deben estar legalmente -- constituidos y que los acreditados institucionales deben tener la- facultad de contraer pasivos.

- Los predios en donde se va a situar el proyecto, deben estar- legalmente regularizados y ser transferidos en propiedad sin nin-- gún conflicto a los usuarios.

- Para la contratación del crédito se debe contar con una garan- tía que asegure su recuperación que puede ser: hipotecaria y/o qui rografaria; y para organismos públicos, además de las anteriores,-

las participaciones federales en impuestos.

- En lo administrativo, se permite que el acreditado integre la documentación requerida según el programa y la línea de crédito, - simultáneamente a la presentación de su solicitud. El fideicomiso analiza y aprueba al mismo tiempo las solicitudes de crédito presentadas que culminan con la contratación del mismo y el inicio de su ejercicio.

- El porcentaje del subsidio base se determina en función del costo por obra expresado en veces el salario mínimo, a mayor costo menor es el subsidio. Para comprender mejor lo anterior, lo ejemplificaremos de la siguiente manera:

Si el monto del financiamiento es hasta 750 veces el salario mínimo, el subsidio base será de 23% . De esta manera el porcentaje del préstamo a recuperar será del 77%, sin embargo, se otorgará un porcentaje del 10% como subsidio por buen pago, consecuentemente - el porcentaje del crédito otorgado a recuperar en caso de buen pago, será del 67%.

Cabe señalar que los subsidios base y por buen pago, sólo se -- concederán a los acreditados que los transfieran a los beneficiarios.

- El tiempo de pago se calcula en base a una tabla de amortización con pagos fijos de salarios mínimos que incluye intereses reales a una tasa de 3% anual para créditos hasta 2,000 y de 4% hasta 2,500 veces salario mínimo.

Por lo anteriormente expuesto, se considera que la posibilidad del FONHAPO de seguir financiando los diversos programas con que--

cuenta, dependerá en gran parte de que los subsidios se racionalicen; de que se obtengan mayores créditos, no sólo del exterior sino quizá también de la banca de desarrollo; y, se elaboren mecanismos de mayor participación financiera por parte de los mismos acreditados del Fonhapo.

Asimismo, es conveniente señalar que a efecto de lograr mejores resultados, el Fonhapo no debe ser escaparate político de los servidores públicos privilegiados que conducen este fideicomiso, de conformidad con la noble política que éste sustenta, sino como una fuente de financiamiento y asesoría para la construcción de vivienda, con un alto sentido de interés social.

NOTA.- La presente información se encuentra sustentada en las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares ; 1989.

e) Fideicomiso de Vivienda Casa Propia; FICAPRO.

El Fideicomiso de Vivienda Casa Propia, como lo señalamos en su oportunidad, tiene sus antecedentes en el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares; FONHAPO, tomando como base sus experiencias, y en el exitoso programa de facilidades que implementó-

Renovación Habitacional Popular; RHP, que veremos más adelante.

De esta manera, Casa Propia ha logrado la concertación con propietarios, inquilinos y autoridades, demostrando con esto, que si es posible involucrar al inquilino en la resolución de su problema habitacional, agilizando y simplificando los trámites jurídico-administrativos. Como resultado de lo anterior, existen en la actualidad miles de nuevos propietarios de sus viviendas.

Casa Propia se creó mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 16 de noviembre de 1987, a instancia y preocupación de la liquidación de Renovación Habitacional Popular; tomando en consideración de que el 52 por ciento de los habitantes de la Ciudad de México, son inquilinos, la mayoría de ellos, de escasos recursos y viviendo en inmuebles de renta congelada y en condiciones la mayor parte de ellas, insalubres.

Para mayor comprensión de este programa, consideramos conveniente remitirnos al punto de Considerandos del Decreto en comento, -- que entre otros establece:

- Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo cuarto, el derecho que tiene toda familia a disfrutar de vivienda digna y decorosa y dispone que para ese efecto, se establecerán los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo;

- Que en el Distrito Federal, la escasez de vivienda constituye una de las apremiantes sociales más importantes, habida cuenta que día con día el ritmo de crecimiento en la construcción de viviendas deberá satisfacer no solamente las necesidades derivadas del

crecimiento demográfico, sino además superar el índice del déficit actual;

- Que la vivienda constituye un aspecto fundamental del urbanismo y de la planeación de los asentamientos humanos, puesto que está vinculada con los problemas más amplios que en esta materia debe afrontar una de las ciudades con mayor densidad demográfica en el mundo;

- Que en ese sentido debe concebirse a la vivienda no sólo a su uso como inmueble, sino también en su dimensión como elemento generador de desarrollo por su relación con las actividades económicas sociales, políticas y culturales;

- Que el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984 - 1988, establece como lineamiento básico el reforzamiento de los mecanismos públicos para estimular la participación social en la promoción de vivienda y adecuar los requerimientos de financiamiento para su adquisición, en beneficio de los sectores sociales de escasos recursos ;

- Que tomando en cuenta las consideraciones precedentes se ha estimado indispensable sentar bases de actuación para la instrumentación y ejecución de un programa de adquisición de vivienda que tenga por objeto primordial mantener el arraigo de los moradores que actualmente ocupan las vecindades sujetas al sistema de renta congelada, así como aquéllas que se encuentren en notorias condiciones de deterioro de manera de que vuelvan a concurrir en la acción y autoridades y organizaciones de profesionales, que en las tareas de reconstrucción por los efectos de los sismos de septiembre de 1985, acreditaron que es en la participación conjunta donde

radica la viabilidad real de cualquier solución;

Enseguida transcribiremos los artículos que a nuestro juicio -- son los más importantes del decreto de mérito:

PRIMERO.- Se autoriza la instrumentación y ejecución de un programa de adquisición, por parte de los ocupantes de las viviendas y locales comerciales que estén integrados a éstas, preferentemente aquéllas que quedaron sujetas al régimen de rentas congeladas - derivados de los Decretos del Honorable congreso de la Unión, publicados en el diario Oficial de la Federación el 8 de mayo de -- 1946, el 31 de diciembre de 1947 y el 30 de diciembre de 1948.

SEGUNDO.- El Programa tendrá como objeto financiar a los ocupantes de los inmuebles señalados en el artículo anterior de este Decreto, únicamente la adquisición, la escrituración y los demás gastos relativos por esos conceptos.

TERCERO.- En los inmuebles se constituirá el Régimen de Propiedad en Condominio, en los términos de la legislación común.

CUARTO.- El Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, destinará una línea de crédito hasta por cincuenta mil millones de pesos, recursos que serán autorizados por la Secretaría de Programación y Presupuesto. (Actualmente fusionada con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

Octavo.- Las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal abrirán una oficina encargada de recibir las solicitudes de crédito, las que una vez convalidadas por ellas de conformidad con las

reglas de operación que se expidan, serán remitidas al Coordinador Ejecutivo del Programa.

DECIMO PRIMERO.- El Departamento del Distrito Federal dará a estas operaciones los mismos apoyos fiscales y administrativos que otorgó a los programas de reconstrucción.

DECIMO SEGUNDO.- El Departamento del Distrito Federal celebrará con la Secretaría de Educación Pública y con los Institutos Nacionales de Bellas Artes y Literatura y de Antropología e Historia, -- convenios de coordinación cuyas bases contemplen las facilidades -- necesarias para dar cumplimiento al programa de que se trata, en -- el ámbito de las atribuciones de dichas Dependencias y Entidades.

DECIMO TERCERO.- El Departamento del Distrito federal promoverá, y en su caso celebrará, un convenio de colaboración con el H.- Tribunal Superior de Justicia del Fuero Común que involucren los -- inmuebles que puedan ser materia del Programa.

DECIMO CUARTO.- El Departamento del Distrito Federal, promoverá la participación de las diversas organizaciones de profesionales -- para concertar convenios con los cuales se coadyuve a los logros -- del Programa que se autoriza.

A efecto de iniciar el trámite de otorgamiento de un crédito, -- se pide que la solicitud sea avalada por la mayoría de los habitan -- tes del inmueble y que se acompañe con una carta de intención de -- venta por parte del propietario y un documento descriptivo del in- -- mueble y las viviendas. Con esto se inicia el proceso.

El programa a su vez, determina la habitabilidad del inmueble, y promueve, en consecuencia el avalúo de carácter comercial ante una de las Sociedades de Crédito. Asimismo, coadyuva en la negociación entre propietario e inquilinos para determinar el costo del inmueble ; este costo no puede rebasar el valor del avalúo, en realidad , muchas veces está por abajo, gracias al ingenio de los inquilinos.

Una vez efectuada esta negociación y plasmada en un escrito firmado, se integra todo el expediente y se somete a revisión y a dictamen del sub-comité. Cabe destacar que el FONHAPO es el organismo que otorga el financiamiento. Posteriormente es aprobado por el -- Coordinador Ejecutivo del Programa y se somete a la aprobación final de su Comité Técnico y de Distribución de Fondos.

Aprobado el crédito, que es individual a cada inquilino, se procede a la firma del contrato privado de compra-venta. Así, en ese momento Casa Propia deposita en un banco, a favor del propietario el 80% del valor total del inmueble. El 20% restante, el depósito bancario y los intereses devengados le son entregados a la firma de la escritura.

La escrituración es el resultado de la concertación entre propietario e inquilinos, con el apoyo del programa. Todo el proceso desde la recepción de la solicitud hasta la escrituración, lleva aproximadamente cuatro a cinco meses.

Cabe señalar algunos aspectos del Programa de mérito:

- Democratiza la propiedad urbana y consolida un patrimonio familiar;

- Al regularizar jurídicamente la propiedad inmueble, se crean nuevas fuentes de ingresos para el gobierno federal, y se posibilita la prestación de mejores servicios públicos;

- Fomenta el arraigo de los inquilinos en sus barrios y colonias, mediante la seguridad de que son propietarios legales y bien regularizados de sus viviendas;

- Convierte a los inquilinos en responsables, como nuevos condóminos, de dar mantenimiento y de mejorar su inmueble;

- Se promueve un proceso de renovación urbana en las colonias populares del centro de la ciudad; y,

- Retorna los inmuebles al mercado inmobiliario, ya que los de renta congelada están prácticamente fuera de él, en virtud de una serie de irregularidades jurídicas y administrativas con que cuentan los inmuebles;

En virtud de lo anterior se provoca un aumento importante en la plusvalía, de forma positiva, debido a que los beneficiarios no serán los especuladores de inmuebles urbanos, sino los mismos habitantes de esas colonias populares, que son en última instancia los propietarios de sus viviendas.

Por otro lado, el Programa Casa Propia abarca todo el territorio del Distrito Federal. El decreto de creación es claro en la preferencia a los inmuebles de renta congelada, los cuales se localizan en las colonias del centro de la ciudad. Las Delegaciones que más ha atendido este programa son: la Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza, Benito Juárez y Azcapotzalco.

Otra característica importante de este programa es la concerta-

ción entre inquilinos y propietarios, sobre todo si consideramos - que ambos son partes que tradicionalmente han estado en conflicto.

El propietario por una parte, recibe un capital que estaba prácticamente muerto, del cual puede obtener mejores rendimientos financieros, o bien, destinarlo a la construcción de más viviendas, - generando empleos. Se puede decir que es su salida al problema de - rentas congeladas y a las responsabilidades por las condiciones -- del inmueble.

El inquilino por la otra, se convierte en propietario de su vivienda, formando así su patrimonio federal.

Para darnos una idea de la problemática que existe entre éstas - dos partes, la Procuraduría Federal del Consumidor; PROFECO, recibe aproximadamente 6 mil quejas mensuales.

Es por ello, que el Programa Casa Propia ha tenido bastante difusión y una mejor respuesta, en esto han intervenido activamente - el Departamento del Distrito Federal y el FONHAPO. La demanda se - ha constatado, en la angustia de la gente, que ya no quiere sentirse insegura en su vivienda rentada; quiere ser dueña de ella y mejorarla.

Asimismo, Casa Propia se encuentra en contacto permanente y --- coordinación con los demás organismos de vivienda de interés social, permitiéndole conocer el campo de trabajo de éstos, facilitando canalizar de esta forma, a los solicitantes de vivienda hacia el programa más adecuado para ellos.

Sin temor a equivocarnos podemos asegurar que ante la problemática de vivienda de renta congelada, Casa Propia ha sido un progra

ma que ha demostrado su eficacia; aunque también es cierto que para que Casa Propia logre sus objetivos, y no sólo este programa si no todos los que atienden el problema habitacional en México, deberán simplificar sus trámites tanto legales como administrativos, - pero para que esto sea una realidad se deberá contar con la participación solidaria de las autoridades en sus diversos ámbitos y -- competencias y hacer efectivos los apoyos fiscales y administrativos como los que recibió Renovación Habitacional Popular.

f) Fondo Nacional para la Vivienda Rural; FONAVIR.

En el medio rural del territorio nacional constituido por diversos poblados dispersos, la vida de muchos campesinos transcurre en una precariedad absoluta. La pobreza es el principal obstáculo que impide a la población campesina el acceso a formas adecuadas de -- alimentación, vestido, servicios educativos y de salud, así como a una vivienda digna.

Por otra parte, las características del campo, tales como la tenencia de la tierra y las formas cíclicas de percepción de ingresos, hacían inoperantes en este medio los esquemas de crédito utilizados en el ámbito urbano, en donde el otorgamiento de préstamos se sujeta a los salarios y se toma como garantía la propiedad inmobiliaria.

Es conveniente señalar que debido a la concertación y a las experiencias, que sostuvo el Fonhapo con sus acreditados y beneficia

rios, se incorporaron opiniones y planteamientos. De esta manera, surgió el sistema de crédito rural como iniciativa de un grupo de acreditados en Ahuacatlán, Nayarit.

Debido a la flexibilidad de este organismo, se permitió adecuar en 1987 su esquema de recuperación crediticia, a las condiciones económicas de las familias campesinas, relacionando la amortización con la evolución en los precios de garantía de los cultivos y tomando en cuenta el carácter cíclico y estacional del ingreso de este sector.

A partir de esta experiencia, con el propósito de establecer un sistema especial con recursos del Fonhapo, mediante Acuerdo Presidencial publicado el 15 de abril de 1988, se crea el Fondo Nacional para la Vivienda Rural; FONAVIR, y se procede a modificar el contrato del fonhapo para que se integre al mismo el citado Fondo. De esta forma, quedó legalmente constituido el Fonavir.

No obstante lo anterior, el Fonavir no es un organismo, es más bien un esquema financiero basado en la concertación para apoyar los esfuerzos de los habitantes del medio rural, en la construcción o mejoramiento de su vivienda. Así pues, no se ha generado una institución burocrática más, toda vez que Fonavir es Fonhapo y trabaja con gente de este organismo.

Salvo algunos programas esporádicos de los institutos estatales se puede decir que el FONAVIR es la única institución en México -- que plantea un apoyo a la vivienda rural.

El objetivo primordial del Fonavir, es atender las demandas de vivienda de las comunidades rurales de manera directa en la propia

localidad donde se encuentran. Contando entre sus principales -- acreditados, a los ejidos sociedades de producción rural, cooperativas agropecuarias, agroindustriales y forestales, así como aso-- ciaciones rurales de interés colectivo.

Con la creación del FONAVIR, el gobierno de la república dió -- los primeros pasos para cumplir el compromiso adquirido con el sec-- tor campesino del país: darles acceso a una vivienda digna y deco-- rosa; FOVI para las clases medias, INFONAVIT para los obreros, --- FOVISSSTE para los trabajadores al servicio del Estado, FONHAPO pa-- ra los no asalariados y, FICAPRO para los de rentas congeladas, -- faltaban los campesinos.

El reto de ninguna manera es sencillo si consideramos que de -- los 4.5 millones de viviendas rurales que existen en el país, 2.7- millones requieren mejorarse en cuanto a sus dimensiones, funciona lidad y dotación de servicios, y que un millón de ellas necesitan-- ser reconstruidas. De los 30 millones de campesinos, el 93% tienen ingresos que a lo sumo llegan a 2.5 veces el salario mínimo.

es por ello que para poder cumplir con su cometido, Fonavir es-- tableció un novedoso mecanismo financiero que se adecúa a las posi-- bilidades de los trabajadores del campo: los montos del crédito se determinan en función de los ingresos que los campesinos obtienen-- de la venta de su principal producto. De esta manera, los producto res de café, por ejemplo, pagarán el crédito otorgado conforme al-- precio vigente a la fecha de comercialización del grano.

Para comprender mejor lo anterior, pondremos un ejemplo: Si el-- ingreso anual promedio de un agricultor es el equivalente al pre--

cio de 10 pacas de algodón, el fonavir le puede prestar el equivalente al doble, es decir, 20 pacas. Suponiendo que el beneficiario recibe un subsidio del 50%, entonces la recuperación se hace en 10 años, pagando el equivalente al precio de una paca de algodón por año.

Los pagos del crédito se realizan en los meses en que, de acuerdo con los ciclos agrícolas regionales se venden las cosechas. De ese modo el pago del préstamo equivalente a una tonelada de la cosecha de que se trate, se efectúa en función del precio de garantía que rige para la cosecha que en ese momento los campesinos están en condiciones de vender.

Por otra parte, el acreditado deberá hacer del conocimiento de los beneficiarios, el costo total de la acción de vivienda, el monto que deberá pagar, el plazo y el subsidio que se le otorga, expresados en moneda nacional y en la unidad de medida de producción del cual obtienen sus ingresos los beneficiarios.

El Fonavir, verificará mediante el Acta de Asamblea de Adjudicación, que el acreditado entregue el producto a los beneficiarios que fueron autorizados en la fase de contratación y ejercicio y -- que se respeten los precios de comercialización y las condiciones financieras pactadas.

Todas las modificaciones de carácter Técnico y/o financiero que el acreditado pretenda realizar, deberán contar con el consentimiento de los beneficiarios. Aquéllas que impliquen un cambio en las condiciones financieras pactadas, deberán presentarse para su autorización al Subcomité para la Operación del Fonavir, debidamente documentados.

Si durante el ejercicio del crédito una vez finiquitado el mismo, el acreditado no cumple con cualquiera de las obligaciones derivadas del contrato de crédito, se le rescindirá el contrato y se hará efectiva la garantía pactada, sin mediar compensación alguna.

Los beneficiarios de los créditos, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- 1.- Ser personas físicas mayores de edad.
- 2.- Ser productores o estar incorporados a la producción agrícola, forestal o pecuaria.
- 3.- Tener dependientes económicos.
- 4.- Tener un ingreso mensual promedio, que en su equivalente no sea mayor a 2.5 veces el salario mínimo regional.

Los acreditados deberán ofrecer a satisfacción del Fonavir, cualquiera de las siguientes garantías:

- a) Quirografaria;
- b) Porcentaje del seguro agrícola, Ganadero y conexos;
- c) Garantía Hipotecaria;
- d) Aval del Gobierno del Estado;
- e) Garantía de afectación de participaciones fiscales de la Federación;
- f) Prendaria;
- g) Cualquier otro tipo de garantía aprobada por el Subcomité para la Operación del Fonavir.

Los recursos para las operaciones de inversión del Fonavir, constituyen su patrimonio y provienen de las aportaciones del Go-

bierno Federal con cargo al presupuesto autorizado a la Secretaría de Desarrollo Social; SEDESOL, a través del Fonhapo, así como crédito del Banco Mundial; BM, y otro tanto de los Convenios con los Gobiernos de los Estados. Asimismo de las contribuciones voluntarias que realicen los productores, en los términos de los convenios de concertación que para tal efecto se celebren, como las aportaciones de bienes muebles e inmuebles que por cualquier título legal adquiera el Fondo.

Por otra parte, a principio de la creación del Fonavir, existía la preocupación de que si el dinero destinado a la vivienda rural, sería contemplado dentro del esquema de "fondo perdido", es decir, si no se iba a recuperar nada de lo otorgado. Actualmente, el esquema financiero del Fonavir, no solamente contempla la recuperación de una parte de los fondos invertidos, sino que además induce la participación de los productores en el fortalecimiento financiero del fondo. Cabe destacar que en los convenios que se han firmado con los productores, éstos se han comprometido a aportar al Fonavir un porcentaje de sus ingresos para ese fin.

Es conveniente señalar que aunque los créditos son individuales FONAVIR trabaja con grupos de productores, supuesto que en contradi lo que se cree, existen en el campo muchos grupos de campesinos establecidos, organizados para producir. De esta manera, las organizaciones campesinas se han propuesto capacitar a sus agremiados para que éstos puedan aprovechar al máximo el crédito otorgado por el Fondo. Asimismo se pretende que participen en la determinación-

de las prioridades de vivienda, cooperando con la Institución a --
fin de recuperar los créditos.

Consecuentemente, con la participación organizada de los campesinos en un esfuerzo de concertación se han firmado convenios con asociaciones de productores como son los de café, arroz, trigo, -- frijol, caña de azúcar, tabacaleros etc., con la intervención de -- la Confederación Nacional Campesina; CNC, toda vez que a ésta, le interesa mucho la vivienda rural, debido a eso, está promoviendo -- actualmente la firma de estos convenios con los Gobiernos de los -- Estados.

Ahora bien, el Fonavir, pretende atender al campesino de acuerdo a sus necesidades y requerimientos de vivienda, por ejemplo: el campesino ya tiene la tierra, y en la mayoría de los casos, la vivienda. A partir de este supuesto, el Fondo le prestará para que -- la mejore, sin tantos trámites administrativos.

Otro objetivo del Fonavir, es romper con los conceptos tradicionales de supervisión, en el entendido de que en poblaciones rurales tan dispersas y los montos tan modestos financiados por individuo; no sería lógico gastar tanto en supervisión.

Por otra parte, los beneficiarios deciden cómo hacer sus viviendas y espacios comunes, realizando los trámites en conjunto con la finalidad de ahorrar tiempo y dinero, como puede ser, la adquisición de los materiales de construcción para abaratar costos. Con todo esto, se propicia la capacitación a través del trabajo colectivo.

Por otro lado, debe profundizarse en la imposibilidad de abatir

en forma inmediata la gran demanda de vivienda rural, sin embargo creemos que Fonavir está realizando un gran esfuerzo, tratando de evitar el acentuado proceso de migración campo-ciudad. Asimismo de bemos considerar que no es posible abatir esa demanda sólo con recursos e instrumentos del Gobierno Federal, y es necesaria una mayor participación del sector social y del privado, así como la con certación con los Gobiernos Estatales y Municipales, a fin de lograr que el espejismo de las grandes ciudades siga deslumbrando a los habitantes del campo mexicano.

¿Será el Fondo Nacional para la Vivienda Rural; FONAVIR, una ver dadera justicia social para el campesinado mexicano, en cuanto a su necesidad de poder disfrutar de una vivienda digna?

g) Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular del Distrito Federal; RHP.

La Ley de Congelación de Rentas publicada en el Diario Oficial de fecha 30 de diciembre de 1948, fue en su momento gran apoyo para miles de familias de escasos recursos que arrendaban los inmuebles que habitaban. Sin embargo esta medida trajo como consecuencia el abandono y, por lo tanto el deterioro de las viviendas.

Así, los dueños se negaron a darle el mantenimiento a las viviendas, pues la cantidad que cobraban de renta era muy baja; los inquilinos por su parte, no efectuaban las reparaciones de un inmueble que no les pertenecía.

Estas actitudes se sufrieron con motivo de los sismos de septiembre de 1985, toda vez que gran parte de estos inmuebles se derrumbaron. El impacto de los sismos se acrecentó en la zona centro de la ciudad de México, donde el deterioro de las condiciones de vivienda de la población se hizo evidente, lo que obligó a replantear la política de mejoramiento urbano del país.

El mismo día del sismo con objeto de dar albergue a los damnificados, se inició la instalación en las zonas más afectadas, de viviendas provisionales: albergues establecidos por diversas dependencias públicas y privadas ubicados en casas de cultura, escuelas, centros sociales, deportivos e iglesias. Se estimó que siete mil familias evacuaron sus viviendas inmediatamente después de los sismos; de éstas aproximadamente el 60% se alojó en campamentos y albergues, y el 40% restante, con familiares.

El Departamento del Distrito Federal, analizó diferentes mecanismos para fundamentar la expropiación de los predios dañados. Es así que a partir del 24 de septiembre se comenzó la integración de un listado de predios susceptibles de expropiarse, de acuerdo a los siguientes criterios:

- Evidencia de daños por sismo;
- Altos niveles de deterioro; y,
- Bajo régimen de arrendamiento.

El padrón fue elaborado por las delegaciones políticas del DDF, y en él se incluyeron también predios abandonados y baldíos.

El Gobierno de la República, a efecto de restituir su vivienda a las familias que la habían perdido durante los sismos, el 11 de

octubre de 1985, expropió más de 5 mil predios, distribuidos en -- las Delegaciones Políticas de Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Venug^utiano Carranza y Benito Juárez.

Para dar cumplimiento a ese decreto presidencial, el 14 de octu^ubre se creó el Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular, con objeto de restituir y rehabilitar de vivienda y locales - comerciales ocupados por las clases populares.

No obstante de que ya fue liquidado por el carácter temporal -- del mismo, las decisiones tomadas, así como las acciones para llevarlas a cabo, debieran considerarse por todos y cada uno de los - organismos permanentes de vivienda a fin de alcanzar sus metas y - objetivos en menor tiempo.

Enseguida les presentamos diversos aspectos que a nuestro jui^u-cio fueron los más relevantes de dicho programa emergente:

Como problema inmediato se presentó la necesidad de definir la ocupación de la vivienda al momento del sismo, siendo éste el elemento que determinaría el acceso al Programa. Ante esto, por un - lado, las delegaciones emitieron, cuando existía documentación com^uprobatoria, constancias de residencia a población que hubiera su - frido daños en su vivienda, independientemente de la situación ju^u-rídica del inmueble. Por el otro, el que un número importante de - familias hubieran abandonado sus viviendas inmediatamente después de los sismos, así como la falta de documentación comprobatoria de residencia, dificultaron la integración del padrón de beneficia -- rios.

La meta inicial era terminar en febrero de 1986, el procesamien^u

to de los estudios socioeconómicos para proceder a la elaboración del Certificado Personal de Derechos. Dicho documento se diseñó bajo el modelo de garantizar los derechos del beneficiario al Programa. El certificado fue gratuito, no negociable e intransferible; - en él se incluía firma o huella y fotografía del titular así como la designación de cuatro beneficiarios, preferentemente hijos solteros y menores de edad.

Es importante señalar que el organismo efectuó cancelaciones de derechos cuando se detectó, mediante la coordinación que se estableció con INFONAVIT y FOVISSSTE, que se le había adjudicado vivienda de estos organismos sin haber renunciado a la de RHP.

En un intento por normar las tareas de acreditación y promoción comunitaria, se elaboró el Manual de Normas y Procedimientos de la Subdirección Social, que estableció entre otros, los siguientes lineamientos:

- El derecho a la vivienda es avalado, en asamblea, con el testimonio de los vecinos aún cuando el ocupante haya abandonado la vivienda después de los sismos;

- El titular del certificado será el que pronga la familia, limitándose el organismo a sugerir que se consideren aspectos económicos;

- Se otorgará un sólo certificado de derechos por vivienda, independientemente de los integrantes de la familia, del número de familias o de ocupantes que no fueran familiares;

- En caso de que una persona ocupara la vivienda simultáneamente como accesoria, se entregará un sólo certificado.

Por otra parte, se establecieron como requisitos para la contratación de empresas, su registro en el padrón de contratistas de -- SPP, y un capital social mínimo de 10 veces el valor de la obra a realizar. Ello permitió distribuir la obra entre un gran número de empresas para poder contar con la fuerza de trabajo necesaria, y hacer un mayor repartimiento económico en la industria de la construcción. Asimismo, se hizo explícito que dependiendo de la eficiencia de los resultados en el cumplimiento del programa de obra de cada uno de los contratistas, estos serían sujetos de nuevas contrataciones, o en su defecto, de cancelaciones.

El Programa de Vivienda Provisional inició formalmente en febrero de 1986, y para ello se creó una subdirección que construyó y administró los campamentos del organismo.

La localización de los sitios para los campamentos se hizo buscando en primera instancia, predios propiedad del DDF; las opciones siguientes fueron parques, centros deportivos, camellones, vialidades y finalmente, el arrendamiento de lotes baldíos.

Desde la concepción del programa de vivienda provisional estuvo presente el temor, tanto de las autoridades de la ciudad como de RHP, de que el uso de estas viviendas se hiciera permanente. Si bien hubo fuerte rechazo de distintos grupos de la población por el material y la superficie de las viviendas, para muchas familias damnificadas esta opción habitacional era mejor a la que tenían -- previa a los sismos.

Por otra parte, la problemática jurídica giró fundamentalmente en torno a los alcances del Decreto Expropiatorio, que si bien no

fue responsabilidad de RHP, si fue condición para su operación. El universo de predios expropiados fue cambiando a lo largo del programa, sobre todo por la interposición de amparos. La Coordinación Jurídica del DDF, se responsabilizó de informar a RHP del estado de los recursos legales interpuestos por los particulares a efecto de que se conociera su situación jurídica antes de la certificación de derechos e inicio de obra.

Cabe señalar que las reuniones que desde el mes de enero de 1986, sostuvieron funcionarios de SEDUE, hoy SEDESOL y de RHP, con las organizaciones de damnificados, Universidades y el INAH, culminaron en un Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción de Vivienda, dado a conocer éste el 13 de mayo. De esta manera, las líneas básicas sobre las que se trabajaría serían las siguientes:

- Reconstruir las viviendas afectadas en el mismo lugar y parolosmoradores originales;

- Construir vivienda provisional confortable en lugares cercanos a la habitación original. Para familias que así requieran, dar ayuda de renta y mudanza;

- Las viviendas nuevas tendrían 40 metros cuadrados, con sala - comedor, dos recámaras, baño, cocineta y espacio para lavado y tendedo de ropa;

- Los beneficiarios pagarían en condiciones de crédito similares a otros programas de vivienda popular, el costo directo de las obras;y,

- Para dar atención a los inmuebles considerados como monumen--

tos históricos, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, como RHP, se comprometen a lograr que los citados inmuebles sean rehabilitados como viviendas sin perder sus características y su valor arquitectónico, repetando así el arraigo de sus habitantes y el acervo histórico de la ciudad.

En febrero de 1986, se había informado que de haber excedentes de vivienda, serían distribuidas entre las personas o familias que compartían viviendas con los titulares. Desde entonces se inició un registro de solicitudes de familias desdobladas o adosadas. La selección de las familias se hizo en función de los siguientes criterios:

- Que estuvieran registrados como ocupantes adosados de la vivienda en la cédula inicial o en el estudio socioeconómico del titular.

- Que la familia titular estuviera compuesta por 5 miembros o más y que la familia adosada tuviera 4 o más integrantes.

- Presentación de documentación comprobatoria de residencia antes del sismo.

Por otra parte, se iniciaron pláticas con el colegio de Notarios, con objeto de diseñar mecanismos ágiles para la escrituración de las viviendas garantizando su inscripción en el Registro Público de la Propiedad. Asimismo se planteó que en virtud del carácter del programa y el volumen de escrituras se hiciera una reducción de sus aranceles.

Originalmente el Programa operó con la participación de diez cursales de una Institución de Crédito que emitía un cheque de ca

ja a nombre del titular por un monto que cubría la primera mudanza y tres meses de renta; en ese momento el banco abría una cuenta de ahorros a cada titular en la cual RHP abonaría, a partir del cuarto mes, el pago mensual.

Con el inicio de la recuperación se hizo necesario buscar alternativas de financiamiento para apoyo a personas insolventes, que - inclufan ancianos, pensionados menores de edad, incapacitados físicos y mentales y población de muy bajos recursos. Se establecieron contactos con el Instituto Nacional para la Senectud; INSEN, Cruz-Roja y organismos no gubernamentales. Las negociaciones se realizaron mientras el área social verificaba, mediante un estudio socio-económico, la condición de insolvencia. Como parte de esta tarea - se convocó a los familiares con objeto de involucrarlos en la responsabilidad del pago del crédito; de esta manera, se logró reducir el número de insolventes.

Por diferencias en las perspectivas para el tratamiento en los casos de ancianos, en la que INSEN proponía la reubicación de este grupo en una o varias vecindades, no se llegó a ningún acuerdo, ya que RHP cuestionó el desarraigo que ello significaba. Cruz Roja -- propuso liquidar el crédito, cediéndole al beneficiario el uso de la vivienda hasta su muerte para luego asignarla entre su personal esto no fue aceptado por RHP.

Sin embargo, finalmente en el mes de julio se firmó un convenio con FAC-Cruz Roja, mediante el cual se comprometieron a financiar- 250 viviendas para huérfanos, menores de edad, ancianos, pensiona-

dos e incapacitados físicos. Se convino que en los casos en los -- que no hubiera beneficiarios de los titulares, FAC se quedaría con las viviendas para reasignarlas entre población de los mismos ba-- rrios. En el caso de los menores, quedaría como titular hasta que alcanzaran la mayoría de edad.

A lo largo del tiempo se fue conformando un marco de referencia común con el cual los beneficiarios y personal de RHP pudieron tra-- bajar. El trato continuo con los beneficiarios fue una característica del Programa, en el que se involucró personal de todas las á -- reas; así las oficinas se volvieron centro de reunión de los bene-- ficiarios aún cuando no tenían nada que tratar con el personal.

En las asambleas se detectó que el tipo de dudas que los benefi-- ciarios tenían con respecto a los proyectos, iba cambiando con el-- tiempo como resultado de las obras que se iban terminando.

En algunos predios el número de viviendas construídas fue dis-- tinto al original, lo cual implicaba la reubicación de una o va -- rias familias a otro predio. La política en estos casos fue la de-- presentar a los vecinos las disponibilidades de vivienda, procurando que estas se localizaran en el mismo barrio y, de existir va -- rias familias a reubicar se buscaba concentrarlas en un mismo pre-- dio.

Lograr el consentimiento de los vecinos originales para la admi-- sión de nuevas familias, fue mucho más difícil, situación que fue acentuándose con el tiempo.

En general, se trató de desalentar las reubicaciones, y cuando-- eran solicitadas, las gestiones con los beneficiarios del predio --

de destino se dejaron al solicitante que por escrito debía presentar a RHP la aceptación de estos para que se efectuara el cambio.

Para los trabajos de reconstrucción se consideraron los distintos grados del daño y deterioro, y condiciones de habitabilidad de los inmuebles. Esto derivó en el empleo de una diversidad de tipos de obra que comprendió reparaciones menores, rehabilitaciones y -- construcción de vivienda. Lo que permitió, a su vez, ampliar la vida útil de un número considerable de edificios sobre todo de valor histórico.

Derivado del Decreto de Expropiación para la formulación de los contratos de compra-venta bajo régimen de condominio se eliminaron los siguientes requisitos:

- Certificado de libertad de gravámenes;
- Avalúo del predio; y,
- Estado de cuenta de la Tesorería del DDF.

Con el apoyo del Colegio de Notarios del DF, se elaboró el proyecto de Contrato de Compra-Venta a plazos al que se incorporaron puntos derivados de un acuerdo del DDF, y los citados en el decreto que adiciona a la Ley sobre la Propiedad en Condominio, la modalidad de Condominio Vecinal que indica:

- El régimen de propiedad en condominio de carácter vecinal sólo podrá constituirse en vecindades de interés social;
- Se elimina el requisito de cajones de estacionamiento; y,
- Se elimina el pago del impuesto de traslado de dominio.

En base a lo anterior, se definió el clausulado de los contra--

tos con las siguientes características:

- Se celebraría entre el DDF representado por RHP, y los ocupantes del predio.

- El DDF vendería a los beneficiarios suelo, vivienda y áreas comunes del inmueble.

- Se elaborarían seis contratos por tipo de programa, distinguiendo viviendas y accesorias.

- Se establecería que el inicio de pagos sería al segundo mes de ocupación de la vivienda.

- El organismo se obligaría a la ejecución de la obra indicando sus fechas de inicio y término, a la constitución del régimen de propiedad en condominio vecinal, así como su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, y a otorgar a los compradores su escritura pública en un plazo de 90 días naturales cubriendo los gastos que se originaran.

- El comprador se obligaría a destinar el inmueble a vivienda o accesoria, según fuera el caso, a no gravarla o enajenarla hasta no haber amortizado el crédito.

- El Consejo de Renovación sería incluido como órgano de vigilancia de la ejecución de las obras.

- La falta de pago de tres o más mensualidades sería motivo de rescisión del contrato.

- El DDF se reservaría el dominio del inmueble hasta que no fuera liquidado el crédito.

Asimismo, se formalizó un convenio con el Colegio de Notarios a efecto de realizar el traslado de dominio de la vivienda definiti-

va y elevar a escritura pública el contrato de compra-venta, escri
turando gratuitamente el condominio, y cobrando el 50% del arancel
correspondiente a la escrituración individual. Asimismo se incluyó
en la escritura una cláusula referente a la obligación de contar -
con un seguro de crédito mediante el cual se garantizaba que al fa
llecimiento del titular, el adeudo quedaría cancelado y la posesi-
ón sería asegurada, sin ningún gravamen para el primer beneficia-
rio del certificado de derechos.

El procedimiento para la elaboración de las escrituras partió -
de la revisión de los expedientes técnico y social del predio; se
enviaba a los notarios una hoja de información en la que se inclu-
ían los datos generales del beneficiario, folio, domicilio, asigna-
ción de vivienda, número de contrato de compra-venta y una nota --
donde se especificaba si el sujeto sabía leer y escribir. La hoja-
se acompañó de datos descriptivos del predio, las viviendas y pro-
porción de indivisos, anexándoles un reglamento de condominio.

La actividad del área jurídica fue validar la información y ga-
rantizar su flujo a los notarios a efecto de escriturar las vivien-
das y darlas de alta en el Registro Público de la Propiedad y del-
Comercio.

Ante el inminente cierre de operaciones de RHP, el Colegio de -
Notarios planteó dudas acerca del proceso que se seguiría para man-
tener el flujo de información necesario para la escrituración de -
las últimas viviendas, así como de los mecanismos para el pago de-
los compromisos pactados. Ante esto, el Organismo se comprometió a

integrar la documentación antes de la transferencia al DDF, delegando la facultad de la entrega de los títulos al FIDERE.

El organismo operó durante 23 meses, de octubre de 1985 a septiembre de 1987; con un período de cierre administrativo y contable que terminó en abril de 1988. Se edificaron 48,8000 viviendas y locales comerciales.

La experiencia del Programa de Renovación Habitacional Popular, generó una amplia gama de formas de trabajo de las que se pueden derivar una serie de líneas de acción para generalizarse a otros programas no sólo de emergencia. Su eficacia radicó en la conjunción de objetivos y metas claras, la capacidad de concertación a todos los niveles institucionales. Asimismo, su temporalidad y carácter emergente, generaron una conciencia social de trabajo que impidió su burocratización.

Por otro lado, los desarrollos de vivienda popular tienden a --llevarse a cabo en zonas periféricas debido a la mayor accesibilidad a grandes superficies del suelo a menor costo y a una mayor libertad en cuanto a normas constructivas. Con RHP se demostró que --el costo integrado de la vivienda en zonas centrales resulta ser --menor por la reducción en la inversión complementaria a la vivienda: infraestructura, servicios y equipamiento.

Además de ello, cabe hacer mención que los gastos de la población asociados a la vivienda en los rubros de transporte y abastose incrementan significativamente en zonas periféricas.

Renovación Habitacional Popular, contó con la expropiación como

mecanismo de acceso rápido al suelo, y aunque ésta se realiza por excepción, la simplificación de requisitos para la obtención y realización de trámites relativos al aspecto administrativo y notarial, debieran ser generalizables a cualquier programa de vivienda de interés social.

Por otra parte y para concluir con el capítulo que nos ocupa, - podemos afirmar que los anteriores organismos, de una u otra forma se han preocupado de dotar de una vivienda digna a la población de escasos recursos. Con un esfuerzo conjunto se han encargado de: gestionar créditos para la obtención en propiedad de vivienda nueva o usada; construir vivienda; promover la rehabilitación de vecindades y zonas vecinales degradadas; financiar créditos a la población rural para construir, rehabilitar o ampliar su vivienda, -- así como cambiando el régimen de propiedad, de inquilinos a propietarios.

No obstante que los avances han sido importantes, debemos tener conciencia de que falta aún mucho por alcanzar, toda vez que el -- problema de la vivienda seguirá siendo uno de los retos fundamentales en materia de política social.

CAPITULO III

PROBLEMATICA DE LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL.

- 1.- Jurfdica**
- 2.- Administrativa**
- 3.- Notarial**

1.- Jurídica

Las diversas Instituciones de Vivienda de Interés Social pese a su buena intervención se ven imposibilitadas a realizar su objetivo en pleno, que es el de satisfacer la demanda habitacional de la población, entre otras, las principales son:

- El conflicto entre tierras ejidales y la demanda de terrenos urbanos;
- El crecimiento poblacional originado por los flujos migratorios entre el campo y las ciudades;
- La escasez de reservas territoriales y el encarecimiento de los servicios.

Estas causas entre otras, le han dado al problema de la vivienda un carácter de emergencia y reto social.

Los requerimientos de vivienda sobrepasan todavía con mucho la capacidad de oferta; la posibilidad de acceso a la adquisición de una vivienda digna se halla restringida todavía a unos cuantos. La existencia misma de los organismos públicos de vivienda muestran que no hemos llegado a un estado de justicia social en el que el salario alcance los niveles ya no remuneratorios, sino reivindicatorios. Sin embargo consideramos que los logros obtenidos por los programas de vivienda de interés social, se han alcanzado durante una época en que el país ha atravesado por una de las crisis más severas de su historia.

La cuestión de la vivienda es un problema complejo que requiere

de medidas y acciones para su atención; destacando como factores - prioritarios:

- Acceso al suelo;
- Regularización de la tenencia de la tierra;
- Infraestructura y servicios básicos;
- Crédito barato y suficiente;
- Seguridad jurídica en el acceso a la vivienda en propiedad;
- Abatimiento en los costos finales de la vivienda.

En este apartado enfocaremos nuestra atención a los aspectos referentes al acceso al suelo, la regularización de la tenencia de la tierra e infraestructura y servicios básicos. Asimismo haremos un breve análisis de la constitución del patrimonio familiar.

El cambio de nuestra economía predominantemente rural a una de carácter industrial-urbano, ha tenido efectos de gran importancia sobre la apropiación y uso del suelo urbano, proceso condicionado en lo social, por las altas tasas de crecimiento demográfico y la migración campo-ciudad; en lo económico, por el crecimiento de las actividades industriales que presentan un altigrado de concentración, particularmente en las grandes ciudades del país, así como el incremento en los servicios de abasto, comercio y transporte. La magnitud de este crecimiento produce un gran impacto en la demanda del suelo, transformándolo en un recurso escaso, con un alto valor que aunado al proceso inflacionario, provoca en forma desproporcionada la especulación del bien, y por ello un aumento continuo en su precio, que restringe el acceso de los grupos de menor ingreso.

Por otra parte, la incorporación de predios públicos o ejidales

se halla sujeta a largos y complicados trámites en los que se sabe cuando inicia el procedimiento, pero no cuando concluirá. Esto, - evidentemente impide una correcta programación financiera de los - programas, incrementa los costos finales de la vivienda y propicia retrasos, inconformidad y presión social.

Los sectores de menores recursos participan cada vez menos en - la adquisición de lotes urbanos por la regresiva distribución del - ingreso y por su escasa participación en el sistema de crédito. En nuestro país, quien tiene acceso al mecanismo de crédito para vivi - enda, y específicamente para un terreno, todavía es una porción mi - noritaria de la población. Los precios de los terrenos han evolu - cionado desfavorablemente para los sectores de menores ingresos.

"Un importante sector demandante de suelo urbano es el consti - tuido por la población migrante que viene a integrarse a los cintu - rones de miseria y circundan las ciudades, con patrones culturales conformados en el medio rural, en donde precisamente los elementos tierra y vivienda tienen una importancia diferente respecto a las - pautas del medio urbano"(50)

"Entre los organismos públicos que ejercen una acción directa - sobre la tierra, se encuentran aquéllos con facultad para recibir - el beneficio de las expropiaciones de suelo ejidal con el fin pú - blico específico de crear fraccionamientos urbanos o suburbanos, o

(50) García Amaral Marfa Luisa; Esquema General para Zonas Margina - das de la Ciudad de México; 1982; Versión Mimeográfica; p.2

de regularización de superficies de asentamientos irregulares. Estos organismos son: el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), el Departamento del distrito Federal y hasta 1982, el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO), para la creación de nuevos fraccionamientos, y a favor de la Comisión de la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), para resolver el problema de la tenencia en los asentamientos irregulares"(51)

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 27 la expropiación por causas de utilidad pública, motivo por el cual y debido a la demanda de terrenos en zonas urbanas, el gobierno mexicano ha propuesto como solución, la creación de reservas territoriales mediante la expropiación de predios ejidales o comunales, los cuales sabemos son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Por lo que toda expropiación debe hacerse por Decreto Presidencial y mediante indemnización.

Las acciones coordinadas que en esta materia vienen realizando las Secretarías de Desarrollo social y de la Reforma Agraria, requieren de una mayor atención para agilizar las expropiaciones en favor del Gobierno Federal, Estatal o Municipal, toda vez que en la práctica que los diversos trámites que ello representa, implican la pérdida de tiempo considerable, repercutiendo negativamente en los futuros programas de vivienda.

Es conveniente señalar que debido a que no existe un programa

(51) García Amaral María Luisa; op. cit.; p.7

financiero que actúe específicamente sobre la adquisición de suelo ni tampoco una política de regularización por parte del Estado, se ha permitido:

- Que el mercado del suelo se rija por los particulares, los -- cuales atienden más su ganancia, que los fines sociales; ocasionando con esto, que los Programas Públicos de Vivienda se ven sujetos a su control;

- Carencia de oferta de tierras por parte del Estado; y,
- Especulación del suelo, originando un proceso inflacionario - del mismo.

Asimismo, consideramos que tampoco existe una coordinación efectiva entre el Registro Público de la Propiedad y el Agrario, a --- efecto de establecer y actualizar un inventario de suelo urbano.

- Otro problema que se presenta en la materia de suelo, es que - en los Estados no se ha asignado un presupuesto que permita al municipio tener los recursos necesarios para participar activamente- en el problema habitacional a partir del recurso suelo.

En el aspecto sobre regularización de la tenencia de la tierra, cabe destacar que la población generalmente del campo así como la población urbana de escasos recursos, preferentemente los no asalariados, y cuyos ingresos varían de 0.5 a 2.5 veces el salario mínimo, por lo general no se encuentran contempladas dentro de las --- prestaciones en materia de vivienda previstas en el artículo 123 - constitucional, que solamente incluye a los trabajadores asalariados.

Estos dos sectores de población, resuelven sus necesidades de -

vivienda a través de fraccionamientos irregulares, como son: la carencia de obras de urbanización, terrenos insalubres y accidentados, de difícil acceso para la introducción de servicios, y en condiciones ilegales respecto a la tenencia de la tierra.

La adquisición de estos lotes sin servicios, en la mayoría de los casos, comercialmente son considerados baratos, pero a la larga al llegar a regularizar la tenencia de la tierra resultan más caros; consecuentemente se ven en la imposibilidad de regularizar jurídicamente la propiedad de su inmueble debido al costo de escrituración, en el entendido de lo que esto representa: gastos, impuestos, derechos y honorarios notariales.

De esta manera, estos asentamientos humanos irregulares, al integrarse a la estructura urbana, constituyen fuerte presión para el estado en materia habitacional, en cuanto a la realización de obras de infraestructura y servicios, y la regularización de su ocupación irregular del suelo urbano.

Por otra parte, consideramos también necesario destacar la confusión que priva actualmente en la legislación acerca de cómo están distribuidas las facultades de planeación y regulación urbana entre los órganos de los diversos niveles de gobierno, esto se debe fundamentalmente a que la reforma municipal aún no ha sido adecuadamente reglamentada por las leyes de los estados en lo que se refiere a regulación de la propiedad en los centros urbanos. Por ejemplo, las declaraciones de usos, destinos y reservas, así como la expedición de licencias de fraccionamientos, en casi todas las leyes de los estados siguen siendo atribuidas a los Gobiernos Estatales, mientras que la Ley General de Asentamientos Humanos define

dichas funciones como exclusivas de los Ayuntamientos.

Lo único que pretendemos señalar es que existen importantes con tradiciones entre la legislación federal y la legislación local - en lo que se refiere a la regulación de la propiedad en los cen -- tros urbanos.

Para concluir el presente apartado, abordaremos otro de los pro blemas prioritarios a atender y que consideramos que no se presenta únicamente en el Distrito Federal, sino también lo confrontan - otros estados de la república, como es el caso de la constitución- del patrimonio de familia.

Cabe señalar que a este respecto no ha habido la permanente re- visión y/o modificación de nuestras leyes, como se requiere en la- actualidad, en cuanto a la iniciación precisa de integrar el patri- monio familiar.

El Código Civil para el Distrito Federal en sus artículos 723 y 727, establece que la casa-habitación y la parcela cultivable que- constituyen el patrimonio de familia, son inalienables y no esta - rán sujetas a embargo ni a gravamen alguno. Por su parte, el artí- culo 730 del mismo ordenamiento, dispone que los bienes afectos al patrimonio familiar, será la cantidad que resulte de multiplicar - por 3650 el importe del salario mínimo general diario vigente en - el Distrito Federal, en la época en que se constituya el patrimo - nio.

Es importante destacar que el código de mérito, obliga a toda - persona que desee constituir el patrimonio familiar, a que lleve - un juicio de Jurisdicción Voluntaria, mediante el cual hará del co

nocimiento del juez, qué bienes constituyen dicho patrimonio y el valor de los mismos, el cual no debe ser mayor a la cantidad que se considera como patrimonio familiar, en la inteligencia de que el valor de los bienes se practicará mediante avalúo reciente practicado por institución o peritos autorizados por la ley. Si no excede la cantidad fijada como patrimonio familiar, el juez aprobará mediante resolución judicial la constitución del patrimonio y mandará que se haga la inscripción correspondiente en el Registro Público de la Propiedad.

De esta manera, consideramos que el código en comento que regula lo referente a los bienes que constituyen el patrimonio familiar, no es acorde a la realidad en cuanto a que, entre estos bienes se encuentra la casa-habitación, por las siguientes razones:

- No es posible aceptar que el patrimonio de familia lo constituya una cantidad, si tomamos en cuenta que una vivienda de interés social, tiene un costo fijado por el párrafo segundo del artículo tercero de la Ley Federal de Vivienda, y que su plusvalía va de -- menos a más, por lo que podría quedar fuera del patrimonio de familia, y por ende, desprotegida de la protección que otorga la ley.

- Asimismo no es posible aceptar que el adquirente de una casa-habitación de interés social que quiera constituir su patrimonio familiar, tenga que llevar un juicio de Jurisdicción Voluntaria, en donde mediante resolución judicial se apruebe la constitución de dicho patrimonio y se determine su inscripción en el registro público de la propiedad.

2.- Administrativa

Ante la incapacidad de que cada mexicano por su esfuerzo aislado tenga acceso a la vivienda, los programas de vivienda de interés social cumplen entretanto la función de hacerla accesible para un número cada vez mayor.

Como mencionamos con anterioridad, el problema de la vivienda ha rebasado la capacidad de oferta de los gobiernos federal y estatal, tanto en la ciudad de México como en la zona conurbada.

Lo anterior en virtud de que ni la ciudad de México ni su zona conurbada tienen capacidad para albergar más población, que se asienta en condiciones precarias, como consecuencia de la migración de miles de personas que cada año llegan procedentes de casi todos los estados de la república.

Esta inmigración ha producido un déficit considerable de viviendas, por lo que cada vez hay menos reservas territoriales, porque la urbanización no es tan sólo la vivienda, sino el equipamiento urbano, centros escolares y de salud, mercados, templos y vialidades. No se trata de sembrar casas en todos los espacios, porque no todos los espacios son los adecuados para este fin.

Por otra parte, los Programas de Vivienda de Interés Social sin menospreciar el objetivo fundamental por el cual fueron creados, - cabe destacar que muchas de las veces se convierten en "entes burocráticos", en atención a los siguientes aspectos:

- Para ser considerado como beneficiario de algún programa, es necesario cubrir una serie de requisitos, entre otros un perfil socio-económico, que en muchos de los casos impide al sector de bajos ingresos integrarse a dicho programa;

- La documentación requerida para poder otorgarle a la persona una solicitud del financiamiento;

- La autorización y otorgamiento del crédito, que la mayoría de las veces, lleva un tiempo considerable, por las distintas "autoridades" que intervienen;

- Debido a la política de algunos organismos, no se otorgan facilidades a los beneficiarios de los créditos de participar conjuntamente con el programa de vivienda en los procesos administrativos; situación que conlleva a un alto grado de burocratismo;

- Muchas veces las "autoridades" que dirigen las delegaciones regionales de los programas de vivienda en estudio, no cuentan con el suficiente poder de decisión y de ejecución, por lo que entorpecen el proceso administrativo en el otorgamiento de los créditos y consecuentemente, en la producción de vivienda.

Por otra parte, el tiempo que en la actualidad se invierte desde el inicio de la adquisición del suelo; solicitud de crédito; -- permisos y licencias de construcción; concursos y ejecución de la obra; selección de la demanda; finiquito y asignación de una vivienda, es representativo en el costo final de ésta. Por tal motivo, consideramos necesario reformar las reglas de operación de los organismos públicos de vivienda, en virtud de que el tiempo que emplean dentro de las fases de acceso al crédito constituye un proce

so verdaderamente largo.

Asimismo, es nuestro deber hecer referencia al artículo 115 --- constitucional, a través del cual las autoridades federales y esta tales se encuentran facultadas para delegar atribuciones al municipio, en materia de trámites y permisos para la edificación de vivienda. De esta manera consideramos que habría mayor celeridad en la producción de la vivienda de interés social.

En virtud a lo anterior, podemos afirmar que la ejecución de vivienda dentro del aspecto jurídico y tramitación administrativa, -- comprende dos etapas, siendo la primera, la relacionada con la solicitud del crédito y realización de la obra, y la segunda, con la contratación y escrituración del inmueble a los adquirentes de los mismos. Por tal motivo, en esta segunda fase, también se requiere de la simplificación de trámites enfocados al registro, expedición de certificados de gravamen, valores catastrales e inscripción de hipotecas, así como la liberación de las mismas.

Cabe hacer mención, que la etapa de escrituración a través de -- la cual culmina la labor realizada en beneficio de las familias carentes de una vivienda, representa un deterioro más en la economía de los adquirentes con menores recursos.

Por otro lado, no existe en la actualidad un acuerdo de Facilidades Administrativas y Estímulos Fiscales, que obligue en su ejecución a todos los sectores involucrados en el aspecto de vivienda como el otorgado a Renovación Habitacional Popular.

Por lo anteriormente expuesto, un porcentaje considerable de vivienda

viviendas en nuestro país, son producidas por la población, ya sea a través del proceso de auto-construcción o por medio de la contratación de personal, muchas de las veces no calificado que les apoya en la edificación de su vivienda. Factores como la especulación del suelo, el alza constante en los materiales de construcción, y la inversión que representa contratar mano de obra en situaciones desventajosas por desconocimiento, implican un incremento considerable en el costo de la vivienda.

Aunado a lo anterior, la población de escasos recursos que cuentan con la posesión de un predio en el cual se asienta su vivienda su principal aspiración es el contar con la seguridad jurídica de que es su propiedad. Uno de los aspectos fundamentales para lograr este objetivo, es la obtención del documento de propiedad susceptible de inscribirse en el Registro Público de la Propiedad de la jurisdicción donde se ubica la vivienda.

En la actualidad, en varios Estados de la República, para obtener este documento de propiedad, normalmente es necesario realizar trámites como los que se indican en seguida:

- Certificado de libertad de gravámenes;
- Deslinde catastral del predio;
- Certificado de libertad de gravámenes fiscales;
- Avalúo bancario;
- Declaración del impuesto sobre adquisición de inmueble y/o -- traslado de dominio;
- Elaboración del documento de propiedad, que comprende la protocolización del contrato de compra-venta; y,

- Finalmente, inscripción del documento en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio de la jurisdicción.

Consecuentemente, este procedimiento en la obtención del documento, para este sector de la población resulta problemático y confuso. Destacando asimismo que el desembolso de dinero para cubrir el costo de estos trámites debe efectuarse en un lapso de tiempo relativamente corto, debido a la vigencia de estos documentos preliminares. Ocasionando que este sector de la población vea limitado su acceso a la seguridad jurídica de la propiedad.

En lo que respecta a la población que adquiere su vivienda mediante contratos de compra-venta con pagos en abonos, o con financiamiento de algunos programas de vivienda, representa una erogación que varía entre el 20 y el 40 por ciento del valor del inmueble, toda vez que deberá cubrir el pago de enganche y otro por concepto de escrituración, lo que significa que el adquirente requiere contar con un ahorro previo. Situación que provoca que estas viviendas queden fuera del alcance de la población para quienes fueron proyectadas.

3.- Notarial

Acceder a la vivienda en propiedad a bajos costos y con seguridad jurídica, es derecho social y aspiración de todo mexicano. En nuestro país sin que haya discusión al respecto, sentimos plena confianza y respeto a la escritura de propiedad de nuestra casa-ha

bitación. Muchos propietarios pierden las escrituras de su casa, y siguen teniendo la misma confianza de sentir la seguridad respecto de la propiedad de su hogar, seguridad y confianza que descansa en la función notarial, y siempre tendrán la certeza de poder obtener no una sino las copias certificadas que sean necesarias.

Por la misión notarial se garantiza el derecho a la vivienda. - El notario mediante su responsabilidad, perfecciona, conserva, reproduce y da fe del documento. El notario es pues, portavoz del legislador y de las autoridades administrativas para dar a la población confianza y tranquilidad en las operaciones que celebra.

Sin embargo, el trabajo notarial se ha caracterizado negativa-- mente como una labor lenta, confusa y cara, que el adquirente ve - casi como un mal necesario y soporta las tardanzas por obtener a - cambio el título que le da seguridad a su propiedad.

Un programa de vivienda, desde el inicio de la adquisición de - suelo, tiene un costo que comprende impuestos y derechos de naturaleza federal y local, así como gastos y honorarios notariales, re-percutiendo éste en el valor de la vivienda, y al desarrollarse y llegar a la fase de escrituración, nos encontramos con este pago - por cuenta del adquirente. en el trámite para su otorgamiento, in-tervienen además de los programas de vivienda, los notarios y dis-tintas autoridades.

Analicemos los conceptos que integran este pago adicional a la-adquisición de un inmueble:

Por lo que toca a impuestos: el de adquisición de inmuebles de-

carácter federal.

Derechos: Normalmente son los correspondientes al Registro Público de la Propiedad.

Gastos: Los relativos al certificado de libertad de gravámenes, avalúos etc.

Honorarios: Los correspondientes al notario a quien se formaliza la operación respectiva.

Es claro entonces la participación de quienes inciden en los costos de escrituración de una vivienda, toca de tal forma, a la Federación, a los Estados y a los Municipios y a los notarios proponer los mecanismos que reduzcan estos costos. Así como también de las medidas que se requieren para agilizar los trámites para el otorgamiento de los títulos de propiedad.

Para terminar con el presente capítulo, cabe mencionar que ésta problemática general, hace posible pronosticar algunos efectos visibles a corto y mediano plazo:

- Invasiones espontáneas o dirigidas, como única vía de acceso a suelo urbano por parte de grupos de escasos recursos:
- Asentamientos irregulares en terrenos carentes de infraestructura y servicios;
- Altos costos para el desarrollo en áreas de autoconstrucción;
- Especulación con la tierra con los consecuentes incrementos en los precios de la misma, como resultado de una falta de control gubernamental;
- Incapacidad de los grupos mayoritarios para contar con el ---

insumo básico que es el suelo, en contraposición con los grandes - beneficios que obtienen de él reducidos sectores de particulares; y

- Desarrollo precario en conjuntos habitacionales de programas de vivienda de interés social, que implica la incapacidad del Estado de objetivo constitucional de dotar de una vivienda digna y decorosa a la población.

CAPITULO IV

ALTERNATIVAS DE SOLUCION A LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL.

- 1.- Jurídica**
- 2.- Administrativa**
- 3.- Notarial**

1.- Jurídica

Siendo el problema de la vivienda altamente prioritario para nuestro país, debido a que como ya lo mencionamos anteriormente, la demanda de techo es superior a la oferta que anualmente se presenta a quienes carecen de una vivienda propia, es necesario buscar alternativas viables a efecto de dar cabida en los programas habitacionales a quienes anhelan un hogar digno y decoroso que permita el pleno desarrollo de su familia.

En tal virtud, es urgente la unificación de criterios en cuanto a políticas de vivienda de interés social se refiere, a fin de lograr que quienes desean una casa habitación propia, dispongan de ella amparados en una legislación que les permita tener la seguridad jurídica de su patrimonio familiar.

Como sabemos, el Ejecutivo Federal cuenta con el apoyo de las diversas Secretarías de Estado, así como del Departamento del Distrito Federal, en lo que respecta al estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo. Entre éstas se encuentra la Secretaría de Desarrollo Social; SEDESOL, que es el organismo rector en cuanto a política de vivienda se refiere.

Enseguida señalaremos las atribuciones que en materia de vivienda le fueron conferidas a la secretaria de mérito, mediante diversas fracciones del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administra

ción Pública Federal:

I.- Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social, y en particular la de asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología;

X.- Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, con la intervención, en su caso, de la Secretaría de la Reforma Agraria ...;

XI.- Elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los diversos grupos sociales;

XII.- Promover y concertar programas de vivienda y de desarrollo urbano, y apoyar su ejecución, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, y los sectores social y privado;

XIII.- Fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción, en coordinación con las Secretarías del Trabajo y Previsión Social y de Comercio e Industria;

XIV.- Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el bienestar social, el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda y la protección al ambiente ...

De conformidad con las fracciones anteriores del artículo de mé

rito, y con la problemática jurídica en general que afecta e involucra de alguna u otra forma a los programas públicos de vivienda, enseguida señalaremos algunas alternativas de solución:

a) Las leyes de los Estados y Municipios se deberán adecuar de conformidad con la reforma municipal que establece el artículo 115 constitucional, en cuanto a la regulación de la propiedad en centros urbanos.

Este aspecto es en nuestra opinión, la modificación más importante a realizar en la distribución de competencias entre la Federación y los Gobiernos Locales. Llevarla adecuadamente resolvería múltiples problemas a los que actualmente se enfrenta la planificación y gestión urbana que realizan los gobiernos estatales y los municipios.

b) Es necesaria la realización de un nuevo inventario de reservas territoriales federales, estatales y municipales, toda vez que las que existen en la actualidad derivadas de las expropiaciones, en muchos casos, la constituyen terrenos en zonas urbanas en las que al pretender la ejecución de nuevos programas de vivienda, el costo de los servicios rebasa la posibilidad de edificación en ellos.

En tal virtud se requiere un manejo integral y ordenado de estas reservas, mismas que son el principal insumo en las acciones de vivienda.

c) El Gobierno Federal deberá impulsar la descentralización, en la constitución de reservas territoriales, apoyando mayor y eficazmente la cesión de predios a los gobiernos estatales o municipales

mismas que deberán utilizarse en proyectos habitacionales.

Asimismo, en la descentralización de estas reservas territoriales se deberá enfatizar en cuanto a la preferencia de ciudades medias, es decir, aquéllas que cuenten con más de cien mil y más de un millón de habitantes, y cuyo desarrollo se deberá fomentar para lograr una paulatina descentralización y el descongestionamiento de las grandes áreas metropolitanas como son México, Guadalajara y Monterrey.

d) Los Planes y Programas de Desarrollo Urbano y Vivienda deberán ser de observancia obligatoria para todas y cada una de las autoridades implicadas en los mismos, a efecto de asegurar una aplicación real y efectiva.

e) Asimismo se propone la expedición de un nuevo decreto expropiatorio de bienes inmuebles urbanos que se encuentren ociosos y - que cuenten con la infraestructura necesaria para la ejecución de acciones de vivienda.

Contemplándose asimismo en este decreto, las vecindades del Distrito Federal que por sus condiciones actuales son consideradas como pocas funcionales, inseguras e insalubres, situación que favorecería la rehabilitación o construcción nueva en las mismas.

f) Que el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tenga a bien asignarle al Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares; FONHAPO, un presupuesto de mayor cobertura, con el propósito fundamental de otorgar un mayor número de créditos a más familias de escasos recursos preferentemente no asalariados, mismas que integran un porcentaje considerable-

en nuestro país.

g) En virtud de ser la Ley Federal de Vivienda el ordenamiento-legal que establece y regula el conjunto de instrumentos y apoyos-federales con objeto de que las familias disfruten de una vivienda digna y decorosa, se proponen reformas a la ley en comento a efecto de atender en forma organizada, justa y con mayor celeridad a - la población en casos de siniestro, como pueden ser: sismos, incen-dios, inundaciones etc. y, que desgraciadamente han acontecido du-rante los últimos años tanto en el Distrito Federal como en diver-sos Estados de la República, dejando consecuentemente sin vivienda a cientos de familias.

h) Por otro lado, nos unimos a la petición de profesionistas, -comerciantes, obreros y público en general, en torno a la creación de una nueva Secretaría de Estado, la cual se podría denominar Se-cretaría Nacional de la Vivienda Popular; SENVIPO o SENAVIPO, me--diante su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con - las debidas reformas al Título Segundo de la Ley Orgánica de la Ad-ministración Pública Federal, es decir, la adición a su artículo - 26 , y creación del artículo 44 bis. Lo que traería como consecuen-cia, la fusión a esta nueva Secretaría, de la Sub-Secretaría de la Vivienda, parte integrante de la Secretaría de Desarrollo Social;-SEDESOL.

Lo anterior a efecto de que esta nueva Secretaría coordinara a - los organismos públicos de vivienda, constituyendo beneficios jurí-dicos, financieros, técnicos y sociales, mediante el establecimien-to de sistemas respecto a políticas de operación crediticia y en -

materia de financiamiento para la vivienda urbana y rural.

Creemos que esta alternativa de solución mejoraría las deficientes condiciones habitacionales que sufre el país

Por otra parte, y en cuanto al aspecto sobre la constitución -- del Patrimonio de Familia que vimos en el capítulo siguiente anterior, consideramos que la legislación civil que nos ocupa debe ser modificada en algunos aspectos fundamentales que son a saber:

- Que se exente de autorización judicial cuando la casa-habitación provenga de cualquier programa de vivienda de interés social, llámese Infonavit, Fonhapo o algún Instituto Estatal de Vivienda; en este supuesto, la inscripción deberá ser automática.

- El patrimonio de familia deberá comprender el costoreal de -- una vivienda de interés social en el momento en que se constituya este, a efecto de proteger el patrimonio familiar. Lo anterior deberá ser observado a los tres niveles de gobierno; y,

- Que se requiera autorización judicial, en el supuesto de que el propietario de la vivienda, haya constituido ésta con recursos propios, y solicite que sea declarada como patrimonio familiar.

Por lo anteriormente expuesto, cabe destacar que los Programas de Vivienda de Interés Social no deben olvidar que su función no sólo se suscribe a dotar de una vivienda digna a la población mediante la promoción y el financiamiento de créditos, sino que también lo es la de otorgar seguridad jurídica al beneficiario.

Para lograr lo anterior, deberán luchar por reformar nuestra legislación, y por ende, sus normas de operación y políticas de administración.

nistración crediticias, acordes a las necesidades actuales principalmente de los sectores de escasos recursos, que integran la mayor demanda habitacional del país.

2.- Administrativa

En el presente apartado, nuestro objetivo fundamental es establecer algunas alternativas de solución administrativas para los Programas de Vivienda de Interés Social, así como resaltar algunas -- que ya han sido reconocidas, y que sin embargo en la práctica no se llevan a cabo, como son:

a) La ampliación y el fortalecimiento de los esquemas de concertación, participación y coordinación entre la sociedad y las autoridades, deberán constituir el soporte fundamental de los programas de vivienda de interés social.

Lo anterior debido a que para abatir el déficit cuantitativo y cualitativo que se ha acumulado en años anteriores, consideramos -- que únicamente se puede lograr a través del esfuerzo conjunto de -- nuestras autoridades federales, estatales y municipales, incorporando formas de participación ciudadana en virtud de los recursos -- económicos y técnicos, así como los instrumentos administrativos, -- financieros y jurídicos pueden multiplicarse al incorporar la participación activa y responsable de la comunidad.

En síntesis, que las políticas y programas de vivienda sólo pueden abordarse y resolverse eficientemente dentro de procesos parti

cipativos, mediante la gestión directa entre autoridades locales y la población.

b) Revisar y adecuar las políticas y reglas para el otorgamiento de créditos para vivienda de interés social, estableciendo una diferenciación en los requisitos y obligaciones contractuales, atendiendo a la diversa capacidad de ingreso y pago de los beneficiarios; así como acelerar la descentralización en las delegaciones regionales con que cuentan los programas públicos de vivienda, tanto en la toma de decisiones como en su operación.

c) Se deberá fortalecer el fomento a las Sociedades Cooperativas de Vivienda, en virtud de que aún cuando se hace alusión en este aspecto en diversos ordenamientos legales por ejemplo: el Capítulo VII de la Ley Federal de Vivienda; y la fracción XIII del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, lo cierto es que los programas de vivienda (con excepción del Fonhapo), no le otorgan a estas sociedades la calidad de sujetos de crédito.

Resaltamos lo anterior porque las sociedades cooperativas nacieron con la finalidad inmediata de satisfacer las necesidades de la clase económicamente débil, teniendo por objetivo principal lograr el bienestar de sus socios.

Por lo que consideramos que se deben establecer los instrumentos idóneos para que mediante estas sociedades con una adecuada organización, dirijan y coordinen las demandas de la población.

d) A efecto de evitar detrimentos económicos en el patrimonio de los programas de vivienda de interés social, en cuanto a la re-

cuperación de créditos, se plantea la necesidad de unificar criterios respecto a la modificación en los contratos de hipoteca en base a pagos referidos a salarios mínimos.

De esta forma se evitaría que dichos programas queden desprotegidos a corto plazo en cuanto a sus garantías, y se aseguraría una recuperación real del crédito otorgado.

e) Que los programas públicos de vivienda, revisen y modifiquen sus reglas de operación, desde la solicitud del crédito, aprobación, operación y recuperación del mismo, con el fin de eliminar trámites que en la práctica constituyen pérdida de tiempo, repercutiendo en el costo final de la vivienda.

f) Se permita a los Organismos Estatales de Vivienda en el caso de adquisición de suelo destinado a vivienda de interés social, -- que estas compra-ventas se puedan otorgar en escrituras privadas y que queden exentas de cualquier impuesto o derecho que grave la operación; toda vez que si bien es cierto que estos organismos realizan operaciones sobre adquisición y enajenación de bienes inmuebles, éstas no se efectúan con fines de especulación, ni mucho menos constituyen un acto lucrativo; ya que de lo contrario la erogación motivada por este impuesto, haría más difícil la carga administrativa del organismo dentro de su operatividad, teniendo que repercutir necesariamente en el costo final de las viviendas.

g) Por otro lado, enfatizamos la necesidad que tanto los sectores públicos como privados, deben conjuntar esfuerzos para lograr el abaratamiento de los insumos para la construcción, facilitando con ésto, la edificación masiva de viviendas, e incluso fortalecer

la auto-construcción.

h) Que los programas de vivienda dirijan sus créditos preferentemente a los proyectos de menor costo a efecto de beneficiar a su población objetivo en menor tiempo.

i) Los Programas de Vivienda de Interés Social, deberán promover diversos concursos a fin de que la iniciativa privada siga contribuyendo de manera institucional a través de las empresas constructoras y de los profesionistas que actúan en este campo, con objeto de encontrar soluciones conjuntas que respondan a la urgencia de vivienda de interés social.

j) Es conveniente establecer una disposición general de la zona metropolitana de la ciudad de México, a efecto de evitar el crecimiento de la zona urbana en terrenos de equilibrio ecológico, limitando la creación de nuevos fraccionamientos y por ende, la especulación del suelo.

k) Por otra parte, hacemos hincapié en la necesidad de expedir Acuerdos de Facilidades Administrativas y Estímulos Fiscales similares a los de Renovación Habitacional Popular, por medio de los--cuales, el Departamento del Distrito Federal, autorizaba entre --otros aspectos relevantes, los siguientes:

- Los usos del suelo;
- La fusión y sub-división de predios;
- Los trabajos de construcción;
- La constitución de régimen en condominio;
- La exención del impuesto de traslación de dominio;
- La omisión en el trámite de certificados de gravámenes;

- La exención en el pago de derechos por concepto de inscripción de las escrituras, en el Registro Público de la Propiedad; y,
- La no presentación de avalúo.

1) Los programas de vivienda deberán otorgar facilidades a sus beneficiarios con objeto de que éstos intervengan en la selección de los prototipos de vivienda, en la supervisión de la obra, en la firma de los contratos de compra-venta etc. Por lo que se abaratarían costos y tiempo y se tendría mayor control en la calidad de las construcciones; sobre todo se aseguraría que en la ejecución de las acciones de vivienda, prevalecieran los criterios de necesidad de las familias.

m) Frente a la creciente demanda de vivienda que implica crédito barato, suficiente y flexible, insistimos en la necesidad de -- que los programas de vivienda amplíen su cobertura de beneficiarios en función de sus ingresos y de su capacidad de pago mediante una mayor claridad, simplificación y agilidad a las reglas de otorgamientos de créditos. Lo anterior a efecto de responder con eficacia al reclamo organizado por una habitación digna y decorosa.

Por último deseamos llamar la atención de los programas de vivienda, invitándolos a que unifiquen sus criterios con objeto de acabar con la burocracia y el centralismo.

Asimismo que los servidores públicos que laboran en esas oficinas, tomen conciencia de la honestidad y seriedad con que deben -- servir tanto a su institución, como a la población en general, teniendo para tal efecto, un amplio sentido de responsabilidad.

3.- Notarial

El notario debe ser siempre una respuesta a necesidades sociales, y una de ellas en el amplio campo que tiene, es intervenir -- eficaz, oportuna, ágilmente, con seguridad jurídica y con economía en la titulación de vivienda de interés social.

Para lograr lo anterior, se establecen en este aspecto, algunas alternativas de solución:

a) Reducir el arancel a nivel nacional, en base al cual el notario cobra sus honorarios en la escrituración de vivienda de interés social, o mejor aún: lograr el abatimiento de estos costos notariales. Situación que reduciría favorablemente el costo total de estas viviendas.

b) Que se reforme la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, a efecto de otorgarle un tratamiento especial a la vivienda, que comprende asimismo gastos y honorarios notariales, no rebaje el 4% de su valor.

c) Que se unifique el criterio nacional de continuar legislando en materia de técnica notarial para el uso del protocolo abierto en vivienda de interés social; a efecto de facilitar el otorgamiento de escrituras masivas.

d) Que se establezca la modernización a nivel nacional en cuanto a catastro y registro público, mediante un adecuado sistema de-

informática. Situación que repercutiría favorablemente en el trámite expedito de las escrituras notariales.

e) Que se fortalezca la elaboración de formatos únicos de escrituras para la celebración de operaciones de vivienda de interés social, unificándolo a nivel nacional, para simplificar procedimientos y abatir tiempos y costos.

f) Que se establezca y coordine una campaña de orientación fiscal, para que el contribuyente tome conciencia de los impuestos y derechos que paga por la adquisición de su vivienda.

g) Por último consideramos que para lograr lo anteriormente expuesto en este apartado, se hace necesaria la concertación entre - la Asociación Nacional del notariado Mexicano, los Colegios de Notarios de las Entidades Federativas y quienes afrontan directamente el problema de demanda habitacional en todo el país, mediante - la promoción de cursos, seminarios, conferencias y reuniones que - favorezcan Convenios de Coordinación a fin de conciliar seguridad, eficiencia y economía.

Estas han sido sólo algunas propuestas a la difícil tarea de satisfacer la demanda popular habitacional; en la inteligencia de -- que existen muchos otros problemas, y, sin duda, muchas opciones-- para enfrentar a cada uno de ellos.

Si bien es cierto que aquí se plantean diversas alternativas para abaratar la vivienda de interés social, y que en la práctica -- pueden llegar a ser difíciles de realizar, también es cierto que - no se debe permitir el crecimiento de esta problemática en la pro-

porción que lo está haciendo hasta ahora.

Para concluir el presente capítulo, es pertinente señalar que - en la atención al problema de la vivienda, debemos reconocer y enfatizar los avances logrados por parte del Estado a través de la - creación de los diversos Programas de Vivienda de Interés Social, - que han contribuido en forma solidaria a que los mexicanos consoliden su derecho social de poseer en propiedad una vivienda digna y decorosa, reconociendo que aún falta mucho por hacer en este aspecto.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Las leyes locales se deberán adecuar de conformidad con la reforma municipal que establece el artículo 115 constitucional, en cuanto a la regulación de la propiedad en centros urbanos.

SEGUNDA.- Que se destinen recursos especiales a nivel federal y local, para la adquisición de terrenos idóneos para la ejecución de acciones de vivienda.

TERCERA.- Que los Planes y Programas de Desarrollo Urbano y Vivienda deberán ser de observancia obligatoria para todas y cada una de las autoridades implicadas en los mismos.

CUARTA.- Se propone la creación de un nuevo decreto expropiatorio sobre bienes inmuebles urbanos que se encuentren ociosos, y que cuenten con la infraestructura necesaria para la ejecución de acciones de vivienda de interés social. Contemplándose asimismo en este decreto las vecindades del Distrito Federal que por sus condiciones actuales son consideradas como poco funcionales, inseguras e insalubres.

QUINTA.- Que los Programas de Vivienda de Interés Social, incorporen esquemas de participación ciudadana, a efecto de resolver de manera eficiente y oportunamente los procesos en la ejecución de vivienda de interés social.

SEXTA.- Que los Programas de Vivienda de Interés Social amplíen

su cobertura de beneficiarios en función de sus ingresos y de su capacidad de pago. Asimismo que reconozcan como sujetos de crédito a las Sociedades Cooperativas de Vivienda, fomentando el desarrollo de estas.

SEPTIMA.- Se proponen reformas a la Ley Federal de Vivienda, a efecto de atender en forma organizada, justa y con mayor celeridad a la población de escasos recursos, que pierde su vivienda en casos de siniestros como son sismos, incendios, inundaciones etc.

OCTAVA.- Que se establezca la expedición de Acuerdos de Facilidades Administrativas y Estímulos Fiscales similares a los de Renovación Habitacional Popular, en beneficio de los Programas de Vivienda de Interés Social.

NOVENA.- Que se termine con la burocracia y el centralismo que imperan en la mayoría de los Programas de Vivienda de Interés Social, mediante la modificación a sus normas de operación y políticas crediticias, de conformidad con las necesidades actuales de vivienda.

DECIMA.- Que se reduzca el arancel notarial a nivel nacional, en la escrituración de vivienda de interés social, a efecto de facilitar a la población de escasos recursos, el acceso en la adquisición de estas viviendas.

DECIMA PRIMERA.- Que se reforme la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, a efecto de otorgarle un tratamiento especial

a la vivienda de interés social, mediante la desgravación de ésta.

DECIMA SEGUNDA.- La creación de una nueva Secretaría de Estado, denominada Secretaría Nacional de la Vivienda Popular; SENVIPO O = SENAVIPO, mediante las debidas reformas al Título Segundo de la -- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a efecto de -- coordinar a los organismos públicos de vivienda.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Córdova Arnaldo; Sociedad y Estado en el Mundo Moderno; Edit. Grijalbo; México 1976.
- 2.- Floris Margadant Guillermo; Derecho Romano; Edit. Porrúa; México; 1975.
- 3.- Bravo Valdés Beatriz, Bravo González Agustín; Primer Curso de Derecho Romano; Edit. Pax; México; 1989.
- 4.- Morineau Iduarte Marta, Iglesias González Román; Derecho Romano; Edit. Harla; México 1987.
- 5.- Chávez Padrón Martha; El Derecho Agrario en México; - Edit. Porrúa; México; 1985.
- 6.- Lemus García Raúl; Derecho Agrario Mexicano; Edit. -- Limsa; México; 1978.
- 7.- Tena Ramírez Felipe; Derecho Constitucional Mexicano; Edit. Porrúa; México; 1990.
- 8.- Duguit León; Las Transformaciones Generales del Derecho Privado desde el Código de Napoleón; Edit. Librería Española y Extranjera; Madrid; 1960.
- 9.- Briceño Ruiz Alberto; Derecho Individual del Trabajo; Edit. Harla; México; 1985.
- 10.- De la Cueva Mario; El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo; Tomo II; Edit. Porrúa; México; 1989.
- 11.- De Buen Nestor; Derecho del Trabajo; Tomo II; Edit.-- Porrúa; México; 1990.

- 12.- Serra Rojas Andrés; Derecho Administrativo; Tomo II;-
Edit. Porrúa; México; 1988.
- 13.- Dávalos José; Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo
Edit. Porrúa; México; 1988.
- 14.- López Rosado Diego; Problemas Económicos de México; -
Edit. UNAM; México; 1984.
- 15.- Garza Gustavo, Schteingart Martha; La Acción Habita--
cional del Estado en México.
- 16.- Faya Viesca Jacinto; Administración Pública Federal;-
Edit. Porrúa; México; 1983.
- 17.- Enciclopedia de México; compañía Editora de Enciclo--
pedias de México; México; 1987.
- 18.- De la Madrid Miguel; Las Razones y las Obras; Cuarto-
Año; Edit. Fondo de Cultura Económica; México; 1988.
- 19.- Vivienda y Estabilidad Política; Centro de Investiga-
ción para el Desarrollo, A.C.; Edit. Diana; México; -
1991.
- 20.- Programa Financiero de Vivienda; FOVI-Banco de México
México; 1992.
- 21.- García Amaral María Luisa; Esquema General para Zonas
Marginadas de la Ciudad de México; Versión Mimeogrã--
fica; 1982.
- 22.- Diccionario Ilustrado de la Lengua Española; Edit. --
Ramón Sopena, S.A.; Barcelona España; 1982.

- 23.- Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares- FONHAPO; Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia; México; 1989.
- 24.- Sociedad de Arquitectos Mexicanos, Colegio de Arquitectos de México; Renovación Habitacional, Testimonio Instituto de Arquitectura y Urbanismo; México; 1987.

LEGISLACION

- 25.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada; Instituto de Investigaciones Jurídicas; -- UNAM; 1985.
- 26.- Código Civil para el Distrito Federal.
- 27.- Diario Oficial de la Federación.
- 28.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 29.- Ley Federal de Vivienda.
- 30.- Ley Federal del INFONAVIT.
- 31.- Ley Federal del Trabajo.
- 32.- Ley General de Bienes Nacionales.
- 33.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- 34.- Ley del ISSSTE.