



300609
UNIVERSIDAD ¹⁵
LA SALLE ^{2ej.}
ESCUELA DE DERECHO
INCORPORADA A LA U.N.A.M.

*EL ESTADO
Y LOS GRUPOS FINANCIEROS
FRENTE AL PROBLEMA
DE VIVIENDA EN MEXICO*

TESIS PROFESIONAL
que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO
presenta

Claudia Ramírez Gómez

ASESOR DE TESIS:
Marco Antonio Pérez de los Reyes

México, D.F. 1995



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.

300609

15.
29

**UNIVERSIDAD
LA SALLE**

**ESCUELA DE DERECHO
INCORPORADA A LA U.N.A.M.**

*EL ESTADO
Y LOS GRUPOS FINANCIEROS
FRENTA AL PROBLEMA
DE VIVIENDA EN MEXICO*

TESIS PROFESIONAL
que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO
presenta

Claudia Ramírez Gómez

ASESOR DE TESIS:
Marco Antonio Pérez de los Reyes

México, D.F. 1995

**Con profundo sentimiento y felicidad,
a mis padres por su amor, esfuerzo y
sencillez ante la vida. Gracias por haberme
ayudado a ser lo que soy.**

A mis hermanos Edgar y Gamaliel.

**En agradecimiento por su ayuda en mi
formación, a la Sra. Carmen Erazo.**

**A mi maravilloso país, a la Facultad de
Derecho, a mis maestros, a mis amigos
Talía, Hermann y Angel.**

**A los notarios Carlos A. Durán Loera,
Moisés Farca Charabati y Cecilio González
Márquez.**

**A tí, ALSAN, por presentarte en mi vida.
Gracias por tu paciencia y apoyo.**

**A mis amigos Claudia, Gisela, Adriana,
Ivonne, Lía, Michelle, Eduardo, Iván, Fredy y
Fernando; a la comunidad colombiana que con
su ejemplo académico ha sido fuente de
entusiasmo en mi vida. Y, por supuesto, a sus
bellos países. Gracias.**

**A Rose Marie, gracias por tu linda amistad y
apoyo.**

**Por su colaboración, a Arturo, Livier y
Mirella.**

Con profundo sentimiento y felicidad,
a mis padres por su amor, esfuerzo y
sencillez ante la vida. Gracias por haberme
ayudado a ser lo que soy.

A mis hermanos Edgar y Gamaliel.

En agradecimiento por su ayuda en mi
formación, a la Sra. Carmen Erazo.

A mi maravilloso país, a la Facultad de
Derecho, a mis maestros, a mis amigos
Talía, Hermann y Angel.

A los notarios Carlos A. Durán Loera,
Moisés Farca Charabati y Cecilio González
Márquez.

A tí, ALSAN, por presentarte en mi vida.
Gracias por tu paciencia y apoyo.

A mis amigos Claudia, Gisela, Adriana,
Ivonne, Lía, Michelle, Eduardo, Iván, Fredy
Fernando; a la comunidad colombiana que con
su ejemplo académico ha sido fuente de
entusiasmo en mi vida. Y, por supuesto, a sus
bellos países. Gracias.

A Rose Marie, gracias por tu linda amistad y
apoyo.

Por su colaboración, a Arturo, Livier y
Mirella.

ÍNDICE

INTRODUCCION	6
<i>CAPITULO PRIMERO</i>	
<i>"CONSIDERACIONES PRELIMINARES DE LA VIVIENDA"</i>	10
I. FUNDAMENTACION FILOSOFICA DE LA VIVIENDA	10
II. FUNDAMENTACION SOCIOLOGICA DE LA VIVIENDA	12
III. ANTECEDENTES HISTORICOS	13
3.1. Viviendas primitivas	13
3.2. Viviendas modernas	15
IV. FUNDAMENTACION JURIDICA DE LA VIVIENDA	17
V. INSTITUCIONES MUNDIALES DE VIVIENDA	19
5.1. Centro de Naciones Unidas para Asentamientos Humanos (HABITAT)	19
5.2. Tendencias demográficas y de urbanización en el continente europeo	22

5.3. Tendencias demográficas y de urbanización en América Latina	25
CAPITULO SEGUNDO	
"ANTECEDENTES SOCIALES DE LA VIVIENDA"	31
I. PANORAMA EVOLUTIVO DEL PROBLEMA HABITACIONAL	31
II. EL ARRENDAMIENTO INMOBILIARIO	43
2.1. Las rentas congeladas	44
2.2. Reformas al Código Civil de 1985	47
2.3. Reformas al Código Civil de 1993	49
2.4. Consecuencias de las disposiciones legales	51
III. EL PROBLEMA DEMOGRAFICO Y LA VIVIENDA	52
3.1. Déficit de vivienda a nivel nacional	54
3.2. Déficit de vivienda en las principales ciudades del país	58
IV. CONDICIONES ACTUALES DE LA VIVIENDA	61
CAPITULO TERCERO	
"EL ESTADO FRENTE AL PROBLEMA DE VIVIENDA"	66
I. MARCO LEGAL DE LA VIVIENDA	66
1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	67
1.2. Ley Federal de Vivienda	69
1.3. Ley General de Asentamientos Humanos	73
1.4. Ley General de Bienes Nacionales	82
1.5. Ley de Desarrollo Urbano del D.F.	84
1.6. Ley Federal del Trabajo y Código Civil	86
II. POLITICA ESTATAL DE VIVIENDA	87
2.1. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994	87
2.2. Programa Nacional de Vivienda 1990-1994	88
III. PRINCIPALES ORGANISMOS PUBLICOS DE VIVIENDA	91

3.1. Infonavit	92
3.2. Fovissste	93
3.3. Fonhapo	94
3.4. Fovi	95
3.5. Fissfam	96
3.6. Programas emergentes	96
3.7. Casa propia	98
IV. PRINCIPALES ACCIONES DE ORGANISMOS PUBLICOS EN MATERIA DE VIVIENDA	99
4.1. Coordinación institucional	99
4.2. Financiamiento	100
4.3. Densificación	101
4.4. Autogestión	102
4.5. Vivienda en arrendamiento	103
4.6. Tierra	103
4.7. Vivienda rural	103
4.8. Insumos	103
4.9. Normas y tecnología	104
4.10. Simplificación administrativa	105
4.11. Asignación de recursos	105
CAPITULO CUARTO	
"EL SISTEMA BANCARIO MEXICANO Y LA VIVIENDA"	108
I. PANORAMA EVOLUTIVO	108
II. LA ACCION HABITACIONAL BANCARIA	111
III. LA LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO	114
IV. EL FINANCIAMIENTO BANCARIO	117
4.1. Esquema-Plancasa	117
4.2. Esquema-Espacios	122
CONCLUSIONES	125
BIBLIOGRAFIA	130

INTRODUCCIÓN

En México, desde hace varias décadas, se ha acrecentado el interés por las dimensiones que comienza a mostrar el problema habitacional, aunado a la crisis económica nacional y al incremento acelerado de la población mexicana.

Se sustenta que la Ciudad de México (en conjunto con la zona conurbada y el Estado de México) es la ciudad más poblada del mundo, pero también sus habitantes padecen, a nivel mundial, los más altos costos de vida y vivienda en esta metrópoli, lo cual no es motivo de distinción ni orgullo.

El Estado Mexicano, como estructura política de la sociedad, no puede permanecer ajeno a este fenómeno social que incide en aspectos económicos, jurídicos, geográficos y financieros del acontecer nacional.

Los grupos financieros o instituciones nacionales de crédito también han percibido el problema de la vivienda y lo han enfrentado tomando acciones crediticias.

El encarar el problema habitacional actual, y en espera de sus consecuencias para el año 2000, será uno de los más grandes retos a resolver para las futuras generaciones de gobernantes, situación que vamos a vivir en carne propia la gran mayoría de los habitantes de este país.

OBJETIVO DE LA TESIS

El propósito del presente trabajo es comprobar que las acciones habitacionales del Estado no han cumplido su cometido de resolver el problema de vivienda en el tiempo y forma expresados en el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994.

Además, existe otro propósito personal de este documento: atraer la atención de la comunidad en general. Ello con la finalidad de dar a conocer las proyecciones, dimensiones y magnitudes del crecimiento demográfico, pues en el próximo milenio, seremos testigos de conurbaciones jamás experimentadas en la historia de la humanidad, y México no será la excepción.

En tales circunstancias, en la distribución de asentamientos humanos, en la dotación de servicios públicos (agua, drenaje, electricidad y la urbanización del suelo) y en la construcción de nuevas viviendas, se deberá poner especial atención al aspecto poblacional, que repercutirá en la calidad de vida personal y en la de nuestras familias.

ALCANCES Y LIMITACIONES

La conjetura planteada para el estudio y desarrollo del presente trabajo, reclama, por su naturaleza, la concurrencia multidisciplinaria de diversas ciencias, tales como la Estadística, la Demografía, la Geografía y la Sociología, El Derecho, la Economía, la Arquitectura y hasta de la Psicología.

El énfasis de nuestro análisis se centra en los aspectos jurídicos y demográficos del problema habitacional, subrayando las proyecciones poblacionales para finales del siglo.

Por otra parte, la información manejada se refiere a los últimos veinte años. Finalmente, los datos estadísticos que se utilizaron provienen de fuentes oficiales y, por lo tanto, la ponente no es responsable de su confiabilidad.

Así, hemos distribuido nuestro trabajo en cuatro capítulos que describiremos a continuación.

El primer capítulo, se refiere a las Consideraciones Preliminares de la Vivienda, partiendo de los planteamientos básicos del conocimiento humano, exponiendo los fundamentos de la vivienda y su objetivo a lo largo de la historia. La vivienda es un problema eminentemente social y universal, y el derecho tiene como finalidad regular los hechos o acontecimientos que se dan en la realidad social.

Por ello, acudimos a la sociología para fundamentar la existencia de la vivienda. También nos adentramos en las tendencias demográficas y urbanas de los países desarrollados del continente europeo, así como de algunos países de América Latina.

En el capítulo segundo, realizamos un seguimiento evolutivo del quehacer gubernamental habitacional, tocando principalmente sus acciones en materia de arrendamiento, para así pasar al aspecto demográfico, hablando del déficit de vivienda proyectado para fines de esta década a nivel nacional y, brevemente, del déficit de las principales ciudades del país. Posteriormente, concluimos este capítulo con las condiciones actuales que aquejan a la vivienda.

El marco legal de la vivienda lo encontramos en el tercer capítulo, en el que realizamos un estudio general de los ordenamientos legales que se refieren a la vivienda, así como a los asentamientos humanos y materia urbana. Para continuar con la Política Estatal de Vivienda concentrada en el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, instrumento que asigna las metas y objetivos a seguir por la Administración Pública Federal, por los Gobiernos de los Estados y por los principales Organismos Estatales de Vivienda.

El cuarto capítulo atañe a las Instituciones Nacionales de Crédito que, dentro del Sistema Financiero Mexicano, han representado una opción de financiamiento para la vivienda, dirigidas primordialmente a grupos de clase media y alta, e incluso para sectores populares (en el crédito para vivienda de interés social). Es así que en este capítulo se incluye un breve panorama de la evolución de las instituciones hipotecarias, continuando con la exposición de las metas que le impone el Programa Nacional de Vivienda mencionado. También, comentamos algunas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito relativas a las operaciones hipotecarias. Y concluimos este apartado, analizando los planes de crédito

hipotecario, de las que consideramos como las dos más importantes instituciones financieras, el Banco de Comercio, S.A. y el Banco Nacional de México, S.A.

El quinto y último capítulo, es el de las conclusiones, que contiene propiamente la tesis resultante de este trabajo.

Claudia Ramírez Gómez
Universidad La Salle
Octubre de 1994

Capítulo primero

CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE LA VIVIENDA

Para llegar al fondo en el análisis de todo conocimiento, es necesario que se aborde su estudio desde los principales puntos de vista del conocimiento humano. Es por ello que, para sacar a la luz el problema de la vivienda en México, se presenta al lector el fundamento filosófico, para continuar más tarde con el fundamento sociológico, por ser un problema eminentemente social, así como los antecedentes históricos de la vivienda a lo largo de la evolución humana.

I. FUNDAMENTACION FILOSOFICA DE LA VIVIENDA.

La filosofía es la ciencia del conocimiento del saber de todas las cosas respecto de sus fundamentos y fines a la luz de la inteligencia. La filosofía: "El sistema de conocimientos acerca del objeto para entender su esencia, su naturaleza, su causa y su fin".¹

1 Martínez Cervantes, Rafael. *Apuntes de la Cátedra de Filosofía del Derecho*, Universidad La Salle, Escuela de Derecho, México, 1989.

La vivienda constituye una necesidad de primer orden para todo ser humano, es indudable que no hay nada más importante para el hombre que la necesidad de habitar, ya que bajo la protección de una habitación se genera la vida, es decir, el hombre requiere de un espacio para llevar a cabo su alimentación, convivir con la familia y tener un lugar seguro para salvaguardar sus propiedades. Desde que el hombre existe ha necesitado protegerse de las variaciones del clima.

Cuando el hombre apareció sobre la tierra se enfrentó ante la lucha por sobrevivir, teniendo que satisfacer sus necesidades primordiales de alimentación, habitación y vestido sin olvidar la necesidad de reproducción. Dichos requerimientos se interrelacionan unos con otros y en conjunto constituyen las prioridades de todo ser humano que consecuentemente determinan el desarrollo de las personas.

Por otra parte el hombre es un ser sociable por naturaleza, no puede vivir aislado de los demás, lo cual le permite la adaptación y transformación de su medio natural con la ayuda de los integrantes de su comunidad, con el fin de resolver sus necesidades básicas. Como ya hemos apuntado, el hombre ha tenido que luchar a lo largo de la historia por obtener alimentación, vestido y un lugar para habitar." Es precisamente el afán de salvaguarda, lo que lo impulsa a buscar un techo que lo defienda de agresiones de la naturaleza, de actitudes negativas de sus congéneres y de ataque de animales dañinos".² Es por ello que, en tales circunstancias, la lucha por cubrir sus requerimientos es la lucha por la vida misma que determina la evolución del hombre en la tierra. Al respecto, Andrés Serra Rojas indica que: "En tanto que las sociedades animales se muestran impropresivas y casi sin variación, el hombre acusa un progreso evidente en varios aspectos de su vida social. No podríamos negar un progreso industrial que transformó la horda primitiva en estas magníficas metrópolis modernas, que sin duda, son el tránsito hacia otras formas de convivencia íntegra".³ Una vez que el hombre tiene satisfechos sus requerimientos básicos, puede estar en posibilidades de descubrir y fomentar su actividad creadora, lo que le permitirá su desarrollo, así como progresar en todos los aspectos de la vida, tanto en lo particular, como en forma colectiva. En razón de lo anterior, la filosofía de la vivienda es la filosofía de la vida, en la que el ser humano deberá depositar sus esfuerzos con el

2 Silva Herzog Flores, J. et al, *Asentamientos Humanos Urbanismo y Vivienda*, México, Edif. Porrúa, 1977, p 34.

3 Serra Rojas, Andrés, *Ciencia Política*, México, Edif. Porrúa, 8a. edición, 1985.

objeto de proporcionarse los bienes más indispensables para subsistir y no sólo eso, sino que pueda poner en marcha su creatividad en bien de su comodidad.

II. FUNDAMENTACION SOCIOLOGICA DE LA VIVIENDA.

La sociología es la ciencia que se ocupa del estudio del acontecer social. Max Weber la definió como: "Ciencia que se propone entender el obrar social, interpretando su sentido, y mediante ello, explica casualmente su desarrollo y sus efectos".⁴ La sociología se aplica según los tipos de actividades colectivas, por eso encontramos que existe una sociología por cada rama del quehacer humano dentro de una comunidad, así tenemos la sociología económica, sociología del derecho, sociología histórica, etc. Lo anterior, no implica la creación de una sociología para cada una de estas ramas, es simplemente que la denominación indica el punto de vista de la persona observadora para conocer un fenómeno social. "El derecho debe verse como una proyección dialéctica de las fuerzas sociales, pues el orden jurídico no es una estructura absoluta e inmutable, sino que cuando cambian las fuerzas sociales que le dieron vida, el derecho debe cambiar".⁵

El problema habitacional es un fenómeno social, es una realidad social, que repercute entre los miembros de la comunidad que "tienen" viviendas que adolecen de los mínimos de higiene y salubridad e incluso hasta en aquellas personas que carecen de vivienda. Lo cual pone de manifiesto que el jurista no puede negar los aspectos sociológicos del derecho.

El profesional del derecho, como persona observadora de un fenómeno social, no puede olvidarse de recurrir al auxilio de otras disciplinas que le ayuden en el conocimiento; es pues, la sociología, la ciencia en que se apoya para conocer las causas que explican su objeto de estudio, en este caso, el problema habitacional. Jorge Sánchez Azcona, en su obra *Normatividad Social, Ensayo de Sociología Jurídica*, señala que: "Un poco de sociología nos aleja del derecho y mucha sociología nos conduce a él".⁶

4 Weber, Max, citado por Recaséns Siches, L. *Tratado General de Sociología*, México, Edil. Porrúa, 24a. edición, 1980.

5 Sánchez Azcona, Jorge, *Normatividad Social, Ensayo de Sociología Jurídica*, México, UNAM, 3a. edición, 1989, p53.

6 Apund. Mencionado de Gurvitch, George, *Elementos de Sociología Jurídica*, trad. José M. Cajica, Puebla, 1948, pp. 12 y ss.

En tales términos podemos hablar de la sociología del derecho, que puede definirse como: "Una disciplina que tiene por objeto la explicación de un fenómeno jurídico, considerado como un hecho social".⁷

En otras palabras, el conjunto de conocimientos respecto del acontecer social que proporciona el desarrollo de la sociología jurídica, constituyen una ayuda significativa en la creación de las disposiciones jurídicas que regulan el problema social de la vivienda.

III. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA VIVIENDA

Es interesante conocer la evolución que ha sufrido la vivienda a lo largo de los siglos, y con ello poder adentrarnos en las diversas formas y materiales en la edificación del lugar de residencia humana. Iniciaremos con las viviendas más primitivas y mencionaremos de manera panorámica, lo relativo a las condiciones de la vivienda de la época moderna.

3.1. Viviendas primitivas

Antes de aprender a construir sus primeros albergues, el hombre buscó y utilizó la protección que le brindaban ciertos elementos de la naturaleza. Al igual que los animales, halló amparo en las frondas de los árboles, en cavernas profundas y en depresiones naturales. Es posible que la primera vivienda construída con el esfuerzo humano fuera un simple agujero cavado en la tierra arcillosa. En los primeros tiempos de la Era Cuaternaria, el hombre aprendió a construir rústicas viviendas, amontonando ramas de árboles contra una roca, pero el abrigo bajo las rocas sólo existía en comarcas limitadas, generalmente montañosas. A medida que fue progresando el hombre, los pueblos primitivos no se contentaron con buscar protección dentro de sus hogares, también trataron de que los mismos fueran cómodos, prácticos y duraderos.

Para entender el refugio prehistórico, hay que recordar que el hombre primitivo destinaba más tiempo al descanso que el hombre civilizado. La más importante de las viviendas primitivas es la llamada Troglodítica, que aprovecha el albergue suministrado por las cuevas, cavernas y grutas

7 García Maynez, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho", México, Edit. Porrúa, 45a. edición, 1985, p 159.

naturales. El troglodita, hombre que habitaba en las cavernas, tenía cierta tendencia a volverse sedentario si las condiciones de su refugio le ofrecían abrigo contra las inclemencias del tiempo y protección contra los enemigos y las fieras. En la mayoría de los casos, el refugio se construía con el esfuerzo de toda la familia, el refugio más simple es el que se hacía con ramas y hojas que utilizaban los bosquimanos, veddas y australianos.

Otro tipo de refugio es el hoyo que algunas tribus australianas practicaban en el suelo para dormir, en los que cabía una persona en cuclillas, el hoyo se cubría de ramas formando una cueva artificial. Otro albergue rudimentario es la hamaca, tendida entre dos ramas de un árbol, que los indios tapajos del Brasil colocaban en cualquier lugar donde los sorprendía la noche.

La choza aparece en épocas más avanzadas. Su forma primitiva es la cónica o de colmena, consiste en varios palos o varales clavados en el suelo formando un círculo u óvalo, y unidos en su extremo superior, estos palos formaban el armazón que se recubría con ramas delgadas y hojarasca. Entre los aborígenes del sudeste de Australia y en algunos puntos aislados del centro de Africa, abundan todavía chozas burdas. El diseño de las chozas evoluciona, principalmente en muchas islas de Oceanía, en la zona oriental de Africa y el oeste de Nueva Guinea, hasta convertir sus paredes en cilíndricas que se cubrían con un capuchón cónico. Las chozas con forma cilíndrica tendían a convertirse en cuadrangular, cuando las tribus disponían de barro o de piedra para construirlas. En las zonas boscosas se utiliza el barro, mientras que la piedra se emplea con mayor frecuencia en las zonas de clima mediterráneo, generalmente montañoso.

Se llama palafito a una vivienda construida sobre pilotes ya sea en un lago, en el remanso de un río, en una bahía o bien sobre tierra; los espacios que quedaban debajo de los pilotes se utilizaban para guardar las embarcaciones y conservar víveres y útiles de labranza. La vivienda palafito puede encontrarse en los países del Archipiélago Malayo y en algunas regiones de Asia y Oceanía, en épocas históricas existió en Europa, especialmente en los lagos Suizos de los Alpes. Una variedad del palafítico es, en cierto sentido, la habitación en lanchas o barcas, comunmente utilizado por los chinos y que llegaban a cubrir vastas extensiones de sus grandes ríos. Es conocido que los esquimales construyen sus viviendas con el elemento natural de su medio; el hielo y lo cortan en bloques de tamaños

similares a grandes ladrillos con los que contruyen chozas en forma hemisférica llamadas iglús. El iglú es una vivienda en cuyo interior reina una temperatura elevada y que adquiere solidez en cuanto la temperatura disminuye, porque los intersticios que quedan entre los bloques de hielo se sueltan entre sí dando origen a una estructura sólida comparable a un casquete.

3.2. Viviendas modernas

El clima, la cultura y el desarrollo tecnológico, tienden a crear varios tipos de vivienda, sin embargo, se cree que las viviendas egipcias, babilónicas, astrias, egeas y griegas, han influenciado el surgimiento de la vivienda moderna. Pero el antecedente más directo de la arquitectura hogareña actual se encuentra en Roma. Los romanos eran excelentes constructores, elaboraban casas que tenían un patio central llamado atrio, alrededor del que se encontraban las habitaciones. Por lo general el atrio estaba techado menos en el centro, el que tenía un gran espacio cuadrado, abierto, por el que se recibía luz y aire, y por el cual caía el agua de lluvia, que se recogía en un pilón (impluvium), situado en el centro del patio.

Las casas de mayor tamaño tenían un segundo patio llamado peristilo que carecía de techo y estaba rodeado por columnas, las fuentes, plantas y estatuas constituían su decoración. Las casas de los patricios tenían numerosas habitaciones que fungían como comedores, cocinas, bibliotecas, panaderías, baños, dormitorios, así como lugares destinados para los esclavos. Construídas en piedra las casas ostentaban decoraciones en vivos colores. Los romanos utilizaban un sistema de calefacción central que se basaba en la circulación del aire, a través de conductos en el interior de las paredes y un horno suministraba el calor necesario. Las ventanas eran de tamaño reducido y utilizaban vidrios y se alumbraban con lámparas de aceite. Las técnicas romanas de construcción subsistieron durante la baja Edad Media. Posteriormente la arquitectura medieval desarrolló tres clases de vivienda: los antiguos castillos de los señores feudales, las casas urbanas de artesanos y mercaderes, y las chozas de los siervos rurales. Con todo la vivienda campesina permaneció en el mismo retraso en que había vegetado durante los siglos anteriores.

En la segunda mitad del siglo XVIII, comenzó la Revolución Industrial, la invención de máquinas permitió fabricar en mayor número objetos con costos reducidos y los hogares de clase media obtuvieron los beneficios de este cambio social como: las cocinas de hierro remplazaron a las antiguas, los muebles se comenzaron a fabricar en serie, las lámparas de petróleo sustituyeron a las velas y a las bujías, y la luz de gas no tardó en reemplazar al petróleo. Pero también la época medieval tuvo su lado oscuro, debido a que las nuevas fábricas atrajeron a muchedumbres de familias que abandonaron los campos y fueron a residir en viviendas en estados deplorables, asentamientos que no tardaron en acumularse, formando barrios alrededor de las ciudades industriales.

En las ciudades del mundo oriental, los habitantes de las ciudades viven en casas de departamentos en barrios compuestos por casas de vecindad y en zonas residenciales. Las casas urbanas son costosas a causa del elevado precio del terreno; los constructores han tratado de solucionar el problema erigiendo edificios altos con varios departamentos.

En los alrededores de las grandes ciudades suelen existir áreas residenciales, en donde las casas cuentan con jardines y árboles. Estas casas pueden pertenecer al estilo arquitectónico que prefiera su propietario, pero generalmente conservan algunos rasgos típicos, tales como: uno o dos pisos, una sala más grande que los dormitorios, jardín y roperos o closetes empotrados en las paredes.

En la actualidad, los arquitectos modernos analizan las necesidades de las familias, considerando después, el número y disposición de habitaciones y por último se ocupan del aspecto exterior. Incluso en nuestros días, en los Estados Unidos de Norteamérica, se habla ya de una Arquitectura Ecológica, en la que se respetan las áreas naturales en la realización de todo tipo de construcciones, incluyendo la edificación de vivienda. Hasta no hace mucho tiempo las casas eran construídas siguiendo un criterio inverso, es decir, que en primer lugar se elegía el estilo, se optaba por determinada fachada y entonces se trataba de que las habitaciones se ajustaran al plan. Las casas modernas tienden a poseer un mínimo de elementos decorativos en la parte exterior y a buscar su belleza en la armonía de las formas y en la concordancia con el ambiente natural. Las ventanas se construyen de tamaño cada vez mayor para que la luz penetre en mayor proporción.

Se utilizan también los paneles móviles, en remplazo de paredes y tabiques interiores, para dividir una habitación de otra. Según las necesidades del momento, es posible disponer así de un gran salón o de dos o tres habitaciones reducidas. Para los pisos se utilizan materiales plásticos y el corcho, cuyo aspecto puede imitar con facilidad el de madera o mármol. Los paneles de las paredes son reemplazados por capas de material plástico que pueden lavarse con facilidad.

Se llama prefabricación al sistema en construir casas en secciones aisladas, que pueden separarse con rapidez. En estas casas se utilizan los materiales más diversos, como acero, madera, aluminio, aleaciones, maderas terciadas y materiales plásticos.

IV. FUNDAMENTACION JURIDICA DE LA VIVIENDA

Para el desarrollo de este aspecto de nuestro trabajo, consideramos conveniente retomar algunas ideas básicas de la ciencia del derecho para después conjuntarlo con los conceptos fundamentales que hemos expuesto y comprender las bases jurídicas de la vivienda.

A manera de recordatorio debemos definir a la ciencia del derecho y para ello tomamos lo manifestado por Miguel Villoro Toranzo, al decir que: "Es un sistema racional de normas sociales de conducta, declaradas obligatorias por considerarlas soluciones justas a los problemas surgidos en la realidad histórica".⁸ De esta definición destacamos, para centrar la fundamentación planteada, la idea de que este sistema de normas de conducta son soluciones a los problemas surgidos de la realidad histórica. Lo que nos lleva inevitablemente a las fuentes materiales del derecho, que son las realidades sociales las que determinan la elaboración, derogación o abrogación de una norma jurídica reguladora de los hechos que en conjunto representan esa realidad social. El derecho se da dentro de una realidad social, es más es una realidad social, que se origina por las circunstancias o exigencias reales a fin de regular la convivencia humana y llegar a un orden de derecho. Es preciso por ello, que la ciencia del derecho responda necesariamente a las exigencias reales de una comunidad en un lugar y tiempo determinados, de lo contrario el derecho deja de ser

⁸ Villoro Toranzo Miguel, "Introducción al Estudio del Derecho", México, Ed. Porrúa. 45a. edición, 1985, p 159.

regulador por el simple hecho de que las conductas a normar no son las mismas o bien, porque se manifiestan de diferente manera y si el conjunto de normas regulan conductas atemporales o irrealidades, estamos hablando de un derecho formalmente válido, pero sin positividad ni valor intrínseco.

Ahora bien, el problema habitacional es una realidad social, en la que el derecho debe intervenir. El derecho surge ante una realidad que debe regularse para lograr la convivencia pacífica de los miembros de una comunidad y teniendo como fin el bienestar social de dichos miembros. La escasez de vivienda, los bajos ingresos de los trabajadores, la especulación de los comerciantes inmobiliarios, los arduos trámites administrativos para la obtención de licencias y permisos de construcción, la falta de planeación en el desarrollo de grandes ciudades, las disposiciones inmobiliarias protectoras de los inquilinos, los contratos de arrendamiento leoninos y muchas otras situaciones han provocado que se agrave el problema de la vivienda y no se ha dado una solución que responda a las demandas de la colectividad y menos aún que se le dé solución de fondo, incluso no existe un diagnóstico, conocimiento y planeación de la problemática habitacional. En razón de esto, el derecho debe intervenir de manera multidisciplinaria con otras ciencias a fin de conocer la esencia del problema en todas sus facetas y atender desde la raíz del problema, lo que se traduciría en la creación, o en su caso en la modificación de las normas que prevean circunstancias reales con su correspondiente sanción. La convivencia pacífica y el bienestar social no se logrará sin la cooperación de todos los miembros de dicha sociedad, atendiendo claro, lo que a cada individuo le corresponde. Por su parte, a la ciencia del derecho le toca la elaboración del conjunto de leyes que atiendan y regulen el problema habitacional buscando siempre la convivencia en paz de la sociedad. El problema habitacional no es exclusivo de la sociedad mexicana, es un problema universal y atemporal, ya que todo ser humano tiene derecho a habitar una vivienda por modesta que ésta sea. Desde hace ya algunas décadas, la comunidad mundial ha advertido la gravedad del problema habitacional, tanto en los países desarrollados y con especial interés en los países llamados en vías de desarrollo o "subdesarrollados". También pretendemos demostrar que las fundamentaciones planteadas con anterioridad, son válidas para todos los países del mundo y en particular para los países de América Latina. De igual manera, daremos a conocer la situación actual que guarda el problema habitacional a nivel mundial, así

como la dirección que advierte la urbanización de las ciudades, en conjunto con las tendencias demográficas para los próximos años.

V. INSTITUCIONES MUNDIALES DE VIVIENDA

En los últimos tiempos se ha despertado un interés creciente por las condiciones sociales, económicas y políticas de las tendencias de la población mundial; es por eso que al tener un mejor conocimiento de la realidad del mundo en que vivimos y de las previsibles tendencias a corto y mediano plazo, estaremos en posibilidad de anticipar problemas y preparar soluciones.

5.1. Centro de Naciones Unidas para Asentamientos Humanos (HABITAT)

La organización de las Naciones Unidas, fundó en el año de 1978, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT), ello como resultado de la consolidación de varios programas que funcionaban desde el comienzo de la asistencia de las Naciones Unidas al desarrollo social y económico de los países en vías de desarrollo y que operaban desde Nairobi con alcance mundial. El Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Habitat), tiene a su cargo la coordinación de las actividades de investigación con los países miembros, relativas a los asentamientos humanos mundiales y regionales, así como la publicación de información básica que les permita a los países, adoptar el planteamiento de políticas y programas encaminados a lograr un desarrollo social en el marco de un sistema nacional de los asentamientos humanos.

Este organismo, en su informe mundial sobre Asentamientos Humanos de 1986, menciona que: "... el crecimiento de la población mundial es tan rápido que, desde 1950 aproximadamente, se está duplicando cada 35 años, el crecimiento de la población urbana es aún mucho más rápido, hasta el punto de que, por primera vez en la historia de la humanidad, en el año 2000, uno de cada dos habitantes de la Tierra vivirá en un núcleo urbano."⁹

9 Centro de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos. "Informe sobre Asentamientos Humanos 1986", España, Secretaría General Técnica, p vii.

Para poder seguir con el desarrollo de nuestro trabajo y con el fin de adentrarnos en el problema poblacional, consideramos conveniente definir la disciplina de la demografía es: "la ciencia que tiene por objeto el estudio del volumen, estructura y desarrollo de las poblaciones humanas, desde el punto de vista cuantitativo".¹⁰ Los aspectos poblacionales se relacionan directamente con el hecho de los nacimientos, matrimonios, migraciones y hasta defunciones. Hechos eminentemente sociales que repercuten necesariamente dentro del problema que nos ocupa y que ocasionan además, adversidades urbanas de toda índole, tales como: escasez de vivienda, asentamientos irregulares, desempleo, delincuencia, crecimiento desorganizado de las ciudades y un déficit de la prestación en los servicios públicos, (agua potable, energía eléctrica, alcantarillado, etc.).

Una vez definida la demografía, podemos proseguir apuntando algunos datos de carácter cuantitativo del aspecto poblacional. Es relevante apuntar que el crecimiento de la población de los países en desarrollo, (que representan alrededor de las 3/4 partes de la población total del mundo), es cuatro veces más acelerado que en los países desarrollados, incluso se piensa que, para el año 2000, las ciudades de México y Sao Paulo, tendrán alrededor de 25 millones de habitantes cada una. Continuando podemos señalar que de las 25 ciudades más pobladas para el año 2000, sólo ocho corresponderán a países desarrollados y de esas ocho tres serán latinoamericanas, a saber: El Distrito Federal, México, Sao Paulo, Brasil y Buenos Aires, Argentina, lo que pone de relieve la gravedad del problema habitacional en nuestro continente. Con independencia de las particularidades de cada región o país, ya se trate de países desarrollados o no, existen problemas comunes en los asentamientos humanos que hacen referencia a aspectos institucionales, de gestión, de financiamiento, de oferta de suelo y vivienda, que justifican la necesidad de intercambiar experiencias, problemas y soluciones.

Las proyecciones mundiales de población, nos dan la pauta para conocer las necesidades de vivienda y sólo tocaremos los datos relativos a las tendencias para el año 2000. Es menester, que tengamos en cuenta el incremento de la población en nuestro planeta para encaminar los esfuerzos a la solución del problema habitacional. En ese orden de ideas, la población del mundo aumentará hasta finales de siglo en un 27%, es decir,

10 Duncan, G. Mitchell. "Diccionario de Sociología", EdK. Grijalvo, México, 1983, p 64.

que habrá cerca de 870 millones de personas consideradas dentro de la población urbana. En tanto que la población urbana aumentará en los países en vías de desarrollo en un 66%, lo más grave es que se triplicará en los cuarenta años siguientes. Las ciudades de los países más pobres crecerán alrededor de 25 millones por año, o unas 68,000 personas por día. La mayor parte del crecimiento de la población urbana se deberá a un crecimiento natural.

La población rural del mundo aumentará, hasta el año 2000, alrededor del 15%, y en ese momento unos 3,300 millones de personas vivirán en áreas rurales. Su número descenderá gradualmente en términos absolutos a partir de principios de siglo.

Es indudable, que la población de las grandes ciudades está creciendo más rápidamente que la población urbana en conjunto, muy en especial en los países en desarrollo. Si las tendencias actuales continúan, cerca de la mitad de la población urbana de los países en desarrollo vivirá en ciudades de más de un millón de personas y una de cada cuatro, vivirá en ciudades de más de cuatro millones de habitantes.

En resumen, las próximas décadas serán testigos de la aparición de "superciudades", en los países en desarrollo, de un tamaño jamás experimentado en la historia humana.

Estas tendencias indican la magnitud del problema que presenta la vivienda a finales de la década, un tremendo reto al que tienen que enfrentarse los gobernantes de los estados. En los tiempos de crisis financieras, 30,000 habitantes diarios tendrán que acomodarse en algún lugar en los países en desarrollo. Los estados deberán de resolver ésto, cuando más de 300 millones carecen de empleo productivo, 700 millones viven en la pobreza absoluta o relativa. Esta es la escala del reto actual.

No obstante lo anterior, no pretendemos mostrar un panorama sobrio de la situación, ni que nuestro trabajo sea una evidencia de hechos. En tal sentido estimamos, imprescindible exponer las soluciones dadas al problema de vivienda en otras regiones del mundo, sin olvidar uno de los elementos constitutivos del problema, la cuestión demográfica.

5.2. Tendencias demográficas y de urbanización en el continente europeo.

El gobierno español, el 19 de abril de 1939, creó el Instituto Nacional de Vivienda encargado de llevar a cabo la política de construcción de vivienda.

En España el problema de habitación, se ha desarrollado bajo dos cauces distintos, por un lado se ha tratado el urbanismo y por otro lado la vivienda, ambas actividades eran competencia de dos departamentos ministeriales distintos. El Ministerio del Trabajo figuraba adscrito desde su creación al Instituto Nacional de Vivienda y el otro, el Ministerio de Gobernación, en el que se encuadraba la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo. Es hasta el 25 de Febrero de 1957, que se constituyó el Ministerio de Vivienda, cuando ambas actividades se unificaron en un nuevo Departamento.

No obstante, la acción del estado español ha circulado por dos caminos, el primero se desliza a través de la legislación de arrendamientos urbanos; el segundo por la vía del fomento estatal a la construcción de viviendas. La Legislación de proteccionistas del inquilino, reflejado en la congelación de alquileres y prórroga forzosa de contratos, mientras que el arrendador sufrió la ausencia de todo estímulo legal en el arrendamiento de sus propiedades. El fomento en la construcción de viviendas del estado español, se manifestó con la promulgación de la Ley de Viviendas de Protección Oficial de 25 de Julio de 1963, al amparo de esta legislación generosa para el promotor de vivienda, (se llevaron a cabo expropiaciones forzosas de los terrenos, se otorgaron subvenciones económicas y bonificaciones fiscales), se construyó casi la totalidad de viviendas nuevas hasta el año de 1967. La vivienda para los trabajadores españoles, se recoge del Reglamento de la Ley de Vivienda de Protección oficial, aprobado por decreto de 24 de Julio de 1968, en el que se establece la obligación a las empresas que cuentan con más de 50 trabajadores, de construir viviendas para su personal, con la única excepción de los centros fabriles del estado. Hasta la década de los setentas la política de vivienda española no ha conseguido abatir el déficit de vivienda y mucho menos hacerle frente al proceso de urbanización acelerada de la población española, lo que se debe a que el estado ha obligado, de hecho, a una buena parte de la población española, (en especial a generaciones jóvenes), a convertirse a toda costa,

en propietarios, acompañado de un colapso del sistema inquilinario provocado por una legislación rigurosa y alejada de la realidad.

En Francia, no obstante los diversos programas dirigidos por el gobierno para resolver la situación habitacional, ésta no ha sido superada. Sin embargo, para remediar esta necesidad, interviene el sector público y el privado; el primero de ellos, dicta medidas tendientes a poner a disposición de las familias, viviendas modestas, con habitaciones salubres, ya sea en arrendamiento o en propiedad, para cuyo efecto se han creado organismos colocados bajo el control del estado, quien aporta la ayuda financiera. Por su parte el sector privado tiene cierto grado de obligación para llevar a cabo la construcción de viviendas y ponerlas a la venta a sectores de la población previamente identificados, mediante investigaciones científicas de tipo económico y sociológico principalmente. Un ejemplo de ello son las zonas de urbanización prioritarias, en francés "*zones á urbaniser par priorité*" (ZUP), que se inician por la ley del 7 de abril de 1958, por la que se pone a disposición de los constructores, zonas desocupadas a precios razonables para la edificación de viviendas, ello con el fin de concentrar los esfuerzos de la urbanización, equipamiento y establecimiento de servicios en un sólo sitio. Hasta el 1 de Enero de 1966 se crearon 156 ZUP, con una superficie aproximada de 21,700 hectáreas y una capacidad de 730,000 alojamientos, lo que equivale aproximadamente a 500 viviendas y un máximo de 23,000, no obstante, los ZUP resultaron demasiado costosos, con una deficiente urbanización, excesivamente alejadas de las ciudades, carentes de vivienda propia o dormitorios y demasiado uniformes en su estructura.

Cuatro años después de terminada la Segunda Guerra Mundial, en Italia se promulgó el 28 de Febrero de 1949, conocida también como Ley 43, la citada ley aprobó un plan septenal de construcción de vivienda, con el fin de incrementar la ocupación obrera en la edificación de casas para los trabajadores. El plan fue conocido como, Plan Fanfani, que toma su nombre del organismo gestor, llamado INACASA, que se configuró como un organismo autónomo dotado de personalidad jurídica. Los fondos del plan se constituían por aportaciones de los trabajadores, equivalentes al 0.06%, de los empresarios en 1.20% y el estado en un 4.30%. La totalidad de estas cantidades se invertían en la construcción de viviendas.

Posteriormente, el plan de INACASA se prorrogó por un término de siete años y fue sustituido por otro llamado la "Gestión de Casas para los Trabajadores", (GESCAL), sistema que funcionaba de manera semejante al anterior, con la diferencia consistente en que las aportaciones de los trabajadores y los empresarios pasan a ser del 0.35% y del 0.70% respectivamente. Los fines de este último plan, consistían en construir viviendas para los trabajadores, para empleados de la administración pública y para empleados de cooperativas y el destino de las viviendas podía ser para el arrendamiento o venta a favor de los trabajadores, que no siendo propietarios de casa, trabajarán en las nuevas zonas construidas y que hubieran cotizado por lo menos una mensualidad.

En Inglaterra en el año de 1974, se anunció un proyecto de municipalización completa del suelo urbano y se publicó por el gobierno Wilson el "*white paper*", documento que manifestó una crítica de todas las leyes urbanísticas de dicho país y que promulgaba la descentralización de las Corporaciones Locales para la adquisición de tierras con destino al desarrollo de ciudades, objetivo encomendado a un organismo centralizado denominado Land Commission. El documento no precisó las modalidades técnicas y financieras de la operación, sin embargo, el estado se expresa en favor de la creación de "bancos de suelo", esto es, adquirir todas las tierras necesarias para la urbanización o reurbanización en un plazo determinado, a fin de efectuar la venta de las tierras a valor rústico, sin tomar en consideración la plusvalía derivada de las expectativas de urbanización, lo cual no implica la expropiación a los dueños ocupantes de viviendas y facilitando así, el sistema de propiedad individual.

Hay que recordar que Inglaterra, al término de la Segunda Gran Guerra adoptó disposiciones relativas a la vivienda, motivado por la conmoción ocurrida, que fueron imitadas por las demás naciones europeas. El caso es que, se aprobó una Ley para crear veinte pueblos para abastecerse por sí mismos, en cada pueblo serían construidas 20,000 casas para una población aproximada de 80,000 personas, las cuales podían ser compradas o alquiladas. El primer pueblo edificado recibió el nombre New Harlow Town, que contaba con casas y fábricas, con el fin de que se tuviera vida industrial. Los pueblos era modernos y contaban con todos los servicios. El gobierno inglés siempre se ha caracterizado por poner gran interés en la resolución del problema habitacional de su población.

En el caso de Alemania podemos iniciar mencionando, que después de la segunda conflagración, existían 6 millones de hogares destruidos y 10 millones de refugiados, para resolver la escasez de habitación, se promulgó la ley "Lastenausgleich", (nivelación de cargas), que consistía en aplicar un tributo a los bienes de capital; con el fondo que se formaba del producto de los impuestos, se destinaba a reparar los daños ocasionados por la guerra y en especial a las personas afectadas en materia de vivienda.

5.3. Tendencias demográficas y de urbanización en América Latina

En América el problema de vivienda se agudiza cada día más que en otras regiones del mundo, no sólo por el incremento acelerado de su población, sino por la crisis económica, social y política que es elemento común de las naciones latinoamericanas e incluso, en la actualidad y en menor magnitud en los Estados Unidos de Norteamérica. Para los países en desarrollo, como grupo está disminuyendo la tasa media anual de urbanización, desde aproximadamente el 5.2% anual al final de los años cincuentas, ha caído casi al 3.4% a principios de los ochentas. En la década de los noventas, está disminuyendo lentamente con una media del 3.4%. Sin embargo, para los estándares históricos, estas tasas no son altas, lo que las hace únicas es el tamaño de la población. Hoy en día, el aumento de sólo el 1% en las tasas de migración de las áreas rurales a las grandes ciudades, puede resultar un incremento de 25 millones de habitantes urbanos cada año. En este momento se prevee que para el año 2025 todas las regiones de los países en desarrollo serán predominantemente urbanas, y lo que es más que su población es predominantemente joven. Los gobiernos han creado en sus respectivos territorios, organismos encargados y dirigidos a solucionar el problema habitacional.

Así pues, que en Venezuela existe el "Instituto Nacional de Vivienda", en Honduras el "Instituto de Vivienda", en Costa Rica el "Instituto Nacional de Urbanismo", en el Salvador el "Instituto de Vivienda Urbana", en Colombia el "Instituto de Crédito Territorial", en Perú la "Corporación Nacional de la Vivienda", en Cuba la "Junta Nacional de Población", en Paraguay el "Instituto Paraguayo de la Vivienda", en México el conocido "Instituto del Fondo Nacional para los Trabajadores".

Comenzando por Venezuela, la Constitución establece en su artículo 73: "El Estado protegerá a la familia como célula fundamental de la sociedad y velará por el mejoramiento de su situación moral y económica. La ley protegerá el matrimonio, favorecerá la organización del patrimonio familiar inembargable y proveerá lo conducente a facilitar a cada familia la adquisición de vivienda cómoda e higiénica".¹¹ Existe también el Instituto Nacional de Vivienda, que es el organismo encargado de la atención de vivienda para las familias de escasos recursos. A partir de 1987 se modificaron las políticas gubernamentales y los esfuerzos de todos los organismos del sector Vivienda y Desarrollo Urbano y se encaminaron en la atención de las necesidades habitacionales de las familias marginadas y a reactivar el aparato productivo de la industria de la construcción.

El Instituto tiene como prioridad la atención a la vivienda rural, el 90% de sus programas se orientan hacia el interior del país; los esfuerzos se encaminan hacia donde más se necesita, la provincia. Los planes habitacionales se han regido por lo que llaman "vivienda progresiva", entendida como tal, desde la urbanización parcial de terrenos hasta la vivienda completa. El programa de vivienda progresiva ha permitido atender a las familias venezolanas, con el criterio de basar en la capacidad de compra de cada familia, para ver cómo a cada familia le pueden dar una vivienda que pueda pagar.

El Instituto de Vivienda de Honduras, es el órgano encargado de la elaboración y formulación de la política de vivienda a nivel nacional, quien no distingue entre viviendas rurales o urbanas porque así lo ordena su Ley Orgánica. La política de vivienda hondureña, se encuentra estrechamente relacionada con las políticas económica y social, no obstante, la participación estatal en el campo de vivienda es relativamente reciente y se ha concentrado principalmente en la formulación de programas de vivienda, en la preparación de planes a corto, mediano y largo plazo, en una palabra la planeación ha sido el elemento de participación en el campo de la vivienda, tal vez ello se deba a que, el problema de vivienda no se considera como el más importante del país. El sector privado ha desempeñado actualmente un papel activo en el financiamiento de la vivienda, pues el gobierno Hondureño ha fomentado la participación externa en las actividades de vivienda. "En cuanto al financiamiento de la

11 Fundación de Vivienda Popular. "La Vivienda en Venezuela, Enfoque Multidisciplinario", R.S. Are a Gráfica, Venezuela, 1989, p 109.

vivienda, el sector privado tiene también una participación más importante que el sector público, y ello puede atribuirse a la escasez de oportunidades de inversión en otros sectores económicos del país. Sin embargo, al crearse nuevas oportunidades de inversión por el incremento de las actividades económicas como consecuencia del Mercado Común Centroamericano, es posible que las inversiones privadas en vivienda disminuyan".¹²

En Perú, se estima que la mitad de su población vive en "tugurios", dispersos por el interior de la ciudad y una cuarta parte vive en asentamientos conocidos como "pueblos jóvenes", algunos de los cuales se construyeron sobre estercoleros, en realidad son asentamientos precarios organizados por asociaciones de barriadas, en estos asentamientos viven familias de medios ingresos y familias pobres, incluso algunos habitantes cuentan con la seguridad de hecho respecto de la tenencia de su parte de tierra. En 1969, se creó la Oficina Nacional de Desarrollo de Pueblos Jóvenes, lo que aceleró la inversión de capitales privados en el terreno habitacional, al mismo tiempo que se promulgó un Código de Edificación, que exigía que la calidad en las viviendas permitiera la construcción de por lo menos un piso adicional. El gobierno peruano ha planeado la construcción de apartamentos y casas, que al parecer no han beneficiado a los grupos de bajos ingresos, no obstante el Perú, ha sido uno de los países que han encarado con más realismo el problema habitacional y es innegable el esfuerzo privado reflejado en la aceptación de los pueblos jóvenes como una alternativa de solución.

Las acciones de los organismos públicos del Salvador, en las últimas décadas no han tenido efecto para responder a las demandas de vivienda de todos los grupos de ingreso, en los años setentas, las pocas viviendas que se construyeron con fondos del estado fueron a parar en manos de personas de ingresos medios y altos. Un estudio de 1975 reveló que el 63% de las viviendas de las cinco mayores ciudades del país, se construían ilegalmente o mediante acuerdos informales. En términos generales las viviendas se componen de habitaciones alquiladas en pisos, que cuentan con subdivisiones ilegales y asentamientos de "squatters", las subdivisiones sin servicios acomodan aproximadamente a la mitad de la población. Conciente del problema el Gobierno Salvadoreño ha tratado de promover la construcción de viviendas mediante las contribuciones de los

12 Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, "La Vivienda en Honduras", Publicaciones y Documentos Técnicos del Depto. de Asuntos Sociales, Washington, 1964, p33-34.

trabajadores y hombres de negocios a un Fondo Nacional de Vivienda, por otro lado la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima, organización privada sin fines de lucro ha tenido éxito en el suministro de lotes con servicios a familias de bajos ingresos.

Los Estados Latinoamericanos, reconocen cuatro causas del problema de la vivienda: el incremento demográfico, los bajos ingresos de la población, el problema del financiamiento y la valorización de la tierra. La primera de ellas, el crecimiento demográfico se debe a la reducción de las tasas de mortalidad general, infantil y prenatal, debido a la atención que los gobiernos latinoamericanos, (y en la medida de sus posibilidades), han puesto en la prestación de servicios médico-asistenciales, caracterizados por las campañas publicitarias de salubridad e higiene, otro punto importante de este aspecto es, la migración de la población campesina a los centros urbanos, promovido por la falta de intervención del estado encaminado a la fortificación del sistema agrario.

En segundo término, tenemos los bajos ingresos de la población, situación que se explica por la falta de empleos remuneratorios, es decir, que el salario se encuentre por debajo del costo real de la vida. La distribución del ingreso no ha sido equitativo, sino que por el contrario, se ha acentuado la desigualdad entre clases sociales y las "masas", cada día cuentan con menos ingresos reales para resolver sus necesidades más elementales y menos aún, su problema habitacional. "Sólo en condiciones de eliminación del desempleo y aumento sostenido del salario real, (incremento del salario nominal por encima del costo de la vida), y/o del salario relativo, (incremento del salario real por encima del de la productividad), podría mejorarse en algo la distribución del ingreso y conducir lentamente a la transformación de la "necesidad" en "demanda solvente"; el desarrollo capitalista en América Latina va en sentido opuesto".¹³

En tanto al financiamiento de la vivienda, los Estados Latinoamericanos reconocen la necesidad de intervenir en dicho problema, por tres razones fundamentales: el aumento de la productividad del trabajo obrero, previo el mejoramiento de sus condiciones de vida; el evitar que la escasez de vivienda empuje a las masas a atentar en contra de la propiedad

13 Pradilla Cobos, Emilio. *Capital, Estado y Vivienda en América Latina*, Edt. Distribuciones Fontamara, México, 1987, p111.

privada y consecuentemente repeler preventivamente luchas en contra del estado mismo.

La valorización de la tierra, se compone por una serie de factores que van desde el precio del terreno sin urbanizar hasta los costos de publicidad y las ganancias de los agentes inmobiliarios. Esto es, que en el proceso de edificación intervienen varios personajes y fuerzas, entre los primeros podemos encontrar al propietario del terreno, el inversionista que pone en juego su capital, el profesionista de la construcción que tiene a su cargo la dirección y administración del proyecto, el albañil que aporta su mano de obra, el funcionario público que discrecionalmente puede autorizar o no, la urbanización de un terreno incluyendo la instalación de los servicios públicos, y el agente de bien raíz que se encarga de acoger compradores potenciales. En tanto como fuerzas de esta gran industria, tenemos el aumento de los materiales de construcción, la maquinaria y hasta los intereses que se aplican al precio definitivo de venta. En fin, todos estos factores determinan notablemente el precio final de venta de la vivienda, en menoscabo, claro está, de la capacidad de compra del futuro adquirente. No existe una demanda solvente para adquirir vivienda, existe una necesidad de construir para reparar momentáneamente la demanda de habitación a cualquier costo.

El único país que escapa de esta problemática tan delicada, mas no por ello lo ha solucionado en su totalidad, son los Estados Unidos de Norteamérica. Cuentan con un organismo denominado "House and Home Federal Administration", que tiene asignado todo lo relativo a viviendas, su patrimonio se constituye por las aportaciones del gobierno federal. También financia los estudios que a nivel nacional se efectúan respecto del problema habitacional y otro organismo el "*Urban Renewal Administration*", que se encarga de renovar las viviendas donde más lo necesitan, elimina las viviendas insalubres y organiza el traslado de las familias a las nuevas viviendas. En los Estados Unidos se construye anualmente, más de un millón de viviendas y las personas que por alguna causa no puedan incluirse en los programas de vivienda, se les indemniza.

En resumen, la realidad es que, en América Latina, las acciones de vivienda se dirigen a sectores minoritarios de ingresos medios-altos y se promueven planes de autoconstrucción para las clases de ingresos menores, reproduciendo los tugurios en que viven, llamados ahora "casa

habitación o viviendas de interés social". Como alternativas reales de solución, tenemos al inquilinato, la acumulación de zonas con tugurios, la invasión de las tierras, etc. El resultado es naturalmente, que en casi todas las ciudades de América Latina existen villas de miseria y barrios marginados a lo que aquí conocemos como "ciudades perdidas".

Al respecto, "afirmamos sin ambages que no hay vergüenza más terrible para la civilización de nuestro famoso siglo que el hecho de que en las grandes ciudades el noventa por ciento de la población y aún más no disponen de un lugar que puedan llamar suyo. El verdadero pilar de la existencia familiar y moral, la casa, y el hogar, es arrastrado por el torbellino social... En este aspecto hemos caído mucho más bajo que los salvajes. El troglodita tiene su caverna, es australiano su cabaña de argamosa, el indio su propio hogar, el propietario moderno no tiene en verdad ni casa, ni hogar, etc."¹⁴

14 Engels Federico. "La Cuestión la Vivienda", Ediciones y Distribuciones Hispánicas, México, p. 30.

Capítulo segundo **ANTECEDENTES SOCIALES DE LA VIVIENDA EN MEXICO**

I. PANORAMA EVOLUTIVO DEL PROBLEMA HABITACIONAL

En nuestro país, la vivienda es un problema ancestral que se agrava en gran medida por la falta de urbanización idónea con nuestro entorno natural, así como por la carencia de planeación en la distribución de los asentamientos humanos y por el crecimiento acelerado de la población. En la época precolombina, los dirigentes mexicas, se preocupaban por la construcción de palacios y templos ceremoniales, por la realización de obras para la obtención de agua potable (acueductos), y en la prevención de inundaciones.

No obstante, los centros ceremoniales como Tenochtitlán, contaban con grandes avenidas y canales para la transportación de personas y mercancías. Los mexicas vivían en "casas", que tenían un sólo cuarto, con una puerta que comunicaba al exterior, en contraste con las casas de los grandes señores. Es importante indicar, que a la llegada de los españoles,

no se elaboró un censo que nos permita conocer con exactitud la densidad de la población indígena en Tenochtitlan. Sin embargo, existen datos de referencia: tal es el caso de las Cartas de Relación de Hernán Cortés, que en su primera carta decía: "Es tan grande la muchedumbre de habitantes en estos países que no hay terreno que no esté cultivado, y con todo, hay mucha gente que por falta de pan, mendiga por las calles, por las casas y por los mercados".¹⁵

Se han dado diversas aseveraciones acerca del número de casas que constituían la gran Tenochtitlan. "Escrito hubo que dió a la ciudad de Tenochtitlan 130,000 casas. Torquemada le atribuyó 120,000 y asegura que en cada casa había de cuatro a diez habitantes. El Conquistador anónimo conjetura que tendría 60,000 casas".¹⁶

En relación a lo antes expuesto, debemos apuntar que nos parece exagerada y pretenciosa la denominación de "casa", atribuída a las habitaciones de los indígenas. Lucas Alamán expone: ... "Que la antigua México, a excepción de los palacios reales, que Moctezuma dijo a Cortés que eran de piedra común, y algunos edificios principales, se componían casi en su totalidad de casas bajas de adobe, como la de los pueblos, que en vez de puerta tenían un petate colgado y enrollado a la entrada, sobre los cuales sobresalían en gran número las pirámides truncadas de los templos, masas pesadas y sin ninguna elegancia arquitectónica,...".¹⁷

Las edificaciones-fábrica, eran construcciones del siglo XVIII, que albergaban a familias de artesanos textiles en la parte superior, tanto que la planta baja se ocupaba para la instalación del taller artesanal. En los tiempos del emperador Maximiliano se promulgó la Ley Protectora de Casas Menesterosas, legislación que pone ya de manifiesto la necesidad de dotar de vivienda a los trabajadores rurales.

La ciudad de México en el año de 1900, contaba (según el censo de ese año), con 368,777 habitantes, de los cuales unos 100,000 dormían a campo raso y otras 25,000 pasaban la noche en los mesones.

15 Cortés, Hernan. "Cartas de Relación de Cortés", México, Edil. Pomía, 1988, p 167.

16 Esquivel Obregón, T. "Apuntes para la Historia del Derecho en México", México, Edil. Pomía, 2a. edición, 1984, Tomo I, p 159.

17 Confr. Esquivel Obregón, T. "Apuntes para la Historia del Derecho en México", México, Edil. Pomía, 2a. edición, 1984 Tomo I, p 160.

En el año 1906, ocurren dos hechos significativos respecto del tema que nos ocupa. Primero, el Partido Liberal Mexicano representado por los hermanos Flores Magón, postuló la necesidad de otorgar vivienda a los trabajadores del campo. "Los Flores Magón habían ya recogido en el punto 26 del Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906, la preocupación de que los patrones, en ciertos casos, dieran alojamiento higiénico a los trabajadores".¹⁸ Segundo; el Gobernador del Estado de Chihuahua, Enrique Creel, emitió una ley en pro de la adquisición de vivienda para los obreros y empleados del gobierno estatal, dándoles facilidades para el pago del impuesto predial, de registro, de titulación y ofreciéndoles terrenos a bajos costos. Ambos hechos apuntaban hacia la creación de un derecho social de la vivienda.

A finales del año 1916 y en los primeros meses de 1917, se reunió el Congreso Constituyente para elaborar la Constitución, que nos rige, con no pocas reformas hasta nuestros días. México tiene el mérito de ser el primer país que consagra en su Carta Magna un apartado que contenga un conjunto de garantías sociales, de frente a las garantías individuales; dentro de las primeras, se consagra el derecho a la vivienda. Del proyecto Constitucional deriva el artículo 123, en el que se estableció la obligación de todo negocio agrícola, industrial, minero o de cualquier tipo de trabajo, a proporcionar a los trabajadores que se encontraran fuera de los centros de población, habitaciones cómodas e higiénicas mediante el cobro de rentas equitativas atendiendo a los ingresos percibidos por el trabajador. Pero, cuando el proyecto inicial del artículo 123, pasa a revisión de la Comisión de Constitución, que presidía el General Francisco J. Mújica, se modifica su redacción, en el sentido de que la obligación de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas, sería no sólo para el trabajador que se encontrara lejos de los centros de población, sino también para aquellas empresas que ocupaban a más de 100 trabajadores. Además, se indicó que el monto de las rentas no podía exceder del equivalente a un medio por ciento mensual del valor de las fincas. Desafortunadamente, no se cumplió cabalmente dicha disposición, ello debido a que el régimen revolucionario se concentró en la reorganización de la actividad económica y la vida política del país.

18 Infonavit. *Fuentes Legales del Financiamiento a la Vivienda Popular*, México, 1976, p 5.

Francisco Breña-Garduño, sostiene que: "Los Constituyentes, a mi juicio, tomaron en cuenta las circunstancias y la situación económico-social prevalecientes entonces. En efecto en 1917, una empresa con más de 100 trabajadores era un caso excepcional, y representaba dentro de la situación de riqueza una gran fuerza económica; así mismo, la Comisión dispuso que la renta que debería de pagarse en vez de ser equitativa fuera una cantidad precisada en el medio por ciento del valor catastral, se basó en que el interés en el mercado era precisamente 6% anual, o sea, 1/2% mensual..."¹⁹

Desde la creación del artículo 123, el Congreso Constituyente, consideró que los Estados de la Federación, tenían mejores perspectivas para conocer las condiciones prevalecientes en cada entidad, y les concedió facultades para legislar en materia de trabajo, con lo que, consecuentemente tuvieron facultades para legislar en materia de vivienda. Situación que desapareció a partir del mes de Agosto de 1929, pues se concedió de manera exclusiva al Congreso de la Unión la facultad para legislar en materia de trabajo, disposición que aparece hasta nuestros días en el artículo 73 fracción X de nuestra ley suprema.

Pero mientras tanto, los Estados legislaron en materia de vivienda, por lo general, en favor de los trabajadores del campo, y en algunos casos, como en Veracruz con disposiciones tan curiosas, como la que señala la obligación de dar vivienda a los trabajadores rurales, la que podía cumplirse dándoles una carpa y catre. La Dirección de Pensiones Civiles, surge como una excepción a la falta de cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 123 Constitucional y en 1925, emprendió acciones con un programa de crédito y construcción habitacional para los trabajadores federales.

Para el año 1930, se estima que inicia el crecimiento de la población mexicana, claro está, con la anticipada disminución de la misma, después de la Revolución Mexicana, en casi un millón de personas que fallecieron en la lucha. No podemos olvidarnos de la crisis económica internacional de aquellos años, así como que la población nacional se extendía en 72 localidades a lo largo de nuestro territorio y que ascendía a 16 y medio millones de personas.

¹⁹ Silva Herzog-Flores, et al. *op. cit. supra*, nota 2, p.202.

Al año siguiente se promulga la Ley Federal del Trabajo, la que se limitó a transcribir el artículo 123 en los términos descritos con anterioridad. También en este año el gobierno de Lázaro Cárdenas expidió un decreto en el que se establecieron las condiciones de venta para casas populares construídas por el Departamento del Distrito Federal, lo que provocó aisladas acciones de otros organismos públicos en la construcción de viviendas para sus trabajadores, que no fueron significativas en razón de que se dirigieron a empleados públicos, que no eran la mayoría. Sin embargo, el gobierno creó en 1933, el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas (BANHUOP), institución que en la actualidad conocemos como BANOBRAS, a la que se le encomendó la función de colocar valores y bonos hipotecarios para captar recursos con el objetivo de financiar inversiones en obras de infraestructura, servicios públicos y construcción de casas.

La necesidad de vivienda en la era de los años cuarenta, se ve acentuada por el fenómeno de inmigración de los campesinos a los principales centros fabriles y urbanos, siempre en busca de mejores oportunidades económicas y de vida. Bajo la batuta gubernamental de Manuel Avila Camacho, en 1942, se expide un Reglamento que estableció las características de la vivienda, con sus dimensiones y condiciones generales; las reacciones no se hicieron esperar, las empresas solicitaron el amparo en contra del ordenamiento, argumentando la inconstitucionalidad del mismo, pues el poder ejecutivo carecía de facultades reglamentarias en materia laboral, facultad que se encontraba depositada en el Congreso de la Unión en términos del proemio del artículo 123 y la fracción X del artículo 73 Constitucional. Francisco Breña-Garduño, menciona que: "En 1942, hubo un reglamento de esta obligación expedido por el Ejecutivo Federal que fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte".²⁰ Con base en este argumento, se concedieron los amparos y las obligaciones dispuestas en el reglamento quedaron en suspenso. Posteriormente, en 1956 se reforma el artículo 111 de la Ley del Trabajo, para otorgarle al ejecutivo la facultad de reglamentar, pero, nunca se expidió tal reglamentación.

A partir de los años cincuenta, se inicia el acelerado aumento de la población en conjunto con la construcción de vivienda. De hecho, ocurren las primeras manifestaciones populares pidiendo acciones apremiantes al

20 Ibid., p 203.

Gobierno Federal para resolver el problema habitacional. De tal suerte, el 27 de julio de 1956, se expidió el Reglamento de los Servicios de Habitación, Previsión Social y Prevención de Invalidez del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), fue la base legal del programa de vivienda, mediante el cual dotó de habitación a sus derecho-habientes. Aunque de hecho, la participación del organismo de seguridad se inició en 1953. Desde su inicio hasta 1962, el IMSS edificó poco más de 10,000 viviendas, construyó 13 conjuntos habitacionales (entre los que destacan, la Unidad Independencia y Santa Fé); las viviendas se adjudicaron en posesión mediante una renta que no debería exceder del 25% del ingreso de los trabajadores.

El Instituto Nacional de la Vivienda (INFONAVIT), fue el primer escalón del Gobierno Federal en materia habitacional, es así, que en el año de 1954, inició su gestión edificadora y para el año de 1964, había construido 10,600 viviendas. Respecto al INFONAVIT, José Campillo Sainz considera que: "A través de una institución como INFONAVIT, se ha puesto de relieve el hecho de que pueden conciliar intereses y avanzar en madurez a un país que lucha por una independencia y hace de su revolución un ejercicio permanente de superación y de justicia".²¹

Tiempo más tarde (1970), se convierte en el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad, (INDECO), organismo del que más adelante nos ocuparemos. Otra institución con ingerencia en el problema habitacional, fue la Dirección de Pensiones Militares, que inició en 1956, la construcción de viviendas para la adquisición o arrendamiento, dirigidas a los miembros de las fuerzas armadas, no obstante el Banco Nacional del Ejército y Fuerzas Armadas (BANJERCITO), desde su fundación en 1947, tenía como función el otorgamiento de préstamos hipotecarios. Durante sus primeros ocho años de labor, la Dirección de Pensiones Militares edificó alrededor de 1,100 viviendas el cual fue sustituido en 1973, por el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de México, (ISSFAM).

Con independencia de los organismos gubernamentales, otras empresas públicas dotaron de vivienda a sus trabajadores, por ejemplo: Petróleos Mexicanos, a partir de 1942, incluyó en sus contratos colectivos, programas de construcción para empleados de planta o en su defecto, se incorporó a los salarios una ayuda para habitación, no es sino hasta 1958

21 Abascal Zamora, José Ma. "Obra Jurídica Mexicana, Vivienda para los Trabajadores", México, Talleres Gráficos de la Nación, 1985, p 306.

que la empresa da comienzo con toda fuerza a sus programas habitacionales y en seis años construyó 14,100 unidades comunmente ubicadas en las cercanías de las instalaciones petroleras.

La política habitacional en 1964, obtuvo un representativo impulso con el Programa Financiero de Vivienda, organismo creado por el Estado Mexicano, por considerar que la solución a la cuestión que nos atañe era eminentemente financiera.

Algunas de sus funciones fueron: incrementar y facilitar la compra de vivienda de interés social, fomentar la construcción a través de la obtención de capital de las instituciones crediticias, para lo que se efectuaron reformas a la entonces vigente Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. La iniciativa privada se vió incitada a financiar con grandes recursos a la vivienda popular, la banca invirtió el 30% de los recursos captados por ahorro a la construcción de viviendas para familias de bajos ingresos y ampliar hasta un 80% del valor del inmueble, sus empréstitos. Las vías de ejecución de tales acciones previstas por el programa, se encaminaron en dos directrices; esto es, dos fideicomisos creados por Banco de México en 1963, uno denominado el Fondo de Operación y Desarrollo Bancario a la Vivienda (FOVI), y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda, (FOGA), cuya función se reflejó en el apoyo financiero a organismos públicos y privados, que otorgaron créditos, descuentos y operaciones con garantía hipotecaria o fiduciaria. El FOVI, se encargó de destinar parcialmente el capital que se obtuvo de la captación por concepto de ahorro de las instituciones de crédito, a la construcción de viviendas de interés social. En cuanto al FOGA, se le asignó la tarea de proporcionar apoyo de liquidez y garantía a los bancos que concedieron préstamos hipotecarios o fiduciarios. En este período la banca privada financió 76,443 viviendas de interés social, más 15,572 viviendas fueron resultado de la gestión del FOVI.

Lo anterior, dió como resultado que las clases populares podían obtener una vivienda de conformidad con sus ingresos, los que deberían ser suficientes para garantizar el crédito recibido, y claro está, los ingresos de la mayor parte de la población no podían responder frente a las instituciones crediticias y permanecieron ajenos a los posibles beneficios.

En la década de los sesenta se construyeron por el gobierno federal sólo 11,100 viviendas, a lo que el sector popular, en su mayoría de bajos ingresos, trató de satisfacer, "no resolver", sus necesidades de vivienda, financiándola o construyéndola de acuerdo con sus posibilidades económicas, lo que naturalmente dió origen a la formación de colonias populares y en casos más dramáticos de pobreza se originaron las ciudades perdidas; la vivienda rural se mantuvo al margen de los satisfactores básicos de agua, luz, pavimentación, etc. "Una de estas zonas es Netzahualcóyotl, con una población de más de un millón de habitantes. Esta ciudad está ubicada en el lecho seco de un lago de agua salada, lo cual no permite el cultivo de la tierra. Allí son muy frecuentes las inundaciones y las epidemias de fiebre tifoidea, en la estación lluviosa y de neumonía bronquial en la polvorienta estación seca".²²

El Estado Mexicano a partir de los años setentas reorganizó las acciones habitacionales, con la creación de "fondos de vivienda", entre otros, el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural de la Vivienda Popular, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y el Fondo de la Vivienda para los Trabajadores del Estado.

El primer fondo en orden cronológico de creación, se fundó por decreto presidencial en Marzo de 1971, el Instituto Nacional para el Desarrollo Rural y de la Vivienda Popular, que sustituyó al Instituto Nacional de Vivienda. Los planes de este organismo público descentralizado contó con aportaciones federales, estatales y municipales, así como por financiamientos provenientes de fideicomisos privados. Su tarea en términos generales, consistió en contribuir a la solución del problema habitacional, procurando la regeneración de zonas deprimidas, y promover el desarrollo de las comunidades, tanto urbanas como rurales, su mecanismo de acción se caracterizó por la solidaridad social, fundando cooperativas en varias regiones del país para la edificación, ampliación y reconstrucción de la vivienda campesina. "Las actividades habitacionales desarrolladas de 1971 a 1979 por el INDECO, particularmente intensas en los últimos años del período, se concentraron en la construcción de 62,695 viviendas (13.3%) del total ..."²³

22 Orville, F. Grimes Jr., "Vivienda para familias urbanas de bajos ingresos", España, Edif. Tecnos, 1978, p. 26.

23 Inegi. "Estados Unidos Mexicanos PÉRFIL Sociodemográfico", XXI Censo General de Población y Vivienda, Talleres Inegi, 1992, p. 10.

Sin duda la obra más significativa de este decenio, fue el hecho del surgimiento del Fondo Nacional de Vivienda (INFONAVIT); el 14 de febrero de 1972, el Diario Oficial de la Federación, publicó la reforma al texto del artículo 123 Constitucional en su fracción XII, en el sentido de que los patrones deberían proporcionar viviendas decorosas a sus trabajadores, mediante aportaciones a un fondo nacional de vivienda, a fin de contar con un depósito que sirviera de financiamiento y otorgarles créditos baratos para la adquisición de sus casas. "Con el concenso de los sectores afectados, los trabajadores y patrones, se llegó a la conclusión que motivó la reforma de la fracción XII, del apartado A, del artículo 123 Constitucional y las consecuentes reformas a la Ley Federal del Trabajo y a la expedición de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, (INFONAVIT)".²⁴ Finalmente, el 20 de Abril de 1972, se creó el INFONAVIT como organismo público encargado de otorgar a los trabajadores créditos para adquirir vivienda, mejorarla o saldar deudas contraídas por los trabajadores derivadas de estas dos circunstancias, así como financiar la construcción masiva de viviendas de interés social. Durante sus primeros 8 años se terminaron un poco más de 26,000 viviendas anualmente, ritmo superior al de cualquier otro organismo, pero también inferior a lo requerido por la situación prevaleciente.

Los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, estaban excluidos de las acciones habitacionales fomentadas por los organismos creados hasta la fecha. Así el 28 de Diciembre de 1972, se fundó el FOVISSSTE, fondo que se incorporó al ISSSTE, en virtud de la experiencia del Instituto en materia de créditos hipotecarios, destinadas para el personal burocrático. Su actuación se encaminó a la promoción y financiamiento de viviendas nuevas en el área metropolitana, las cuales se adjudicaban con la intervención de los representantes del sindicato oficial. "Al igual que el INFONAVIT, el FOVISSSTE otorga créditos para adquirir, construir, mejorar, ampliar, reparar o liberar viviendas y financia la construcción de habitaciones. Las condiciones de los créditos FOVISSSTE son iguales a las del Fondo Nacional de Vivienda."²⁵

La investigación urbana en los ochentas, al contrario de lo sucedido en la década de los setentas no fue un tema prioritario, en consecuencia la

24 Silva Herzog-Flores, *op. cit. supra*, nota 18, p 205.

25 Infonavit, *op. cit. supra*, nota 18, p 37

intervención del Estado en el campo de la vivienda se va en declive. Durante los primeros años de este período, una de las causas principales por las que se agudizó el problema habitacional fue la crisis económica en que se sumió el país. "A nivel financiero, la deuda externa pasó de representar el 27.2% del PIB, en 1982, al 75.5% en 1987".²⁶

En tales circunstancias, para el Estado Mexicano los intereses de la deuda externa pública representaron un endeudamiento interno, siendo los intereses más importantes que la deuda principal y que el problema habitacional. Los costos de construcción se elevaron por encima de la inflación general, frente a un poder adquisitivo de la población cada vez menor, incluso la producción capitalista de vivienda se vió afectada. La banca nacionalizada en septiembre de 1982, se identificó, (sobre todo entre 1982-1984), por la escasez, casi nulidad, de inversión para la promoción de las viviendas de interés social.

Por su parte el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), desde su creación en 1981, su política habitacional se dirigió a la población de menos ingresos y/o a la no asalariada. "El FONHAPO, destinó la mayor parte de sus recursos a programas de 'pie de casa' y 'lotes y servicios', con montos de crédito más bajos que los demás organismos...".²⁷ La población menos favorecida por la política habitacional de los organismos mencionados, se integró en grupos solicitantes de vivienda, y FONHAPO favoreció y fomentó la autoconstrucción de sus habitaciones. En términos generales podemos señalar, que la autoconstrucción de la vivienda por las clases de bajos ingresos, pone en evidencia la desarticulación entre las acciones de vivienda gubernamental y las políticas urbanas del uso del suelo.

Al respecto de la autoconstrucción, Emilio Pradilla Cobos, indica: "La autoconstrucción masiva, como proceso social en el capitalismo, es portador de profundas contradicciones que se reflejan particularmente en el Estado como órgano fundamental de la cohesión y mantenimiento del régimen capitalista en su conjunto".²⁸

26 Instituto para el Desarrollo Económico y Social de América Latina Central (Sociedad Interamericana de Planeación). "Políticas Habitacionales y Ajustes de las Economías en los 80s", Venezuela, 1991, p20.

27 Ibid, p30.

28 Pradilla Cobos, Emilio. *op. cit. supra*, nota 13, p185.

Por si lo anterior fuera poco, el jueves 19 de Septiembre de 1985, a las 7:19 horas, tuvo lugar un sismo de 8.1 grados en la escala de Richter, con epicentro en las costas del Estado de Michoacán; al que le siguieron otros de menor intensidad. El efecto destructivo de los movimientos telúricos se hizo patente principalmente en los Estados de Guerrero, Michoacán, Colima, el sur de Jalisco y en especial en el Valle de México. Los efectos causados por este fenómeno natural le dió a la escasez de vivienda un toque dramático. "Según el informe de la Comisión Metropolitana de Emergencia, los sismos dañaron 3,745 inmuebles de la Ciudad de México, destinados a uso habitacional. De acuerdo con la evaluación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, aproximadamente 90,000 viviendas fueron afectadas, de ellas 30,000, tendrán que ser demolidas. En el diagnóstico final de los organismos estatales relacionados con el problema de la vivienda, se estima que 46,000 familias deberán recibir apoyo y que de ellos, 25,000 resultaron directamente afectadas por los sismos, estas cifras tan diferentes reflejan entre otras cosas, la dificultad de estimar la cuantía de los daños".²⁹

Efectivamente, a la fecha resulta imprecisa la cuantificación del número de unidades habitables que resultaron afectadas por las fuerzas naturales de los sismos de 1985; lo cierto es, que desafortunadamente, con ello se puso de manifiesto, la corrupción estatal, la ineptitud de las autoridades, la falta de reglamentación adecuada en la construcción, la negligencia de autoridades y la incapacidad del gobierno federal para enfrentar la demanda social de vivienda. Otro fenómeno originado por los sismos, fue sin duda el jurídico, ya que se reveló la falsedad consagrada en el artículo 4 constitucional, ya que, aunque, toda familia tiene derecho a una vivienda digna y decorosa, no todas tienen la fortuna de habitarla.

La política habitacional de este período, atendió como le fue posible, el reclamo de la población damnificada; respondió con la creación de Programas Emergentes de Vivienda, sin embargo, no fueron suficientes para abarcar y resolver el grave problema de vivienda, que tomó tintes dramáticos con los sismos de 1985. Debemos reconocer, que el hombre no puede conocer con seguridad los efectos reales de un fenómeno natural tan destructivo y menos aún prevenirlo, pero, sí está en posibilidad de establecer los mecanismos idóneos que le permitan investigar de manera

29 Arreola, Alvaro, et al. "Memorias: Los primeros ocho días". Revista Mexicana de Sociología No. 286, Edít. IIS, UNAM, México, 1986, p105-106.

multidisciplinaria, las causas del problema habitacional y atacarlo de raíz. La comunidad damnificada se movilizó. Las agrupaciones de damnificados no tardaron en surgir, se integraron por personas que sufrieron en sus hogares el impacto del siniestro, entre las asociaciones de damnificados por vivir en las zonas más afectadas, destacan: La Unión de Vecinos de la Colonia Guerrero, La Unión de Vecinos y Damnificados del Centro, La Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre, Asociación Morelos A.C., La Unión de Vecinos de Tlatelolco, y los Vecinos del Barrio de Tepito. "En este 'compás de espera', dentro del cual se encontraban los barrios de inquilinato central, los sismos de 1985 y la organización de damnificados forzaron violentamente una definición del futuro uso del suelo en beneficio -hasta ahora-, de la permanencia y consolidación de la vivienda de bajo costo".³⁰

En 1987 el Programa de Vivienda, constituyó la pretensión estatal de generar 700,000 empleos directos y más de dos millones de empleos indirectos. El estado no sólo pretendió reactivar la economía nacional, también se realizaron esfuerzos para asegurar la sobrevivencia de la industria de la construcción y contrarrestar el desempleo, impactados particularmente por el desplome de la actividad económica. Las inversiones "públicas", en vivienda se canalizaron a las regiones fronterizas del Norte de la República Mexicana, así como las zonas turísticas de la zona caribeña y de las ciudades de crecimiento industrial.

El mercado inmobiliario sufrió un colapso, por el alza de las tasas de inflación durante los años ochentas, lo que condujo a la no rentabilidad de los inmuebles de alquiler. La respuesta de los propietarios arrendadores fue heterogénea. Algunos arrendadores se salieron del mercado, lo que dió por resultado, el incremento de los juicios por rescisión de contrato y de lanzamientos de inquilinos. Esto, contribuyó a incrementar la escasez de la oferta y así, se inició un especial comportamiento en la forma de fijar el aumento de los alquileres.

El desarrollo de la materia inquilinaria en México, ha marcado trascendencia en el campo habitacional, es por ello un punto clave en nuestro estudio. Enseguida, trataremos de proporcionarle al lector un

30 Instituto Nacional para el Desarrollo Económico Social de América Central, *op. cit. supra*, nota 26, p4.

horizonte del camino que ha tomado en este siglo el arrendamiento de bienes inmuebles.

II. EL ARRENDAMIENTO INMOBILIARIO

Como sabemos, la Ciudad de México y el Área Metropolitana, constituyen uno de los centros urbanos más poblados de la tierra, con casi 19 millones de habitantes. El Distrito Federal, cuenta con una superficie de 1,499 km² y aloja a 8,235,744 habitantes y el Estado de México, tiene una superficie de 21,461 km² y 9,815 habitantes, sin embargo, según el último Censo General de Población y Vivienda (1990), "la participación relativa del Distrito Federal decreció entre 1970 y 1990, después de haber observado incrementos en las décadas anteriores. Se destaca el aumento en la participación del Estado de México, que para 1990, alcanza el 12.1% de la población total, superando por dos puntos porcentuales al Distrito Federal".³¹

Al respecto se estima que más del 56% del área metropolitana se encuentra ocupada por asentamientos humanos y que el 65% de las viviendas se constituyeron, indistintamente, sobre predios particulares, ejidales y comunales o federales, ignorando las disposiciones legales del uso del suelo y de ordenación urbana.

La demanda de nuevos arrendamientos en la zona metropolitana es de magnitud significativa debido a que, de su población ocupada, el 40.5% (en el Distrito Federal), y el 42.9% (en el Estado de México), tienen ingresos de uno a dos salarios mínimos y de cuyos ingresos se supone que pueden destinar aproximadamente el 20% como máximo a la vivienda. No obstante, "así, en los últimos veinte años se registra un aumento importante en la proporción de viviendas propias, al pasar del 66.0% en 1970 al 77.9% en 1990; a la vez que se registra una disminución de viviendas rentadas".³² Debemos aclarar que el Censo General de Población y Vivienda, estima como viviendas propias: "si al menos uno de sus ocupantes es propietario de vivienda, se considera como propia aunque se esté pagando a plazos".³³

31 Inegi. "Estados Unidos Mexicanos Perfil Sociodemográfico", *op. cit. supra*, nota 23, p4.

32 *Ibid.*, p92.

33 *Ibid.*, p99

Otro punto a tomar en consideración respecto de las "viviendas propias", es el aspecto de número de ocupantes que habitan una vivienda. En el Distrito Federal, el promedio de ocupantes por vivienda es de 4.6 y en el Estado de México es del 5.2 y el porcentaje de viviendas alquiladas en el Distrito Federal es del 25.5% y en el Estado de México es del 14.7%.

El arrendamiento inmobiliario ha representado para ciertos segmentos de la sociedad mexicana, una alternativa de alojamiento e incluso en la mayoría de los casos la única, pues la demanda de viviendas nuevas diarias en el área metropolitana de la Ciudad de México, es cada día mayor por parte de las familias de bajos ingresos que requieren de un lugar para establecer su hogar.

A lo largo del presente siglo, por regla general, la oferta habitacional ha sido superada por la demanda habitacional, situación que se ha intensificado por acontecimientos naturales, sociales y económicos. Y para muestra basta un botón, el movimiento inquilinario de Herón Proal. Cuando la ciudad de México apenas llegaba al millón de habitantes por el año de 1992, surgió el dirigente urbano del movimiento inquilinario, llamado Herón Proal. La causa de este líder hidalguense, se reflejó en la huelga de pago de rentas, bajo el lema "la casa es de quien la habita", movimiento al que se sumaron 30,000 inquilinos, pero su fracaso posterior lo condujo a la cárcel de Belén, en donde realizó de algún modo sus ideas redentoras, pues tuvo que habitar por largo tiempo el penal sin pagar alquiler alguno. Otro hecho relevante en el campo inquilinario, lo representa la Congelación de Rentas o Rentas Congeladas, punto que a continuación, es un tema más en el estudio del problema habitacional.

2.1. Las rentas congeladas

La Segunda Guerra Mundial trajo consigo una crisis en todo el orbe y México no fue la excepción. En especial la economía se vió seriamente afectada, los productos perecederos escasearon, se elevó el costo de la vida y los presupuestos familiares se desajustaron. La Congelación de Rentas en México se dió así: el entonces Presidente de la República el General Manuel Avila Camacho, decretó la suspensión de garantías individuales y el 10 de Julio de 1942, se dictó otro decreto en el que se estableció que no podrían aumentarse las rentas por ocupación de inmuebles, mientras durara la suspensión de garantías, decreto que se publicó el 24 de Julio del

mismo año. El decreto le impuso al arrendador la obligación de: "No aumentar en ningún caso ni por ningún motivo las rentas de las casas, departamentos, viviendas y cuartos alquilados o rentados, o cualquiera otros locales susceptibles de darse en arrendamiento o alquiler, ubicados en el Distrito Federal, no pudiéndose invocar el hecho de que una casa, departamento, vivienda o cuarto, se desocupe y vuelva a rentarse, ya que en los nuevos arrendamientos, no podían señalarse rentas superiores a las existentes al entrar en vigor el Decreto".³⁴

Se estima que el principal motivo de que el Gobierno expidiera el decreto, fue en el fondo la crisis económica en que se encontraba sumido el país y ayudar a la población más necesitada.

El 24 de Septiembre de 1943, se promulgó un nuevo decreto, por el que se prorrogaban toda clase de contratos de arrendamiento de casas habitación vigentes, por todo el tiempo que durara la guerra, sin que se pudiera aumentar el monto del alquiler. Este decreto fue adicionado por otro del 5 de Enero de 1945, en el que se hizo extensiva la congelación de rentas a todos los contratos de arrendamiento relacionados con locales que expidieran productos de primera necesidad.

Con fecha 28 de Septiembre de 1945, se levantó la suspensión de garantías individuales mediante decreto publicado el primero de Octubre del mismo año, pero, el artículo séptimo ordenaba que las leyes y disposiciones dictadas en materia de arrendamiento quedarían vigentes hasta que fueran derogadas por una ley posterior.

La comunidad de arrendadores esperaba con ansia la legislación posterior que "descongelara las rentas", la que se dictó el 25 de Diciembre de 1945, pero, no modificó las condiciones del artículo séptimo. Y al fin llegó la ley esperada, el 11 de Febrero de 1946, se dictó un nuevo decreto, pero para descepción de los arrendadores, dispuso que se aumentaría la renta de los arrendamientos de casas o locales, así como que se prorrogaban forzosamente los plazos en beneficio de los inquilinos. Además, de que el artículo tercerero determinaba que en caso de desocupación, el propietario debería rentar la casa o local, al mismo precio estipulado en el contrato anterior.

34 Gertz Manero, Federico. "La vivienda congelada en el Distrito Federal", México, Edil. Porrúa, 1949, p28.

De cualquier manera los arrendadores mantuvieron su esperanza en el artículo único transitorio, que señalaba una vigencia de este último decreto, por dos años más como máximo y facultaba al Presidente de la República para anticipar la terminación de su vigencia. Los arrendadores confiaban en que al cabo de dos años, o antes, se acabaría la injusta situación en que se encontraban frente a los inquilinos y que se revocaría el absurdo decreto.

El ejecutivo haciendo uso de su facultad concedida en el artículo primero transitorio del decreto del 11 de Febrero de 1946, dictó uno nuevo, el 30 de Diciembre de 1947, mediante el que dispuso la imposibilidad de aumetar las rentas y se ordenó la prórroga de los contratos de arrendamiento por un año más en beneficio de los arrendatarios. Ante esto los arrendadores perdieron toda confianza, incluso cuando llegaban a desocuparse sus propiedades por voluntad del inquilino, algunos arrendadores, prefirieron dejarlas vacías y no rentarlas.

El decreto anterior, señalaba que la prórroga sería de un año y antes de su vencimiento, el nuevo presidente, Lic. Miguel Alemán Valdés, envió al Congreso de la Unión un decreto que se aprobó y publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Diciembre de 1948. Este se dictó en los mismos términos que los anteriores, precisando su carácter transitorio, sin embargo, no señaló término para su vigencia. El decreto "accidental", fue abrogado exactamente 44 años después de su publicación. El 30 de diciembre de 1992, el Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, expidió el decreto que abrogó las prórrogas a los contratos de arrendamiento de las casas o locales, destinados a comercios o industrias y de las casas o locales, destinados a casa habitación, cuyas rentas fluctuaran entre 100 a 250 pesos y cuyos plazos no pasaran de cuatro años. En la actualidad la congelación de rentas, resultaba a todas luces inoperante, tanto para el arrendador como para el inquilino, situación de la que afortunadamente se percataron las autoridades legislativas, dándole conclusión al problema ancestral de la congelación de rentas. El último decreto establece que los organismos de vivienda establecerán un programa que permita apoyar a quienes tengan derecho a ocupar casas o locales destinados a la habitación, a fin de promover la rehabilitación y adquisición de las viviendas por parte de los arrendatarios que las ocupan, incluyéndola prioritariamente de dichos programas, o los que en el futuro se desarrollen en cumplimiento de dicho decreto, además de participarles de los subsidios fiscales y facilidades

administrativas para la vivienda popular, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 7 de octubre de 1992.

En el desarrollo de este tema, observamos que los decretos de congelación de rentas, adolecen de una serie de contradicciones y abusos legislativos en contra de los arrendadores. "Y obvio es, que en la actualidad no se justifica la congelación de rentas, pues el monto de las rentas es insuficiente para que el arrendador pague los servicios y los impuestos correspondientes".³⁵ "No queda a favor del arrendador más derecho si es que como tal podemos denominar, el que se desprende de percibir la renta congelada".³⁶

No podemos negar que la situación de crisis podría haber justificado la resolución estatal de congelar las rentas. Sin embargo, al legislador se le olvidó que en toda contratación, se requiere de la voluntad de las partes, quienes se obligan mutuamente frente a la legislación otorgada por el Estado.

2.2. Reformas al Código Civil en materia de arrendamiento 1985

La vivienda en arrendamiento, en los últimos diez años, representó la tercera parte del parque habitacional nacional, que se caracterizó por la notable tensión social y política entre las relaciones sociales de propiedad, derivadas del arrendamiento, emergiendo fuertes organizaciones inquilinarias. Por otra parte, los arrendadores buscaron fijar el incremento de sus alquileres en relación con los índices inflacionarios; los aumentos de los alquileres estuvieron de acuerdo con el nivel general de inflación. Pero a partir de 1982 y hasta 1988, el incremento de los alquileres registrados por el Banco de México estuvo por debajo del índice inflacionario general. En realidad el control de la inflación fue más efectivo frente a los salarios de los trabajadores que en relación con los precios de los alquileres, es así que entre 1980 y 1985, los incrementos acumulados de los alquileres fueron superiores al aumento del salario mínimo. La pérdida del poder adquisitivo del salario frente a los alquileres se acumuló,

35 Confr. Samuelson, Paul A; et al. 'Economía', México, Edt. Libros McGraw-Hill de México, 1986, pp474-475.

36 Gertz Manero, *op. cit supra*, nota 34, p43.

lo que explica las protestas de las organizaciones de inquilinos y su petición de una nueva ley inquilinaria que controlara la voracidad de los caseros.

En respuesta, la Cámara de Diputados aprobó el 7 de Febrero de 1985, la iniciativa presidencial del decreto, que reformó disposiciones relacionadas con inmuebles en arrendamiento, específicamente se reformó el Capítulo IV del Título Sexto del Libro Cuarto del Código Civil, que se refiere al arrendamiento de fincas urbanas destinadas a la habitación.

En relación a los precios de los alquileres, el decreto determinó que éstos no podrían incrementarse anualmente más allá del 85% del aumento anual del salario mínimo. El espíritu sobresaliente de esta reforma fue, teóricamente, proteger al inquilino del aumento desproporcionado y ventajoso del monto de las rentas y la imposibilidad de pagar dichas rentas, que podría terminar en el desalojo imprevisto de los arrendatarios. Los hechos reflejaron lo contrario, la protección ha sido tal que se han revertido las reformas en contra de los propios inquilinos, pues impera la desconfianza por parte de los inversionistas en materia inmobiliaria. Es decir, la falta de operatividad del decreto sobre el comportamiento real de los precios en los alquileres, ha significado escasez de vivienda y que gran parte del mercado opere fuera del marco legal vigente.

En cuanto al resto de la legislación reformada por este decreto, la consideramos por demás protectora del inquilinato, que deja a un lado la figura del arrendador con más obligaciones que derechos.

Uno de los tantos derechos que se le conceden al arrendatario (y sólo por mencionar alguno), lo tenemos en el artículo 2448-C, que establece: "La duración mínima de todo contrato de arrendamiento de fincas urbanas destinadas a la habitación será de un año forzoso para el arrendador y arrendatario, que será prorrogable a voluntad del arrendatario, hasta por dos años más, siempre y cuando se encuentre al corriente en el pago de las rentas".³⁷

Resulta, entonces, que el arrendador se ve obligado a reservarse la disposición de su propiedad por el tiempo que desee el arrendatario, convirtiéndose en un mero administrador de su propiedad. Claro está que

37 Código Civil

el casero deberá respetar el goce de la localidad en favor del arrendatario. Y en caso de que al propietario se le presente un problema de vivienda o bien decida enajenar su inmueble, a voluntad del inquilino ha de esperarse, a no ser que actúe judicialmente demandando la rescisión del contrato, lo que le depara por lo menos tres años de angustioso y costoso litigio.

Este acto legislativo ha provocado el agravamiento del problema urbano de vivienda en el Distrito Federal, que se ha dejado de ver en una serie de respuestas de la comunidad inquilinaria que en seguida exponemos.

2.3. Reformas al Código Civil en materia de arrendamiento 1993

Con el fin de propiciar la inversión y la oferta de vivienda en materia de arrendamiento, se realizó una reforma al Código Civil para el Distrito Federal, publicada el 21 de julio de 1993. Mediante este decreto se reformaron los artículos: el 2398 segundo párrafo; 2406, 2412, fracción I, 2447, 2448, 2448-B, 2448-C, 2448-J, 2448-K, 2478, 2484, 2487, 2489, fracción I y 2490.

Las finalidades de la reforma consistió básicamente en modificar lo siguiente:

- Ampliar de 15 a 20 años el período para el arrendamiento de inmuebles destinados al comercio o industria.
- Establecer la obligación del arrendador de que entregue al inquilino el inmueble en condiciones de higiene y salubridad.
- Establecer la obligación de otorgar contratos por escrito.
- Se cambia el derecho del tanto por el de preferencia en caso de venta, siempre que el inquilino esté al corriente de sus rentas, que haya hecho mejoras al inmueble y lleve más de 5 años arrendando el inmueble.

- Se establece que los plazos del contrato lo convengan las partes de acuerdo con sus circunstancias e intereses, así como que con la misma premisa se incremente el monto de la renta.

Por otra parte, se derogan los artículos 2407, 2448-D, en su segundo párrafo, 2448-I, 2448-L, 2449, 2450, 2451, 2452, 2453, 2485, 2486, 2488, 2491, 2494 y el último párrafo del 3042, a efecto de no obligar a los arrendadores a prorrogar los contratos; pues también, se pretende que en los arrendamientos por tiempo indeterminado se acorte el plazo, de dos meses a quince días, para dar por terminado el contrato. El artículo 1o. transitorio estableció que la entrada en vigor del decreto sería por noventa días de su publicación. En tanto que el artículo 2 transitorio estableció que las disposiciones del mencionado decreto no serían aplicables a los contratos de arrendamiento celebrados con anterioridad a su entrada en vigor.

El 8 de septiembre, sin embargo, los legisladores se reúnen de nueva cuenta para discutir y reformar los artículos transitorios decretados en julio de 1993, con el fin de posponer la entrada en vigor del citado decreto hasta el 19 de octubre de 1998.

Ello con tres excepciones:

- a) Para aquellos inmuebles que no se encontraran arrendados al 19 de octubre de 1993:
- b) Para las construcciones nuevas, concluidas después del 19 de octubre de 1993; y
- c) Para los inmuebles destinados a uso distinto al habitacional.

Las nuevas disposiciones legales, ya comentadas, causaron la confusión de los pocos inversionistas del mercado en materia de arrendamiento, no sólo para aquellos que ya habían dado en alquiler sus inmuebles, sino para las personas que al tiempo de o con posterioridad al decreto se encontraban gestionando con futuros inquilinos, el arrendamiento de sus predios. Y qué decir de la bruma que provocó a los actuales arrendatarios, que para los que en su mayoría no tienen ni idea de dónde consultar por curiosidad o por cultura jurídica las disposiciones que en materia de arrendamiento son aplicables a su caso concreto.

No obstante la falta de precisión legislativa de nuestro Congreso de la Unión, y las nuevas disposiciones, no parecen aceptablemente coherentes para la realidad social que en materia de arrendamiento se refiere y que venían pidiendo a gritos los arrendadores. Esperamos que el legislador esté conciente de que la situación habitacional para 1998 no será la misma, (por desgracia), que la realidad habitacional de 1994, pues ésta se agravará y quizá su decreto resulte a futuro inoperante y obsoleto.

2.4. Consecuencias de las disposiciones legales en materia de arrendamiento

La legislación mexicana en materia de arrendamiento de fincas urbanas destinadas a casa habitación, ha brillado por el exceso de regulación, que ha caído en la sobreprotección de una de las partes a contratar, el inquilino.

La persona que cuenta con un inmueble en propiedad y que por alguna razón no lo ocupa, ha pensado en más de una ocasión la posibilidad de arrendar su inmueble a fin de obtener ganancia de su patrimonio, arrendándolo de preferencia a personas cercanas. Otras veces el arrendador en un acto de valentía ofrece su producto habitacional al mercado inmobiliario y generalmente opta por arrendarlo a la persona que considere como mejor postor.

En ambos casos, por regla general, se deja al margen el formalismo legal de elaborar y celebrar un contrato de arrendamiento, por el lógico temor de lo estipulado en nuestro ordenamiento inquilinario, o bien se celebran contratos estipulando cláusulas en las que se renuncia a derechos irrenunciables. Los arrendadores se han dejado pedir como "depósito-garantía", el equivalente a dos rentas, más el monto de la renta correspondiente al mes en que se ocupe la localidad y en ocasiones las cantidades entregadas al arrendador equivalen al "enganche" o parte del precio en la adquisición de una vivienda. Las circunstancias han llegado hasta el punto en que el inquilino debe cubrir además de la renta, el costo del mantenimiento del edificio habitado y en casos extremos, el impuesto predial del mismo.

Ante la oscuridad inmobiliaria, el nuevo arrendador prefiere conservar vacía su propiedad, ya que resulta incosteable el arrendarla. La

actividad judicial se ha revitalizado por el número de asuntos que se inclinan por la terminación de los contratos de arrendamiento, la saturación jurisdiccional no tiene precedentes y aún con la creación de los tribunales de arrendamiento es difícil, costosa y lenta la resolución de las controversias en materia inquilinaria. Los arrendadores se han volcado ante la alternativa de cambiar el régimen jurídico de sus inmuebles al régimen de propiedad en condominio, topándose con las disposiciones que los obligan a abstenerse de ello, porque los predios carecen de unidades para estacionamiento de automóviles y hasta con la imposibilidad económica de sus inquilinos para cubrir el precio de venta de la localidad.

Con todo esto, las inversiones por parte de la iniciativa privada y gubernamental en la construcción de viviendas para el arrendamiento, se ha visto limitada, aunque ya de por sí era mínima porque el estado percibe cada vez menos ingresos por concepto del pago de los impuestos originados por el arrendamiento de bienes inmuebles.

III. EL PROBLEMA DEMOGRAFICO Y LA VIVIENDA.

Dentro del análisis del problema habitacional en nuestro país, es menester que observemos el comportamiento del aspecto poblacional, toda vez que es precisamente el individuo el titular del derecho a la vivienda. Es importante que conozcamos las tendencias de crecimiento y las proyecciones que en materia de población se han realizado a la fecha, por organismos estatales tales como el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática y el Consejo Nacional de Población, que más adelante analizaremos. Lo anterior, nos proporcionará un panorama general de las tendencias de la población; lo que contribuye al conocimiento de la realidad del país, lo que nos debe servir para anticipar problemas y preparar soluciones a corto y mediano plazo, previa la planeación mediante programas de vivienda a fin de mejorar las condiciones de vida de los mexicanos.

El Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT), como ya comentamos, publicó en 1989 su "Informe Mundial sobre Asentamientos Humanos, 1986", versión española a través del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de España. En dicho informe se

concluye que las tendencias en materia de Asentamientos Humanos a Nivel Mundial serán las siguientes:

- La población mundial aumentará cerca de un 27% desde este momento hasta finales de siglo. En los siguientes 40 años, aumentará un 70%. En los 15 siguientes, alrededor de 85 millones de personas por año (230,000 cada día), se añadirán a la población mundial, y 8 de cada 10 de ellas serán ciudadanos de países en desarrollo.
- La población urbana mundial aumentará cerca de 870 millones entre 1985 y el final del siglo, y en 2,900 millones para el año 2025, aumentos de un 44 y un 149%, respectivamente.
- La población urbana de los países en desarrollo aumentará un 66% en los próximos 15 años, y se triplicará en los 40 siguientes.
- Las ciudades de los países en desarrollo tienen un crecimiento proyectado de 51 millones anuales (140,000, personas cada día). Las ciudades de los países más pobres crecerán alrededor de 25 millones por año, o unos 68,000 personas por día. Al comienzo del nuevo siglo cerca del 47% de la población mundial vivirá en poblaciones urbanas.
- La población rural del mundo crecerá alrededor del 15% desde ahora hasta el año 2000. En ese momento, unos 3,300 millones de personas vivirán en áreas rurales. Su número descenderá gradualmente, en términos absolutos, a partir de principios del nuevo siglo.
- La población de las grandes ciudades está creciendo más rápidamente que la población urbana en conjunto, especialmente en países en desarrollo. Si las tendencias actuales continúan, cerca de la mitad de la población urbana de los países en desarrollo vivirá en ciudades de más de 1 millón de personas para el año 2025, una de cada cuatro vivirá en ciudades de más de 4 millones de habitantes.

Los Estados Unidos Mexicanos, no han escapado al fenómeno mundial de crecimiento demográfico. "Cuando se piensa que, en el año 2000,

las ciudades de México y Sau Paulo, tendrán alrededor de 25 millones de habitantes cada una, nada de lo que se diga puede parecer exagerado".³⁸

3.1. Déficit de vivienda a nivel nacional

La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, (COPLAMAR), desde su creación en 1977, puso en marcha un programa de estudios tendientes a conocer la realidad de los grupos marginados y de las zonas deprimidas del país. En 1979 este organismo publicó la obra denominada "Mínimos de Bienestar", en las cuales se analizó el grado de satisfacción de las necesidades de educación, salud y vivienda a nivel nacional, estatal y municipal, así como las tendencias para el año 2000.

De esta obra, hemos extraído datos relevantes en relación al tema que nos ocupa, mismos que expondremos más adelante, sin embargo, es menester aclarar que dicha investigación nos pareció que era la más completa en su género, porque su propósito es ayudar a crear las bases del conocimiento para saber la magnitud del problema habitacional, sus perspectivas y los requerimientos para resolverlo.

En este estudio se inició con la cuantificación del déficit partiendo de la conceptualización de que la vivienda debe contar con los servicios de agua, drenaje y electricidad. En otras palabras, el mínimo en materia de vivienda será: el límite inferior al que se pueden reducir las características de la vivienda sin sacrificar su eficacia como satisfactor de las necesidades habitacionales de sus ocupantes.

No obstante el enfoque genérico del concepto, debe entenderse que para que la vivienda cumpla con dichas funciones, debe sufrir cambios según las características del medio físico y social en el que se ubique.

38 Centro de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos, *op. cit. supra*, nota 9, p vii.

A mayor abundamiento, toda vivienda debe cumplir las siguientes funciones:

a) **Protección:** Es la capacidad de la vivienda para aislar a sus ocupantes en forma suficiente, permanente y regulable (a voluntad) de agentes exteriores potencialmente agresivos. Estos pueden ser de origen climático, (calor, frío, lluvia, vientos, etc.), de origen residual, (polvo, ruido, etc.), producidos por catástrofes, (inundaciones, sismos, tormentas), o referirse a la agresión directa de animales y de gérmenes patógenos.

b) **Higiene:** Toda vivienda debe ofrecer las condiciones suficientes para reducir las probabilidades de sus ocupantes contraigan enfermedades, cuyo origen, frecuencia o persistencia sean imputables directa o indirectamente a la casa habitación, incluyendo la cantidad de espacio relacionada con el número máximo de ocupantes por recinto, así como ofrecer la máxima seguridad ante posibles accidentes domésticos.

c) **Privacidad:** Se refiere a la capacidad de dar a los usuarios, (a voluntad), la posibilidad de aislarse del medio social y físico exterior, mediante un diseño idóneo y del uso correcto de los materiales de construcción de la casa habitación.

d) **Comodidad y Funcionalidad:** La vivienda debe tener un orden espacial que respete los modos y los medios con los que la familia realiza sus actividades domésticas y, al mismo tiempo debe propiciar la expresión de las pautas culturales y hábitos de vida de los individuos, incluyendo en su diseño, la posibilidad para adaptarse a cambios significativos en la vida familiar.

e) **Localización:** La ubicación de la vivienda determina sus relaciones operativas con la infraestructura de servicios, (drenaje, agua, energía eléctrica, comunicaciones, vialidad, etc.). Además, la ubicación condiciona, (la posibilidad de asoleamiento, iluminación, ventilación, etc.), su comportamiento global como regulador térmico. Es más en las sociedades en los que el acceso al suelo toma la forma mercantil, por el valor del suelo en relación con la capacidad de pago de sus ocupantes, se convierte en factor de selectividad y segregación espa-

cial de las clases sociales, al tiempo que condiciona a sus ocupantes con los sitios de trabajo.

f) Seguridad en la Tenencia: La vivienda debe proporcionar a sus ocupantes la seguridad de su tenencia y la posibilidad de disponibilidad de la misma de conformidad con las normas jurídicas vigentes.

Una vez definidos los conceptos esenciales de lo que se entiende como vivienda, debemos analizar los principales factores que influyen en su evolución. Uno de ellos es sin duda, la población. La población mexicana, pasó de 16.5 millones de habitantes en 1930 a 50.7 millones en 1970, su incremento fue de 34.2 millones de personas y la tasa de crecimiento anual fue de 2.8%.

Para cuantificar las necesidades de habitación es preciso observar al número de familias y su tamaño.

En 1940, las familias más frecuentes eran las de dos miembros; en 1950, las más numerosas eran las de tres miembros; en 1960, las de 5 miembros y en 1970, se observó la tendencia hacia un mayor número de familias de 2 y 3 miembros.

La distribución urbana-rural, de la población, es un factor relevante y significativo en el desarrollo del problema habitacional de nuestro país en las últimas décadas.

En 1930, sólo el 33% de la población habitaba en localidades mayores de 2,500 habitantes y el resto vivía en localidades rurales, pero, en 1960 la mitad de la población del país radicaba en áreas urbanas y en 1970, llegaba ya al 59%. Es decir, la población rural pasó de 11.0 millones de personas en 1930 a 20.9 millones en 1970, (una tasa anual de crecimiento de 1.6%), en tanto, que la población urbana ascendió de 5.5 millones en 1930 a 29.8 millones en 1970. (Una tasa del 4.2%).

Las diferencias en el comportamiento de la población, en áreas urbanas y rurales, obedece principalmente a la corriente migratoria campo-ciudad, caracterizada por los flujos de personas hacia las grandes urbes, ello originado por la centralización de las actividades económicas, políticas y sociales, en las grandes ciudades. Fenómeno común en los países

subdesarrollados que desencadena la creación de asentamientos irregulares en lo que a edificación y servicios básicos se refiere; surge el hacinamiento, falta la planificación del uso del suelo, brotan espontáneamente las ciudades perdidas y colonias de paracaidistas.

La migración de habitantes a las grandes urbes, es uno de los fenómenos que agravan el problema habitacional en las grandes ciudades. Según las tendencias de la población mundial para el año 2000, nos indican que la humanidad, (no sólo los gobiernos de los países o naciones), tendrá que enfrentarse a la magnitud y dimensiones de las macrociudades del futuro, por esa razón, consideramos que se debe poner especial interés en el crecimiento poblacional de las zonas urbanas. Enseguida expondremos una serie de datos censales relativos a las viviendas urbanas en nuestro territorio.

En 1960, existían 3.1 millones de viviendas en el área urbana, (48.7% del total nacional) y 3.3 millones (53.3%), en el área rural. Diez años después la proporción rural-urbana se invierte, pues existían 4.9 millones de viviendas urbanas, (58.7% del total), y en el medio rural 3.5 millones, (41.3%), esto es, el ritmo de crecimiento de vivienda urbana de 1960 a 1970 fue de 4.5% anual, mientras que la vivienda rural sólo creció a una tasa del 0.5% anual en el mismo período.

En cuanto a la dotación de agua y acometidas domiciliarias en el país, en 1970 solamente el 38% de las viviendas en el país contaban con agua potable entubada, el restante, 61.2% carecía del servicio. En este período la dotación de drenaje para las viviendas urbanas fue del 61.0% y sólo el 13.8% de viviendas rurales disponían de este servicio.

En relación con el servicio de energía eléctrica, las viviendas que contaban con este servicio, representaron el 58.9% del total. El 27.8% de viviendas rurales contaban con dicho servicio y el 72.2% carecía de él. En las zonas urbanas el 19.2% de viviendas carecían del servicio eléctrico. La electrificación en el país creció en forma acelerada en el período de 1960 a 1970, 10% anual, pasando de 1.8 millones en 1960 a casi 5 millones en 1970.

En cuanto al hacinamiento, es decir, la proximidad obligada y persistente entre los ocupantes de un recinto o vivienda, que es un requisito mínimo a calificar en toda vivienda, concepto integrante de la cualidad de

higiene de la misma. Al respecto, en la década de los sesentas, presentó que 34.9 millones de personas ocupaban 6.4 millones de viviendas, esto es; 2.9 individuos por cuarto, sin embargo, 18 millones de personas (51.2% de la población total), habitaban en viviendas de un cuarto, con un índice promedio de 5 ocupantes por habitación y otros 8.8 millones habitaban en viviendas de 2 cuartos, con índice de 2.8 ocupantes por habitación, lo que revela una situación peor que el promedio total. La población urbana era mejor que la rural con índices de ocupación de 2.5 y 3.3 respectivamente.

El déficit nacional o sobrecupo fue de 22 millones de personas. De ellas 10.2 se ubicaban en el área urbana y 11.8 en la rural.

De esos 22.0 millones de personas, 7.9 millones, (36%), pudieron haber satisfecho su necesidad de espacio habitacional, si se hubieran ocupado de manera óptima las viviendas que cumplían con los requisitos mínimos mencionados; el resto, 14.1 millones de personas (64%), requería nuevos cuartos.

La situación de hacinamiento empeoró entre 1960 y 1970, pues el número de viviendas sobreocupadas pasó de 26.0 millones, (74.4%) de la población total a 39.7 millones (78.3%), de la población total. En consecuencia el déficit pasó de 13.7 millones de personas en 1960 a 22.0 millones en 1970, de ese aumento el 56%, (4.7 millones de personas), ocurrió en el medio urbano.

3.2. Déficit de vivienda en las principales ciudades del país

El territorio nacional, por su tamaño y diversidad geográfica, influye para dotar de infraestructura y vivienda a todos los mexicanos, sin negar que existen desiguales niveles de desarrollo en las distintas regiones y entidades federativas.

De casi 6.5 millones de viviendas que había en el país en 1960, el 14.1% se ubicaba en el Distrito Federal (absorbía 14.01 de la población, albergando el 27.1% de viviendas urbanas. El resto de viviendas se repartía principalmente en Veracruz y en Jalisco.

Para 1970, existían 8.4 millones de viviendas en el país; de las cuales el 14.7% se ubicaban en el Distrito Federal y el resto en Veracruz y en el Estado de México. En esta década, esta última entidad presentó un significativo ritmo de crecimiento absorbiendo el 8% de viviendas urbanas, superando a los Estados de Puebla, Jalisco y Veracruz y debido al dinamismo en materia de población.

Otras entidades que reflejaron aumentos en la edificación de vivienda fueron los territorios de Baja California Sur, Baja California Norte, Morelos, Nuevo León, Sinaloa y Tabasco que alcanzaron tasas superiores a 4%.

En otras palabras, el crecimiento de la población fue superior al de las viviendas en todas las entidades federativas. (Excepto en Tabasco, cuyo número de habitantes creció al 4.9% anual, mientras que la vivienda lo hizo al 5.1%) lo que empeoró a todas luces el problema en la década de los setenta.

Un total de casi 8.5 millones de viviendas, tenían que albergar a poco más de 50.5 millones de habitantes. De los cuales casi cinco millones se ubicaban en el área urbana para ser habitadas por casi treinta millones de personas, en tanto que; de los casi 3.5 millones de viviendas rurales se encontraban destinadas para que más de 20 millones de habitantes en esta zona establecieran sus hogares.

Hablemos ahora, de las proyecciones del déficit habitacional para fines del siglo.

El Consejo Nacional de Población, ha elaborado como hipótesis programática de proyección demográfica, que supone que a partir de 1977 se reduce el ritmo de crecimiento de la población hasta llegar al 2% anual hacia el año 2000. Lo cual significaría que para finales de siglo, la población total del país ascendería a 109.2 millones de personas, 58.5 millones más que en 1970, esto es, lo que representa un ritmo medio anual de crecimiento del 2.6%.

La proyección de la población rural-urbana, para el año 2000 sería: 83.2 millones de personas (76.3% del total nacional) en el área urbana, 53.5 millones más que en 1970, con una tasa de crecimiento de 3.4%. La población localizada en el medio rural alcanzaría la cifra de 25.9 millones

de personas, con un ritmo de crecimiento anual de 0.7% y participaría con el 27.7% de la población nacional.

Así, se estima que 24.3 millones de familias habitarían el país a finales de la presente década, de ellas 20 millones (77.8%) se encontrarían en el área urbana y 5.4 (22.2%) en el medio rural. El ritmo de crecimiento sería de 3.7 en el área urbana y rural respectivamente.

Comparativamente con la década de los setenta, el tamaño promedio nacional de las familias para el año 2000 sería de 4.7 a 4.4 en familias urbanas y de 5.2 a 4.8 en familias rurales.

De acuerdo con la proyección, en el año 2000 existirán 20.6 millones de viviendas. Las urbanas pasarán de 4.9 millones en 1970 a 16.2 en el año 2000, con un ritmo de crecimiento de 4% promedio anual en dicho período. En el área rural, el promedio anual de crecimiento será de 0.8% y el inventario pasará de 3 millones y medio en 1970 a 4.4 millones en el año 2000.

Respecto al hacinamiento, su proyección nos indica que este se agudizará, pues las viviendas hacinadas pasarán de 5.5 millones en 1970 a 13.6 millones en el año 2000 y representará el 66% del total de las viviendas. Las no hacinadas pasarán de 2.8 millones en 1970 (34.03% de las viviendas totales) a 7 millones en el año 2000.

De acuerdo con la proyección, las familias sin vivienda en el área urbana pasarán de 1.4 millones en 1970 a 2.7 millones en el año 2000, esto es, un crecimiento absoluto de 1.3 millones de familias y una tasa media anual de crecimiento de 2.2%, por lo cual la proporción que representan el total de familias descendería de 22.3% en 1970 a 14.5% en el año 2000.

En el área rural, el incremento de familias sin vivienda sería de casi medio millón, pues pasaría de 544 mil en 1970 a 1 millón en el año 2000. La proporción con respecto al total de familias crecería de 13.6% a casi 18.5%.

El déficit nacional por este concepto (familias sin vivienda) mostraría una tasa de crecimiento en los tres últimos decenios del siglo de 2.0% promedio anual, ello sin considerar el aumento de vivienda deteriorada y

el déficit de servicios básicos tales como el agua potable, drenaje y el servicio de energía eléctrica.

El Plan Nacional de Vivienda del Licenciado Carlos Salinas de Gortari, para el período 1990-1994, estima el déficit habitacional del país en el orden de los 6.1 millones de viviendas. Al respecto menciona que: "Desde un punto de vista cuantitativo las nuevas necesidades de vivienda se derivan del crecimiento demográfico, registrado en la década de los sesenta y setenta".³⁹

IV. CONDICIONES ACTUALES DE LA VIVIENDA

En el análisis de un fenómeno social, no se puede escapar al estudio interdisciplinario. Es así que el problema habitacional como fenómeno social, debe enfocarse a la luz de varias ciencias, pues en ella convergen factores de tipo económico, social, demográfico, político y jurídico. Es por eso que enseguida comentaremos acerca de las consecuencias que tienen estos factores en el problema que nos ocupa.

Entre los principales factores que determinan el problema habitacional en la actualidad son el problema de la explosión demográfica, la situación económica nacional y a un sistema legal-administrativo que no ha respondido a las necesidades reales del país, mismos que enseguida comentaremos.

El incremento demográfico y los movimientos migratorios internos, tanto del campo a la ciudad, como de las ciudades pequeñas y medianas hacia las grandes metrópolis, han dado lugar a tasas muy elevadas de crecimiento sobre todo en las principales ciudades del país, en las zonas urbanas de la frontera norte, en los polos de desarrollo turístico e industrial y en las zonas periféricas de las tres grandes áreas metropolitanas del país.

La situación en la que se halla sumida la economía del país en la actualidad es sin duda, el resultado de una serie de sucesos financieros de las dos últimas décadas. México ha pasado en el terreno financiero de la recesión, austeridad y hasta la "reordenación económica", dando lugar a un

38 Centro de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos, *op. cit. supra*, nota 9, p. vii.

profundo proceso de pauperización absoluta o rotativo de los sectores mayoritarios de la población campesina y urbana.

No se requiere ser especialista en materia de finanzas para percatarnos que las complejas relaciones entre los procesos económicos a escala nacional y mundial, que las políticas anticrisis de nuestro gobierno, y que los efectos de las relaciones de los sectores empresariales y los organismos financieros internacionales, determinan las condiciones de vida de las masas trabajadoras, así como influyen en las estructuras urbanas.

Es suficiente conversar con algún obrero, incluso con cualquier profesionista, para darnos cuenta que la gran parte de la población mexicana no percibe los recursos económicos suficientes para cubrir dignamente sus necesidades de alimentación, educación, vestido, salud y menos aún el de vivienda.

Con los empréstitos provenientes de organismos internacionales y de los bancos de los países económicamente desarrollados, el gobierno mexicano ha pretendido dar impulso a los programas de desarrollo económico y social. Sin embargo, el pago de la deuda externa del país, que (misma que se calcula en cifras increíbles) ha desviado la debida atención de las prioridades nacionales.

Así, la mayoría de los organismos de vivienda han visto limitada la expansión de su capacidad de financiamiento por falta de capitalización, aunado a los incrementos de los precios de los materiales de construcción, que han afectado de manera importante la ejecución de los programas financiados por los organismos públicos. Asimismo, las familias temerarias que se han aventurado a realizar sus propias viviendas, han tenido que (en el mejor de los casos) prolongar los lapsos de construcción, o bien, reducir la superficie pretendida a edificar y el nivel de calidad de los materiales inicialmente previstos.

Por otra parte, a nivel general, la población mexicana, ha experimentado una contracción de su poder adquisitivo, ocasionando un desequilibrio entre el costo de las soluciones habitacionales y la capacidad de ahorro de las familias, restringiendo el acceso de la población a los programas de vivienda. Situación que no es difícil de entender, si revisamos algunas cifras del XI Censo General de Población y Vivienda 1990, dicho censo

registró un total de 81,249.645 habitantes en la República Mexicana. En números absolutos, la Población Económicamente Activa en el mismo período se conformó de 24,063,283 personas, con edad de 12 años y más, que constituye el 43.01% del mismo grupo de edad, esto es, que 55% de personas se encuentran económicamente inactivos.

Es así, que la insuficiente oferta de tierra barata, ha generado la creación y propagación de los cinturones de asentamientos humanos irregulares, usualmente en los terrenos ejidales que rodean a las ciudades, en las que habitan numerosas familias en condiciones de extremo hacinamiento e insalubridad. En contrapartida se da la subutilización de predios dotados con infraestructura urbana de servicios públicos y el equipamiento urbano que permanecen sin uso debido a la especulación inmobiliaria. "... la ocupación de terrenos periféricos poco rentables y difícilmente construibles (pantanos, laderas, colinas, pedregales), de poco interés para sus propietarios privados o públicos, que constituyeron la "alternativa de solución" de la necesidad de vivienda para millones de ciudadanos pobres de nuestras ciudades".⁴⁰

El estado mexicano ha través del sector ha promovido la autoconstrucción principalmente en las zonas periféricas de los centros urbanos del país, otorgándoles la adquisición de predios irregulares. Sin embargo, no ha existido el apoyo suficiente y técnico al proceso de autogestión habitacional, dejando a los particulares a su amparo en la compra de materiales sin ningún apoyo técnico o crediticio, todo lo cual, resulta en que este tipo de edificaciones sea lenta, onerosa y precaria.

Además, no hay que olvidarnos de que la edificación de vivienda requiere de emprender un conjunto complejo de trámites para iniciar la construcción, e incluso después de terminada.

Trámites que implican realizar múltiples gestiones ante diferentes organismos y dependencias del Gobierno Federal, Estatal y Municipal, lo cual prolonga y encarece innecesariamente el proceso habitacional. El mercado informal de autoconstrucción no cubre estos requisitos legales por costosos, complicados y por falta de tiempo de sus propietarios.

40 Pradilla Cobos, Emilio. *op. cit. supra*, nota 13, p 289.

La vivienda en arrendamiento, se ha caracterizado desde comienzo, de la década, por una limitada oferta en relación con la demanda, propiciando la celebración de contratos o situaciones de hecho al margen de las disposiciones establecidas en los Códigos Civiles de las distintas entidades federativas. Y con la pérdida de la capacidad adquisitiva de la población, ha incrementado las tensiones en la relación arrendador-arrendataria. No obstante el estado ha promovido la inversión de los particulares hacia la vivienda para arrendamiento, pero la obsolescencia de algunas disposiciones legales, la complejidad de los juicios inquilinarios y la falta de rentabilidad de la inversión en la materia ha hecho imposible alcanzar los niveles de inversión esperados.

En el ámbito rural, la vivienda se distingue por su construcción rudimentaria, su elevado deterioro, y por la falta de servicios públicos, más que por su carencia en términos absolutos. La vivienda rural al parecer, se encuentra condenada al olvido gubernamental y social, como olvidado está el apoyo y el desarrollo del agro mexicano.

La legislación mexicana establece una serie de requisitos de forma que deben realizarse para llegar al final del proceso en la obtención y adquisición de una vivienda, es decir, la "escrituración". La realización de este acto impone al vendedor y al comprador de toda vivienda varias obligaciones que van desde estar al corriente en el pago del impuesto predial y del servicio de agua, hasta el pago de derechos por la inscripción de la escritura en el Registro Público de la Propiedad correspondiente, hecho que eleva el costo final en el proceso de adquisición de la vivienda.

Asimismo, (hasta hace un par de años en el Distrito Federal y el Estado de México) la adquisición de una vivienda financiada por los programas oficiales implicaba el pago de los derechos por la inscripción de la garantía hipotecaria como base en el monto principal del crédito y adicionalmente, el equivalente de varias veces su importe por concepto de la inscripción del financiamiento de los intereses, incrementando lógicamente el costo de la vivienda en forma inequitativa.

En el marco legal-administrativo de la vivienda en nuestro país, se ha creado un conjunto de entidades del Sector Público Federal con el objeto de atender las necesidades habitacionales de diversos grupos de la población, los cuales deben operar de manera coordinada entre dependen-

cias, entidades y organismo federales, así, como con los diversos Estados. Existe un hecho significativo dentro de la Administración Pública Federal, que es la falta de honestidad de algunos servidores públicos. La sed de poder y la voracidad por obtener ingresos ilícitos, así como la carencia de toda ética profesional y técnica conlleva al incumplimiento cabal de los planes y programas habitacionales, amén de los interminables requisitos e innecesarias gestiones que deben realizarse previa a la acción habitacional ante nuestras autoridades burócratas-administrativas.

De igual forma, que en el marco administrativo, el sistema legal que rige la materia habitacional se encuentra asentado en diversos cuerpos legales, tales como: La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, La Ley Federal de Vivienda, La Ley General de Bienes Nacionales entre otras. Disposiciones que serán objeto de nuestro siguiente capítulo.

Capítulo tercero **EL ESTADO MEXICANO**

FRENTE AL PROBLEMA DE VIVIENDA

I. MARCO LEGAL DE LA VIVIENDA

Dentro del análisis del problema habitacional en nuestro país, incluimos para su estudio, las acciones legislativas y administrativas que el estado mexicano ha adoptado a fin de resolver el problema de vivienda de sus habitantes, es pues, "esencial" conocer las medidas adoptadas tanto por las autoridades legislativas y administrativas en materia habitacional. En consecuencia a continuación ponemos de manifiesto las principales leyes, y demás disposiciones legales que se han expedido a efecto de dar una solución al problema que nos ocupa, así como las acciones de carácter progmatíco-administrativas que han abarcado directamente el Estado Mexicano.

1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Existen dos preceptos constitucionales que se refieren al derecho de vivienda, a saber: el Artículo cuarto, párrafo cuarto y el Artículo 123 apartado A fracción XII inciso a.

El Artículo cuarto constitucional establece el derecho que toda familia debe gozar de una vivienda digna y decorosa. Al efecto el precepto establece: "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".⁴¹

Del análisis del precepto descrito, encontramos los siguientes elementos:

a) El derecho que tiene toda familia de gozar de una vivienda digna y decorosa. Es importante apuntar que del precepto en cuestión destaca por la referencia hecha a "toda familia", incluyendo la terminología relativa a "todo mexicano" o "toda familia mexicana", lo que equivale a que el constituyente consideró como titulares de tal derecho no sólo a los mexicanos, sino a toda persona que habite en nuestro país y que ese sólo hecho quedaría protegido constitucionalmente para ser sujeto de una vivienda.

b) La vivienda ha de ser digna y decorosa. Con ello entendemos que dentro de estos dos conceptos se precisan las características mínimas de toda vivienda. La palabra digna, proviene del latín "dignus" que significa lo que es correspondiente o proporcionado a la condición de una persona. La palabra decorosa, objetivo que deriva del latín vulgar "decorus", denota estimación, honor y respeto o referencia hacia una persona o cosa.

c) La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo. Este enunciado constituye el fundamento constitucional para la creación y expedición de la ley reglamentaria del Artículo cuarto de nuestra carta magna, la Ley Federal de Vivienda,

41 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art.4, 2do. p. Const. Pol. Mex., op. cit. supra, nota 41.

en la que se contemplan los instrumentos y apoyos que han de servir para el desarrollo y progreso nacional en materia de vivienda, legislación de la que nos ocuparemos más adelante.

El segundo precepto constitucional que establece el derecho a la vivienda, es el Artículo 123 apartado A fracción XII y apartado B fracción XI inciso f). En materia laboral, existe la obligación constitucional de todo patrón de proporcionar a sus trabajadores viviendas cómodas e higiénicas. Al respecto el apartado A fracción XII del Artículo 123 establece: "Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar éstos créditos (sic) baratos y suficientes para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considerará de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal y los trabajadores y de los patrones, que administren los recursos del fondo nacional de vivienda.

Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas..."⁴²

Del contenido del Artículo en cuestión, podemos distinguir los siguientes elementos:

a) La obligación de todo patrón llámese "empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo" de proveer a sus trabajadores de habitaciones cómodas e higiénicas, de conformidad con las leyes reglamentarias. De este primer enunciado encontramos que todas las personas que cuentan con una relación laboral y subordinados a un patrón gozan del derecho de que este último les proporcione habitaciones cómodas e higiénicas. Nos llama la atención

⁴² Const. Pol. Mex., *op. cit. supra*, nota 41.

estos dos vocablos, toda vez que se incluyen estos dos conceptos como mínimos satisfactores con que deben contar dichas habitaciones, es decir, que no sólo la vivienda debe ser digna y decorosa, sino también tendrá que componerse de elementos arquitectónicos que le aseguren al trabajador un lugar cómodo e higiénico para desarrollarse en un medio adecuado.

Por otra parte, la legislación reglamentaria que deberá determinar los instrumentos, mecanismos y demás procedimientos que deberán realizarse previos a la recepción de la vivienda que a cada trabajador le corresponda, constituye primeramente la legislación de la materia, es decir, la Ley Federal del Trabajo, que, en paralelo con la Ley Federal de Vivienda, deberán aplicarse según corresponda.

b) La obligación de dotar a los trabajadores de habitaciones cómodas e higiénicas, se llevará a cabo mediante la obtención de las aportaciones que los patrones efectúen a un fondo con el objeto de obtener capital que permita otorgar a los trabajadores créditos para adquirir en propiedad su vivienda. Al respecto, destacamos que el ánimo del legislador es que los trabajadores obtengan en propiedad su vivienda, pues "descarta" la posibilidad del goce temporal de la habitación, estoles, del arrendamiento.

1.2. Ley Federal de Vivienda

El entonces Presidente Lic. Miguel de la Madrid Hurtado publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984, la Ley Federal de Vivienda.

El ordenamiento legal es reglamentario del Artículo cuarto, párrafo cuarto constitucional, tiene por objeto establecer y regular los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa. El conjunto de estos instrumentos y apoyos conducirán a la promoción y apoyo de las actividades de las dependencias y entidades de la administración pública federal en materia de vivienda; además de coordinar con las organizaciones de los sectores social y privado de dichas actividades, conforme a los lineamientos de la política general de vivienda. Esta ley se encuentra integrada de 8 capítulos, un total de 65 Artículos y

3 Artículos transitorios. A continuación expondremos el contenido de las disposiciones más relevantes en materia habitacional de tal ordenamiento.

En primer orden, se establecen los lineamientos generales de la Política Nacional de Vivienda, (Art.2) son:

I. La ampliación de las posibilidades de acceso a la vivienda a mayor número de personas.

II. La constitución de reservas territoriales y establecer la oferta pública de suelo para vivienda de interés social.

III. La ampliación de la cobertura social a los mecanismos de financiamiento para la vivienda de los trabajadores.

IV. La integración de un Sistema Nacional de Vivienda con acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los Gobiernos Estatales y Municipales y con los sectores social y privado.

V. El estimular la construcción de vivienda en renta.

VI. El mejoramiento del inventario habitacional.

VII. El apoyo a la construcción y a la infraestructura de servicios para vivienda.

VIII. El apoyo a la producción y distribución de materiales de construcción.

IX. La integración de la vivienda a su entorno ecológico.

X. El impulso y promoción a la autoconstrucción organizada.

XI. La difusión de los programas públicos habitacionales.

La ley prevee la existencia de un "Sistema Nacional de Vivienda", integrado por el conjunto de relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas, para dar congruencia a las acciones y procesos que se orienten a satisfacer las necesidades de vivienda. (Art. 3).

Para el desarrollo de la Política Nacional de Vivienda, se apoyará en los instrumentos que la misma ley define y son:

I. La formulación, control y evaluación de los programas de la producción, asignación y financiamiento de la vivienda.

II. Las normas que conducirán las acciones del sector público en materia de tierra para vivienda.

III. Las normas y tecnología para la vivienda.

IV. Fomentar la producción de materiales para construcción.

V. Fomentar la vivienda de interés social para arrendamiento.

VI. Establecer las bases de coordinación de los sectores público, social y privado. (Art. 4).

A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Social, se le asignan las siguientes facultades:

I. Formular la Política General de Vivienda y coordinar los programas de las acciones habitacionales del sector público.

II. Coordinar y realizar los programas habitacionales que determine el Ejecutivo Federal en materia de vivienda de interés social destinada al arrendamiento.

III. Intervenir en la formulación de los presupuestos anuales de las entidades de la Administración que realicen programas de vivienda.

IV. Coordinar el Sistema Nacional de Vivienda entre los Gobiernos de los Estados y Municipios.

V. Vigilar en el ámbito de su competencia que las entidades de sector se apeguen a la ley y a los programas sectoriales de vivienda.

VI. Intervenir en la regulación del mercado de vivienda.

VII. Determinar las políticas del sector público en materia de adquisición y enajenación del suelo de conformidad con las leyes aplicables.

VIII. Fomentar las sociedades cooperativas para la producción y mejoramiento de vivienda.

IX. Determinar los lineamientos de información y estadística en materia de vivienda.

X. Coordinar la atención de necesidades de vivienda en casos de siniestro.

XI. Fomentar la investigación en materia de vivienda.

El capítulo segundo hace referencia a la programación de las acciones de vivienda por parte del sector público (entidades, dependencias, estados y municipios) en concertación con los sectores social y privado.

La programación de las acciones federales se realizarán mediante tres instrumentos, que son:

- a) El Programa Sectorial de Vivienda.
- b) Los programas institucionales de las entidades de la Administración Pública Federal; y por
- c) Los Programas anuales de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Social.

El programa sectorial lo realizará la SEDESOL y, en términos generales, contiene:

1. El diagnóstico del problema habitacional del país.
2. Los objetivos habitacionales de la Administración Pública Federal.
3. La estrategia general de acciones habitacionales.
4. Los lineamientos de programación institucional.

5. La articulación del programa con el gasto público.
6. Las bases de concertación de los 3 sectores del país, y
7. El manejo de instrumentos de política económica y social.

Una vez que sea aprobado y ampliado este programa sectorial será obligatorio para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Nos resta señalar que en los siguientes capítulos de esta ley se regulan las consideraciones relativas a:

- a) La rectoría del Estado para la adquisición de tierra para la construcción de viviendas.
- b) La rectoría del Estado en la producción y distribución de materiales de construcción para la vivienda.
- c) Los lineamientos y normas en el diseño y tecnología para la vivienda.
- d) El otorgamiento y asignación de créditos.
- e) Del fomento de sociedades cooperativas de vivienda para diferentes fines; y
- f) De la coordinación con los estados y municipios y de la concertación de los sectores social y privado.

1.3. Ley General de Asentamientos Humanos

Esta ley se publica el 21 de julio de 1993, por el Lic. Carlos Salinas de Gortari. Se encuentra compuesta por nueve capítulos y un total de 60 Artículos. Las disposiciones de dicha Ley son de orden público y tienen por objeto, establecer las normas básicas para la fundación de los centros de población y fomentar la concurrencia de las Entidades Federativas y de los Municipios en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.

La ordenación y regulación de los asentamientos humanos tenderá a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural, mediante:

I. La vinculación del desarrollo regional y urbano con el bienestar de la población.

II. El desarrollo socioeconómico sustentable del país, armonizando la interrelación de las ciudades y el campo.

III. La distribución equitativa de los beneficios y cargas del desarrollo urbano.

IV. La adecuada interrelación socioeconómica de los centros de población.

V. El desarrollo sustentable de las regiones del país.

VI. El fomento de centros de población de dimensiones medias.

VII. La descongestión de las zonas metropolitanas.

VIII. La protección del patrón de asentamiento humano rural y de las comunidades indígenas.

IX. La eficiente interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en los centros de población.

X. La creación y mejoramiento de las relaciones entre zonas de trabajo, vivienda y recreación.

XI. La dotación suficiente de infraestructura, equipamiento y servicios humanos en los centros de población.

XII. La prevención y obtención de riesgos ambientales y urbanos en los centros de población.

XIII. La conservación y mejoramiento del ambiente en los asentamientos humanos.

XIV. La preservación del patrimonio cultural de los centros de población.

XV. La regulación del mercado de terrenos, de la vivienda de interés social y popular.

XVI. La participación ciudadana en la solución de problemas de asentamientos humanos, y

XVII. La regulación del mercado de terrenos. (Art.3).

Los mecanismos para llevar a cabo la reordenación urbana y regulación de los asentamientos humanos serán:

I. El Programa Sectorial de Desarrollo Urbano.

II. Los Programas Estatales de Desarrollo Urbano.

III. Los Programas de Ordenación de Zonas Conurbadas.

La ordenación de los asentamientos humanos se llevará al cabo con lo establecido en la Ley General de Población en materia de política demográfica. (Art.7).

En materia de asentamientos humanos, las autoridades de la Federación, de los Estados y Municipios ejercerán de manera concurrente las atribuciones que tiene el estado, en el ámbito de su jurisdicción y competencia. Por ello, los Municipios, Entidades Federativas y la Federación deberán:

I. Legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos.

II. Formular el programa estatal de desarrollo urbano.

III. Promover la participación social.

IV. Autorizar la fundación de centros de población.

V. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones.

VI. Coordinarse con la Federación para el ordenamiento territorial de asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población.

VII. Participar en la constitución y administración de reservas territoriales y dotación de infraestructura.

VIII. Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas.

IX. Coadyuvar con la Federación en el cumplimiento del Programa Nacional de Desarrollo.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano, que es de carácter sectorial, sujetará las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo, que será elaborado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Social, mismo que se aprobará mediante decreto del Presidente de la República. Dicho documento especificará los objetivos, prioridades y políticas que regirán la acción pública en esta materia. Además, deberá basarse en las siguientes consideraciones:

I. El diagnóstico de la situación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.

II. El patrón de distribución de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional.

III. La estructura de sistemas urbanos de los centros de población.

IV. La estrategia general de ordenación de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población.

V. Las necesidades en materia de desarrollo urbano en cuanto a volumen, estructura, dinámica y distribución de la población.

VI. La estrategia general para la fundación, conservación y crecimiento de los centros de población.

VII. Los lineamientos y estrategias que orienten la inversión pública y privada a proyectos prioritarios para el desarrollo urbano.

IX. Las metas generales de la calidad de vida de los centros urbanos, rurales y de las comunidades indígenas.

X. Los requerimientos globales de reservas territoriales.

XI. Los mecanismos e instrumentos financieros para el desarrollo urbano.

A la Secretaría de Desarrollo Social se le atribuyen las siguientes facultades:

I. Proyectar y coordinar la planeación del desarrollo regional.

II. Coordinar las acciones del Ejecutivo en materia de desarrollo.

III. Prever a nivel nacional las necesidades de reservas territoriales para el desarrollo urbano.

IV. Elaborar y ejecutar los programas de provisiones y reservas territoriales.

V. Promover los mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano.

VI. Promover las obras de infraestructura y equipamiento urbano y regional.

VII. Formular, controlar, ejecutar y evaluar, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano.

VIII. Convenir con los Estados y Municipios la realización de acciones e inversiones de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

IX. Asesorar a los Estados y Municipios en la elaboración de planes y programas.

X. Proponer la fundación de centros de población.

XI. Vigilar las obras y acciones del desarrollo regional y urbano.

XII. Formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional.

XIII. Promover la investigación científica y tecnológica en materia de desarrollo regional y urbano.

En el cuarto capítulo, denominado "De las conurbaciones", las define como el fenómeno que se presenta cuando dos o más centros de población en territorios municipales de zonas, o entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica.

En el caso de que se dé el fenómeno de conurbación, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios en el ámbito de sus competencias deberán planear y regular mediante un convenio dicho fenómeno.

El convenio se publicará en el Diario Oficial de la Federación. El convenio deberá contener:

I. La localización, extensión y delimitación de la zona conurbada.

II. El compromiso de planear y regular la zona conurbada.

III. La determinación de acciones e inversiones para la atención de requerimientos comunes en materia de desarrollo urbano.

IV. La integración y organización de la comisión de conurbación respectiva.

"De las regulaciones a la propiedad en los Centros de Población", es el título del capítulo quinto de la Ley en cuestión. Este apartado reglamenta lo dispuesto por el Artículo 27 constitucional, que dice: "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación... En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, agua y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de centros de población..."⁴³

⁴³ Const. Pol. Mex., op. cit. supra, nota 41

En este orden de ideas, los inmuebles ubicados en los "Centros de Población", se sujetarán a las disposiciones que en materia de reordenación urbana dicten las autoridades de conformidad con la propia Ley y de las demás disposiciones aplicables.

Para la fundación de los centros de población se requiere del decreto expedido por la legislatura de la entidad federativa correspondiente. La fundación de centros de población deberá realizarse en tierras susceptibles para el aprovechamiento urbano, evaluando su impacto ambiental y respetando áreas naturales protegidas, el padrón de asentamiento humano rural y las comunidades indígenas. Los centros de población deberán mantenerse mediante la acción tendiente a procurar el equilibrio ecológico y el buen estado de las obras materiales, edificios, monumentos, plazas públicas, etc.

El capítulo sexto se refiere a las Reservas Territoriales. El Gobierno Federal, los Estados y Municipios llevarán al cabo la coordinación de acciones en materia de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, sistema que tendrá por objeto:

- I. Establecer una política integral de suelo urbano y reservas territoriales, mediante la programación de adquisiciones y la oferta del suelo para el desarrollo urbano de la vivienda.
- II. Evitar la especulación en el mercado de inmuebles.
- III. Reducir la ocupación irregular de áreas, mediante la oferta de la tierra a grupos de bajos ingresos.
- IV. Asegurar la disponibilidad de suelo para los distintos usos y aprovechamientos indicados en los Planes y Programas de Desarrollo Urbano.

La Secretaría de Desarrollo Social deberá realizar estudios a nivel nacional para determinar los requerimientos de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y vivienda. Y en su caso, promoverá la transferencia y la enajenación de terrenos de propiedad federal o la expropiación de tierras ejidales a favor de las entidades federativas y municipios de conformidad con las leyes correspondientes.

En los casos de suelo y reservas territoriales provenientes del dominio de la Federación y cuyo objeto sea la realización de acciones habitacionales, la enajenación se hará sujeta a la legislación en materia de vivienda.

La incorporación de terrenos ejidales, comunales de propiedad federal a desarrollo urbano y la vivienda, deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Ser necesaria la ejecución de un plan o programa de desarrollo urbano.
- II. Que no estén dedicados a actividades productivas.
- III. Que exista un esquema financiero para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como para la construcción de vivienda.

Los últimos capítulos séptimo y octavo, se refieren a la Participación Social y de Fomento al Desarrollo Urbano respectivamente. El primero establece que la Federación, los Estados y Municipios promoverán las acciones que concierten a los sectores social y privado en la fundación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, en lo relativo a:

- I. La formulación, evaluación y vigilancia del cumplimiento de los planes y programas de desarrollo urbano.
- II. La determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población.
- III. La construcción y mejoramiento de vivienda de interés social, popular y de comunidades indígenas.
- IV. El financiamiento y construcción en los proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos.
- V. La protección del patrimonio cultural.
- VI. La preservación del ambiente.
- VII. La prevención, control y atención de riesgos ambientales y urbanos.

En cuanto al Fomento del Desarrollo Urbano, el Gobierno Federal, las Entidades Federativas y los Municipios fomentarán la coordinación concertada de acciones e inversiones entre los sectores público, social y privado, con las finalidades siguientes:

- I. La aplicación de planes o programas de desarrollo urbano.
- II. El establecimiento de instrumentos financieros para el desarrollo regional, urbano y de la vivienda.
- III. El otorgamiento de incentivos fiscales y crediticios para inducir el ordenamiento territorial de asentamientos humanos.
- IV. La simplificación de trámites administrativos para la ejecución de acciones e inversiones de desarrollo urbano.
- V. La modernización de los sistemas catastrales y registrales de la propiedad inmobiliaria.
- VI. La adecuación y actualización de las disposiciones jurídicas locales en materia de desarrollo urbano.
- VII. El impulso a la educación, investigación y capacitación en materia urbana.
- VIII. La aplicación de tecnologías que protejan el medio ambiente, reduzcan costos y mejoren la calidad de la urbanización.

Existe una disposición, que nos llamó la atención, respecto de las instituciones de crédito. Este capítulo establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social, tomará las medidas necesarias para que dichas instituciones no autoricen operaciones contrarias a la legislación, a los planes y los programas de desarrollo.

1.4. Ley General de Bienes Nacionales

El ordenamiento que regula el régimen patrimonial de los bienes de la Federación, es la Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982. Esta se compone de 8 capítulos y un total de 100 artículos.

Siendo la vivienda el objeto de estudio en el presente trabajo, nos enfocaremos a las disposiciones que atañen a la materia habitacional en relación con los asentamientos humanos. De tal suerte, el capítulo V, titulado "De los inmuebles de dominio privado", será nuestro punto de apoyo en el desarrollo de este tema. Primeramente expondremos qué son los bienes de dominio privado.

El Artículo 3, establece que son bienes de dominio privado:

I. Las tierras y aguas de propiedad nacional que no sean bienes de dominio-público y que sean susceptibles de enajenación a los particulares.

II. Los nacionalizados, (conforme al Artículo 27 Constitucional) que no se hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso.

III. Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal, declarados vacantes.

IV. Los que hayan formado parte del patrimonio de las entidades de la administración, que se extingan o liquiden.

V. Los bienes muebles de propiedad federal.

VI. Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiriera la Federación.

VII. Los bienes muebles e inmuebles que la Federación adquiriera en el extranjero.

VIII. Los bienes inmuebles que adquiriera 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.

También se consideran bienes inmuebles de dominio privado de la Federación, aquellos 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 declaratoria expresa que haga la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, (hoy Secretaría de Desarrollo Social).

Al respecto, este cuerpo legal establece que los bienes de dominio privado prioritariamente se destinarán al servicio de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, en cuyo caso, deberán incorporarse al dominio público. Pero aquellos que no sean destinados a ese fin, podrán ser objeto entre otros, de los siguientes actos administrativos y de disposición:

I. La transmisión de dominio a título oneroso o gratuito, según sea el caso, de conformidad con los criterios que determine la Secretaría de Desarrollo Social, en favor de Instituciones públicas que tengan a su cargo resolver problemas de habitación popular para atender necesidades colectivas.

II. La donación en favor de los Gobiernos de los Estados o Municipios, para que utilicen los inmuebles en los servicios públicos locales, en fines educativos o de asistencia social.

III. El arrendamiento, donación o comodato en favor de asociaciones o instituciones privadas que realicen actividades de interés social.

En toda transmisión de dominio a título gratuito u oneroso de los bienes inmuebles del dominio privado de la Federación, sólo podrán autorizarse mediante decreto del Ejecutivo Federal.

También esta ley establece, que en la enajenación de inmuebles que realice el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, en favor de personas de escasos recursos para satisfacer necesidades habitacionales, no se requerirá de escritura ante notario, sino sólo del contrato respectivo siempre que el valor de la vivienda, no exceda de la suma que resulte de multiplicar por diez el salario mínimo general elevado al año en el Distrito Federal. De igual forma no se requerirá de la intervención del notario en las enajenaciones que realicen las entidades

paraestatales a personas de escasos recursos para resolver necesidades de vivienda de interés social.

Los inmuebles propiedad de la Administración Pública Federal, que por su superficie y ubicación sean aptos para aplicarse a programas de vivienda, podrán afectarse a Instituciones Públicas o Privadas que lleven al cabo actividades de tal naturaleza, tomando en consideración las disposiciones de esta Ley, de la Ley General de Asentamientos Humanos y demás relativas.

1.5. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

El Presidente Constitucional Luis Echeverría Álvarez, publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1976, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, teniendo lógicamente como ámbito de validez especial el territorio del Distrito Federal; delimitado por las entidades federativas de Morelos y el Estado de México y cuyo objeto es:

"...ordenar el desarrollo urbano del Distrito Federal, conservar y mejorar su territorio, establecer las normas conforme a las que el Departamento del Distrito Federal ejercerá sus atribuciones para determinar los usos, destinos y reservas de tierras, aguas y bosques y las demás que le confiera este ordenamiento" (Art.1).

Ahora bien, para la edificación de toda vivienda, se requiere de que exista un suelo urbano, sobre el cual se vaya a constituir un derecho real, el de propiedad. Dicho terreno o suelo, deberá disponer de servicios indispensables, tales como agua, vialidad y suministro de energía eléctrica, es decir, un suelo urbanizado es aquel donde el constructor puede edificar sin necesidad de que se falten alguno de estos citados servicios. Y sólo en presencia de un plan urbano se puede saber si sobre un terreno es susceptible de edificarse una vivienda. El desarrollo urbano determina la construcción o no de una vivienda que reúna los requisitos básicos señalados en el capítulo anterior.

Esta ley expresa (entre otros puntos) que: el evitar la especulación excesiva de los terrenos y de los inmuebles dedicados a la vivienda popular, así como procurar que todos los habitantes del Distrito Federal puedan contar con una habitación digna, son las dos principales tendencias de

ordenación y regulación del Desarrollo Urbano del Distrito Federal. (Art. 3 fracciones X y XI).

El Departamento del Distrito Federal, será la autoridad competente para promover la edificación de vivienda de interés social en arrendamiento y ofrecerá los estímulos necesarios para que los sectores social y privado edifiquen y arrienden viviendas. (Art.5).

También compete al Departamento del Distrito Federal la planeación y ordenación de los distintos usos y reservas de los elementos de su territorio y el Desarrollo Urbano del mismo. Para tal efecto el Jefe del Departamento del Distrito Federal, elaborará el "Plan Director para el Desarrollo Urbano" que contendrá el conjunto de normas para determinar los destinos, usos y reservas de tierras y sus construcciones. El Departamento del Distrito Federal participará en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y de los regionales correspondientes. (Art. 6).

El plan director, en términos generales, deberá contener:

a) Las políticas, objetivos y estrategias que eviten la concentración de la propiedad inmueble.

b) Las políticas encaminadas a lograr una relación conveniente entre la oferta y la demanda de vivienda, especialmente en aquellas de interés social destinadas al arrendamiento.

c) Las características y normas técnicas de desarrollo urbano a que deban sujetarse las construcciones privadas y públicas a fin de obtener su seguridad, buen funcionamiento e integración al conjunto urbano.

d) Las características y normas técnicas de desarrollo urbano de vivienda.

e) Las estipulaciones derivadas de los convenios que llegue a celebrar el Departamento del Distrito Federal con las entidades de la Federación, Secretarías de Estado, organismos, dependencias o paraestatales y los particulares para la coordinación en la solución

de problemas que afecten el desarrollo urbano y para llevar al cabo programas de regeneración de zonas deterioradas.

La sección cuarta del capítulo segundo denominado "De la Vivienda" (Arts. 73 al 78), los podemos resumir en tres puntos:

1. El Departamento del Distrito Federal determinará las zonas en las que se permita construir viviendas. Las cuales serán de tres clases; unifamiliares, bifamiliares, plurifamiliares y conjuntos habitacionales.

2. En la construcción de viviendas plurifamiliares y conjuntos habitacionales, es menester la autorización del Departamento del Distrito Federal, que contendrá: Las áreas de los propietarios; las áreas donadas al Departamento, que en el caso de conjuntos habitacionales serán de 10% del total de la superficie del terreno; las normas técnicas de seguridad y salubridad pública; el equipo y mobiliario urbano; la dotación de servicios; las normas técnicas para la valoración del proyecto urbano en los empleos y el valor de la tierra y el transporte.

3. Los particulares, los fondos de vivienda y demás organismos e instituciones del sector público deberán solicitar para la construcción de vivienda ante el propio Departamento la autorización respectiva.

1.6. Ley Federal del Trabajo y Código Civil

La Ley Federal del Trabajo recoge en su Artículo 136, parte del Artículo 123 Constitucional. apartado A, Fracción XII para crear al Fondo Nacional de Vivienda. En los Artículos subsecuentes, establece la organización, patrimonio y funcionamiento del organismo para la vivienda de los trabajadores, a fin de dar cumplimiento al precepto constitucional en su apartado A y B.

De manera aislada encontramos el Artículo 337, en el capítulo tercero, estableciendo la obligación de los patrones de proporcionar al trabajador doméstico un local cómodo e higiénico para dormir.

Nuestro Código Civil regula una de las alternativas que la mayoría de mexicanos han adoptado para resolver su problema habitacional, "el

arrendamiento", que es sin duda, uno de los títulos más extensos del código; sin olvidar figuras jurídicas que guardan una entrañable relación con la vivienda, la propiedad, la posesión, el comodato y los derechos reales de uso, usufructo, habitación, etc.

II. POLITICA ESTATAL DE VIVIENDA

El Gobierno Mexicano en las últimas décadas, ha vaciado la política general de vivienda en diversos ordenamientos legales, en reglamentos, planes, programas, circulares y convenios. Pero en esta ocasión sólo nos referiremos al estudio de la política habitacional del sexenio del actual Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, concentrada en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, instrumento que expresa el compromiso político del Gobierno Federal de afrontar con responsabilidad y decisión las necesidades que demandan los mexicanos.

2.1. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

Este plan pretende atender las demandas prioritarias del bienestar social, así como aquellas que afecten directamente el bienestar de las mayorías como: la seguridad pública, la educación, la salud, la asistencia social, la alimentación, la vivienda, la disponibilidad de servicios básicos, el acceso y promoción de la cultura, el deporte y el esparcimiento. Avocándonos a la materia que nos ocupa, el plan favorece la búsqueda de una transformación en el ordenamiento territorial y la descentralización de las actividades económicas, impulsando la calidad de los servicios urbanos y la capacidad municipal para propiciar su propio desarrollo. Atendiendo igualmente, la ampliación de la disponibilidad y el acceso a vivienda, en paralelo con el fomento de suelo dotado con infraestructura urbana para construir nuevas viviendas.

El plan menciona que la política del país se encausará a consolidar el Sistema Nacional de Vivienda y a realizar las acciones que faciliten el acceso al crédito para que las familias, por sí mismas, puedan adquirir una vivienda digna.

Para hacer posible la realización de estas metas, el Plan Nacional de Desarrollo establece los siguientes lineamientos:

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 nacional de los asentamientos humanos;
3. Aprovechar el efecto multiplicador que tiene la vivienda en la actividad económica para reactivar el aparato productivo y promover el empleo;
4. Consolidar el Sistema Nacional de Vivienda mediante el fortalecimiento de la coordinación institucional entre todos los organismos del sector público.

En cuanto al financiamiento de vivienda, el Plan establece que se fomentará el crédito para el sector de ingresos medios, ello mediante el pago y plazos apropiados a su capacidad. Se reforzarán las líneas de crédito individual, para que los demandantes de vivienda cuenten con el enganche, la escrituración y derechos en la adquisición de una vivienda.

Otra tendencia importante que contiene este documento, es el impulsar la construcción de vivienda para destinarse al arrendamiento. Así se revisará el marco legal en esta materia, para fomentar la inversión privada en el ramo inquilinario. Se realizarán programas para la adquisición de edificios de viviendas, (en su mayoría de rentas congeladas) por sus inquilinos para transformarlos en propietarios.

En la rehabilitación y mejoramiento de la vivienda, se espera utilizar plenamente el inventario habitacional existente, así también se fomentará la rehabilitación de los edificios de los centros históricos de las ciudades del país. Se fomentará la utilización de terrenos baldíos infraurbanos, introduciendo los servicios públicos básicos para fomentar la construcción de viviendas en estas zona.

2.2. Programa Nacional de Vivienda 1990-1994.

El Licenciado Carlos Salinas de Gortari menciona que "Dotar de vivienda digna a la mayoría de las familias sólo será posible conjuntando

los esfuerzos de nuestras instituciones con los de la propia sociedad".⁴⁴ El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (hoy Secretaría de Desarrollo Social), ha formulado el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, en apego al Artículo 25 Constitucional, a los lineamientos del Sistema Nacional de Planeación Democrática y a los Artículos 16 de la Ley de Planeación y 8o. de la Ley Federal de Vivienda.

En el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática y de conformidad con los lineamientos de Política Nacional de Desarrollo 1989-1994, se presentó el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, instrumento que pone de manifiesto las acciones que el Gobierno de la República realizará para resolver las necesidades de vivienda de los mexicanos, documento que constituye el marco normativo de la acción habitacional. Además el programa tomó en cuenta los planteamientos, las propuestas y las demandas que los representantes de los diversos sectores de la sociedad, de la Administración Pública Federal y de los Gobiernos de los Estados y Municipios, manifestaron durante las reuniones del Foro de Consulta Popular sobre Vivienda.

Este programa se divide en cinco capítulos: el diagnóstico, objetivos; estrategia general y metas sectoriales 1990-1994.

En el primer capítulo, de diagnóstico presenta la cuantificación de las necesidades de vivienda 1990-1994, estimada en el orden de los 6.1 millones de viviendas. Establece como los principales problemas en la materia: el incremento demográfico; la insuficiencia de oferta de tierra barata; la limitada capacidad de los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), para dotar de servicios públicos al ritmo de la demanda; el deterioro del ingreso y el costo de la vivienda; la falta de recursos para programas oficiales de financiamiento de vivienda; apoyo insuficiente al proceso de autoconstrucción; la poca participación de particulares en vivienda de arrendamiento y el complejo de trámites requeridos en el proceso habitacional.

El segundo capítulo establece los siguientes objetivos:

1. Consolidar el Sistema Nacional de Vivienda.

⁴⁴ Secretaría de Desarrollo Urbano, "Programa Nacional de Vivienda 1990-1994", *op. cit. supra*, nota 39.

2. Avanzar en la solución de las necesidades habitacionales de los mexicanos.

3. Propiciar condiciones para que la sociedad esté en posibilidad de edificar nuevas viviendas para atender el incremento poblacional.

4. Eliminar paulatinamente el déficit habitacional mediante el mejoramiento de la vivienda.

5. Hacer de la vivienda un factor que contribuya al ordenamiento de los asentamientos humanos.

El capítulo tercero, establece la estrategia general del programa que consiste en suscitar el compromiso de la sociedad en su conjunto bajo once líneas prioritarias de acción: Coordinación Institucional; Financiamiento; Densificación, Desarrollo Urbano, Mejoramiento-Rehabilitación; Autogestión, Vivienda en Arrendamiento; Tierra, Vivienda Rural; Insumos, Normas y Tecnología; Simplificación Administrativa; e Investigación y Capacitación.

El capítulo cuarto enuncia las metas sectoriales que se desprenden de las 11 líneas prioritarias, que son:

1. Coordinación de los organismos de vivienda.

2. La adecuación de sistemas de financiamiento con la ampliación de plazos y la expresión de los pagos mensuales en términos de salario mínimo.

3. Promoción de la densificación urbana, así como financiar la rehabilitación de los centros históricos del país.

4. Establecer líneas de crédito "a la palabra" para la autoconstrucción de vivienda en el marco del Programa Nacional de Solidaridad.

5. Consolidación y ampliación de los programas oficiales de financiamiento a la vivienda en arrendamiento.

6. Regularización de la tenencia de la tierra de origen ejidal, ocupada por asentamientos espontáneos.

7. Fortalecimiento del Fondo Nacional para la Vivienda Rural.

8. Establecimiento de parques de materiales colectivos.
9. Actualización de los reglamentos de construcción.
10. Simplificación administrativa en el otorgamiento de trámites con los organismos de vivienda.
11. Fomentar la investigación en materia de vivienda.

El capítulo quinto, determina las actividades de ejecución del programa que realizarán las dependencias y entidades de los tres niveles de gobierno y por el sector social y privado siguiendo las once líneas prioritarias de acción. La Secretaría de Desarrollo Social, como coordinadora de sector, será la responsable de normar, fomentar, conducir y coordinar la realización del programa. La Ley de Planeación en su Artículo 32, establece la obligatoriedad del programa para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias.

En suma, el Programa destaca que el reto de la vivienda en el país será atendido bajo la dirección del quehacer gubernamental, con el propósito de consolidar el Sistema Nacional de Vivienda, a efecto de contribuir a mejorar la calidad de vida de los mexicanos.

III. PRINCIPALES ORGANISMOS PUBLICOS DE VIVIENDA

Desde la mitad de este siglo a la fecha, el Gobierno Mexicano ha creado una serie de organismos, a fin de dar solución del problema habitacional en nuestro país. Es más, el abatir la demanda social de vivienda, ha sido un compromiso constante del quehacer gubernamental planteado por anteriores Presidentes de la República.

La ejecución de las acciones habitacionales para lograr y cumplir con la Política Nacional de Vivienda, de Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano establecido en la Constitución, en diversos ordenamientos legales, en planes y programas, no serían posibles sin la participación de los trabajos de organismos públicos y privados que se han creado, fomen-

tado y abogado a enfrentar uno de los retos nacionales sin precedentes en la historia de nuestro país.

La problemática habitacional, creemos, requiere de la atención y concurrencia responsable de las instituciones gubernamentales. Por ello para el desarrollo de este punto de nuestro trabajo, expondremos las principales acciones que fueron asignadas a los organismos públicos que a lo largo de los años han experimentado más de cerca la complejidad del problema que nos ocupa, pues no pretendemos recopilar el papel y resultados de las acciones habitacionales de cada uno de los organismos oficiales, sin olvidar, por supuesto, su importancia histórica en la materia.

Enseguida, continuaremos por describir de manera general, a los principales organismos habitacionales, para después, conocer las acciones planteadas en las metas sectoriales del Gobierno Federal concentradas en el Programa Nacional de Vivienda.

3.1. Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)

La existencia de este organismo público descentralizado, se encuentra previsto en la fracción XII, del Artículo 123 apartado A, organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio. El patrimonio del Instituto se forma principalmente con las aportaciones de los patrones para dar cumplimiento al mandato constitucional de proporcionar habitaciones a sus trabajadores. Su responsabilidad es establecer un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:

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

El INFONAVIT, fue creado por ley publicada el 24 de abril de 1972 en el Diario Oficial de la Federación.

3.2. Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE)

El 28 de diciembre de 1972 se creó su marco jurídico, al adicionarse la fracción XI del apartado B del Artículo 123 Constitucional, inciso f, que a la letra dice:

"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 éstos 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.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos."⁴⁵

Su patrimonio se forma por las aportaciones que el Estado realiza equivalente al 5% sobre el sueldo del trabajador, al servicio del Estado. Su objetivo es establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito suficiente, a través de contratos con garantía hipotecaria.

El instituto también deberá financiar programas para la construcción de habitaciones a efecto de que las adquieran en propiedad los trabajadores que carezcan de ellas, así como para la reparación, ampliación y mejoras de sus habitaciones y para el pago de pasivos por tales conceptos.

⁴⁵ Const. Pol. Mex. op. cit. supra, nota 41

3.3. El Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)

Fue creado por acuerdo presidencial publicado el 2 de abril de 1981, por el cual se autorizó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de fideicomitente del Gobierno Federal para constituir al Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares, formalización que se realizó el 13 de mayo de 1981.

Su función se ha concentrado en atender las necesidades de vivienda de la población, preferentemente no asalariada y de bajos ingresos.

También, tiene como propósitos los siguientes:

1. La realización de fraccionamientos populares, dotándolos de infraestructura urbana básica, incluyendo la edificación de vivienda provisional.
2. La edificación de vivienda de desarrollo gradual o progresiva, partiendo de una unidad básica de servicios y de espacios habitables de usos múltiples.
3. El financiamiento para acciones de ampliación, rehabilitación, mejoramiento de las condiciones sanitarias, renovación de vivienda existente, así como la protección de pobladores y regularización de la tenencia o compra del suelo.
4. La edificación de vivienda terminada que cumpla con los requisitos mínimos de habitación como mínimo de bienestar social.
5. El apoyo a la producción y distribución de materiales mediante créditos refaccionarios y de habilitación y avío.

Dicho organismo se ha caracterizado por reconocer que no sólo los particulares pueden ser sujetos de crédito, sino que también los Organismos de la Administración Pública Central y Paraestatal, los Estados y Municipios, las sociedades cooperativas y los organizaciones sociales y mercantiles que realicen programas de vivienda, podrán solicitar financiamiento para la realización de sus compromisos habitacionales.

Los acreditados de los financiamientos, deberán ser:

- Personas físicas mayores de edad, con dependientes económicos.
- Preferentemente no asalariados, que perciban ingresos no mayores a 2.5 veces el salario mínimo regional diario; y
- Que no posean propiedad inmobiliaria.

El Banco de Obras y Servicios Públicos, es el Fiduciario en el Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares; es una de las primeras instituciones que el estado creó (7 de noviembre de 1934) para actuar, entre otros objetos, como agente financiero del gobierno al fungir como asesor técnico del sector público y llevar al cabo proyectos de vivienda de interés social.

3.4. Fondo de Operaciones y Descuentos Bancarios a la Vivienda (FOVI).

Este Fideicomiso fue creado por el Gobierno Federal en el año de 1963, su fiduciario es el Banco de México. Sus objetivos fundamentales son:

1. Incrementar la oferta y compra de vivienda de interés social.
2. Concentrar la participación del Gobierno Federal, el sector social y privado al sistema bancario de vivienda.
3. Estimular la ocupación de mano de calificación baja y mediana, a través de la construcción de conjuntos habitacionales.
4. Destinar recursos bancarios para las familias de escasos recursos, asalariados o no, para la construcción, adquisición o mejoras de su vivienda, y en su caso, al importe de rentas.

Su programa financiero se distingue, por operar en dos ámbitos: el de la vivienda en propiedad y el de la vivienda para arrendamiento.

Los requisitos que deben llenar las personas que deseen ser beneficiados dentro del Programa Financiero de vivienda son:

- Tener capacidad legal para obligarse;
- Ser jefe de familia;
- El compromiso de habitar permanentemente la vivienda;
- No ser propietario ni él ni su cónyuge o concubina de otra casa-habitación;
- Tener capacidad de pago para integrar el enganche y cubrir los pagos mensuales; y
- Que su ingreso mensual esté comprendido dentro de los niveles salariales que determine el Banco de México.

El Fondo es relevantemente un promotor de vivienda y órgano de dictámen para autorizar el apoyo financiero que el Gobierno Federal otorga en conjunto con las instituciones de Crédito, para el desarrollo de programas de vivienda de interés social en adquisición o arrendamiento.

3.5. Fondo de la Vivienda para los Miembros Activos del Ejército Fuerza Area y Armada (FISSFAM)

Fue creado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de diciembre de 1972. Lo maneja el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM); su patrimonio se integra por aportaciones estatales y concede las mismas prestaciones que el FOVISSSTE y el INFONAVIT conceden a sus derechohabientes.

3.6. Programas emergentes de vivienda

Como resultado de los sismos ocurridos en 1985, el inventario habitacional del Distrito Federal, sufrió un colapso sin precedentes, debido a la pérdida o daño total o parcial de los conjuntos habitacionales, viviendas y edificios en condominio en la capital del país.

Situación a la cual tuvo que enfrentarse precipitadamente el Ejecutivo Federal. La respuesta gubernamental rápida y masiva no tardo en surgir.

Así, el 10. de octubre de 1985 inició sus trabajos el "Programa Emergente de Vivienda Fase I", programa elaborado por la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y el Departamento del Distrito Federal.

La finalidad de este programa, inicialmente consistía en atender a la población de damnificados del sismo y encontrar una opción habitacional ante el menoscabo o pérdida de sus viviendas.

La gran cantidad de damnificados y la diferencia social entre éstos, obligó a las autoridades a distinguir y clasificar a las familias que atendieran dicho programa bajo los siguientes criterios:

A) Habitantes de condominios construídos por el sector privado con independencia de su régimen jurídico (propiedad o arrendamiento), incluyendo a las familias que habitaban conjuntos no administrados por el Estado. A este conjunto se le denominó "Población Abierta".

B) Inquilinos del conjunto Presidente Benito Juárez, administrado por el ISSSTE.

C) Residentes del conjunto habitacional Presidente Adolfo López Mateos (Nonoalco-Tlalotelco).

Este último fue el más afectado, incluso más tarde se elaboró un plan específico conocido como "Programa de Reconstrucción de Tlalotelco".

Por lo que se refiere, a los damnificados que habitaban condominios construídos por el sector privado, se les ofrecieron las siguientes alternativas:

1. Adjudicación de vivienda nueva. Canalizando a los derechohabientes a organismos como el INFONAVIT o al ISSSTE. A la población no derechohabiente les ofrecieron financiamientos del sistema bancario, AURIS o FIVIDESU.

Los miembros de las fuerzas armadas y los trabajadores petroleros recibieron ayuda del ISSFAM y de PEMEX respectivamente.

2. Crédito Hipotecario. A los derechohabientes del FOVISSSTE y del INFONAVIT se les otorgaron créditos hipotecarios para adquirir o construir.

3. Reparación de Vivienda. En caso de ser susceptible la reparación, la Secretaría de Desarrollo Urbano con apoyo de la CANACINTRA, pusieron en operación un parque de materiales para damnificados a precios inferiores a los vigentes en el mercado.

4. Vivienda en Arrendamiento. En caso de que las viviendas en arrendamiento fueran susceptibles de reparación, se canalizaron a la Procuraduría Federal del Consumidor a fin de conciliar intereses entre inquilinos y propietarios.

Durante la vigencia de este programa, los organismos públicos de vivienda suspendieron sus labores de otorgamiento de viviendas y se enfocaron a la atención de la población damnificada.

3.7. Casa propia.

Después del "Programa Emergente de Vivienda Fase I", siguieron otros más dedicados a terminar de resolver los problemas de los damnificados por el terremoto de 1985.

El programa denominado "Casa Propia", se originó por decreto que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 16 de noviembre de 1987, a efecto de autorizar la ejecución de un programa de adquisición por parte de los ocupantes de viviendas y locales comerciales, preferentemente de aquellos inmuebles que quedaron sujetos a régimen de rentas congeladas derivado de los decretos del Congreso de la Unión publicados el 8 de mayo de 1948, 31 de diciembre de 1943 y 30 de diciembre de 1948.

Su función se resumió en el democratizar la propiedad urbana; fomentando el arraigo de inquilinos en las colonias en donde han habitado por largo tiempo y en darles seguridad jurídica en la propiedad de sus viviendas alquiladas.

IV. PRINCIPALES ACCIONES DE ORGANISMOS PUBLICOS EN MATERIA DE VIVIENDA

Siguiendo la Estrategia General de vivienda planteada en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y concentrada en el Programa Nacional de vivienda 1990-1994, expuestos con anterioridad, señalaremos las acciones asignadas a las principales instituciones y organismos de vivienda en relación con las once líneas prioritarias, a fin de cumplir con las metas sectoriales que para el período 1990-1994, planteó nuestro actual gobierno.

En el marco del Sistema Nacional de Vivienda, los organismos financieros de vivienda y los organismos financieros gubernamentales, desarrollan un conjunto de acciones para cumplir con los objetivos y metas sectoriales. Estas acciones corresponden a las once líneas prioritarias de estrategia, destacando las siguientes:

4.1. Coordinación institucional

El INFONAVIT, tiene como metas el articular sus programas habitacionales con las políticas de desarrollo urbano, turismo y desarrollo industrial, promoviendo la descentralización de sus funciones para fortalecer la organización y estructura de sus delegaciones regionales, así como fortalecer su carácter de organismo fiscal autónomo, mediante el establecimiento de un mecanismo nuevo de recaudación en colaboración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

EL FOVISSSTE, fortalecerá las acciones tendientes a otorgar las prestaciones del Fondo en las diferentes Entidades Federativas, de conformidad con las políticas de descentralización; desconcentrando a sus delegaciones regionales en facultades relativas al otorgamiento de créditos hipotecarios; a la obtención de licencias de construcción y la supervisión y mantenimiento de conjuntos habitacionales.

EL FOVI, continuará aplicando su política interna de distribución territorial de los créditos para vivienda en función a las políticas del Sistema Urbano Nacional y apoyará la descentralización de sus funciones.

Banobras procurará la canalización de sus fondos a las prioridades que dicte el Gobierno Federal destinados a promover el desarrollo regional

y municipal con apoyos crediticios para la construcción, urbanización de reservas territoriales y para la producción de vivienda.

FONHAPO, impulsará la desconcentración de la acción habitacional hacia los organismos de vivienda de los gobiernos de los estados, poniendo especial atención a los centros de población prioritarios y a los centros de integración urbana-rural.

El ISSFAM, procurará el desarrollo de unidades habitacionales en los lugares donde se encuentren presentes las Fuerzas Armadas en los diversos Estados de la República.

4.2. *Financiamiento*

El INFONAVIT, diseñará los programas necesarios que garanticen la recaudación de las aportaciones patronales y perfeccionará los mecanismos para la recuperación individual de los créditos. Fomentará su esquema crediticio que garantice una mayor rentabilidad crediticia, previa la revisión de sus esquemas financieros y líneas de crédito que le permita aumentar la cobertura de su acción institucional. También buscará la participación con otros organismos de vivienda para concertar acciones de financiamiento compartido.

El FOVISSSTE modificará su sistema de financiamiento otorgando créditos, cuyo monto inicial y saldos insolutos se expresen en salarios mínimos, con el fin de abatir la descapitalización del Fondo y los subsidios no justificados, promoverá esquemas de cofinanciamiento y coinversión entre los beneficiarios, las instituciones bancarias y el Fondo.

El FOVI, operará el nuevo esquema de financiamiento estructurado en 1989, en el cual, se libera a la Banca de su inversión obligatoria en vivienda y los créditos a largo plazo son otorgados con recursos del FOVI mediante subasta de derechos, lo que permite eliminar la discrecionalidad en la asignación de un recurso subsidiado. Fomentará la utilización momentánea del crédito por el crédito-interno, hasta que se establezca el ciclo de recuperación de los créditos concedidos.

BANOBRAS canalizará recursos del mercado de dinero a tasas de interés comercial y a plazos que permitan a los adquirentes de vivienda

media baja y de tipo medio efectuar sus pagos de acuerdo con sus condiciones económicas.

FONHAPO promoverá las fuentes de financiamiento y consolidará las ya existentes. Realizará las adecuaciones necesarias en sus reglas de operación y política de administración crediticia a fin de que su funcionamiento sea expedido y adecuado a la capacidad de pago de la población a beneficiar.

El ISSFAM promoverá la elevación de los montos de inversión que se asignen para el desarrollo de vivienda.

4.3. Densificación urbana

El INFONAVIT contribuirá de manera concertada con las autoridades estatales y municipales a la dotación de infraestructura urbana necesaria para el suministro de servicios básicos de predios baldíos. Analizará la posibilidad de adquirir o rehabilitar vivienda en los centros históricos de las ciudades.

El FOVISSSTE otorgará un mayor número de créditos tanto para la adquisición de vivienda, como para ampliar o rehabilitar viviendas.

El FOVI promoverá el empleo de lotes baldíos que cuenten con servicios y equipamiento urbano en el interior de las Ciudades; asimismo, fomentará la rehabilitación de edificios en los centros históricos de las ciudades del país.

BANOBRAS otorgará prioridad a los programas de desarrollo urbano y vivienda que por sus características induzcan al interior de las ciudades su crecimiento ordenado y consoliden el Sistema Urbano Nacional.

Promoverá la articulación de sus programas de vivienda con los programas de dotación de servicios, suministros energéticos, comunicaciones y preservación ecológica de desarrollo regional y municipal.

El FONHAPO impulsará programas de regeneración urbana, a través de la adquisición de inmuebles y su rehabilitación. Apoyará la adquisición y construcción de viviendas en zonas centrales e intermedias.

4.4. Autogestión

El INFONAVIT analizará las diferentes alternativas de costos de materiales, inclinándose para el otorgamiento de créditos destinados a la construcción y reparación de la vivienda de bajo costo.

El FOVISSSTE otorgará créditos a sus derechohabientes para la adquisición de insumos en parques de materiales destinados a la ampliación, mejoramiento y rehabilitación de vivienda.

EL FONHAPO apoyará con su línea de crédito "a la palabra" el proceso de autoconstrucción y de mejoramiento de vivienda de la población asentada en fraccionamientos irregulares, así como, apoyará la rehabilitación de parques de materiales ya existentes en fraccionamientos populares.

4.5. Vivienda en arrendamiento

El INFONAVIT suscribirá convenios de coordinación institucional para operar en beneficio de sus derechohabientes créditos para la adquisición a terceros a través del Programa "Casa Propia".

El FOVISSSTE apoyará el "Programa Casa Propia" mediante convenios de coordinación institucional con el otorgamiento de créditos para la adquisición de vivienda en renta favoreciendo a sus derechohabientes.

El FOVI continuará con el otorgamiento de créditos para la edificación de vivienda en arrendamiento, prefiriendo a las familias cuyos ingresos no les permitan reunir las cantidades por concepto de enganche y gastos de escrituración.

El FONHAPO impulsará los programas de arrendamiento de vivienda y fomentará en los programas de mejoramiento de vivienda, la adquisición de inmuebles para transformar a los actuales inquilinarios en propietarios.

El ISSFAM extenderá su cobertura de atención para proporcionar vivienda en renta, hasta los miembros de tropa para elevar su nivel de bienestar familiar.

4.6. Tierra

El INFONAVIT llevará a cabo la compra de tierra a nivel nacional tomando en consideración las diversas políticas y ordenamiento en materia de desarrollo urbano, dando prioridad a la adquisición de terrenos propiedad de autoridades federales, estatales y municipales.

El FOVISSSTE promoverá convenios y mecanismos de coordinación con los tres niveles de gobierno, para la adquisición de reservas que le permitan el desarrollo de sus programas.

BANOBRAS establecerá líneas de crédito destinadas a la adquisición de suelo para reservas territoriales y su habilitación con obras de cabecera para su urbanización.

FONHAPO continuará otorgando financiamiento de programas masivos de urbanización progresiva mediante la introducción de redes de servicios en ciudades. Financiará la introducción de servicios públicos, de conformidad con la legalización masiva de lotes irregulares en los Estados y Municipios.

4.7. Vivienda rural

El INFONAVIT evaluará la posibilidad de financiar la construcción de viviendas en pequeñas localidades de los gobiernos estatales y municipales. Favorecerá el otorgamiento de créditos para sus derechohabientes de zonas rurales.

El FONHAPO impulsará el financiamiento de la vivienda rural con esquemas crediticios adecuados a los ingresos de la población campesina a través del Fondo Nacional para la Vivienda Rural.

4.8. Insumos

El INFONAVIT apoyará el Programa de Abaratamiento de Insumos coordinado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología Social, para obtener precios preferenciales en materiales de construcción para viviendas de interés social. Buscará opciones para el uso de materiales de bajo

costo considerando las características regionales de la vivienda, sin demérito de su calidad.

El FOVISSSTE promoverá la utilización de materiales prefabricados adecuados a las condiciones geográficas locales.

El FONHAPO financiará la instalación de unidades de producción y distribución de materiales para apoyar a la población que lleva a cabo la autogestión de sus viviendas.

4.9. Normas y Tecnología

El INFONAVIT mejorará y racionalizará los diseños urbanos y constructivos, considerando criterios sociales, relativos a la composición promedio de las familias derechohabientes y a las características del medio ambiente. Aplicará procesos de construcción alternativos a los tradicionales que permitan la reducción de tiempos y costos, así como el mejoramiento de la calidad de la vivienda.

El FOVISSSTE abatirá los costos y mejorará la calidad de las viviendas, mediante la aplicación de acotécnicas de construcción.

EL FOVI alentará a sus promotores al uso de nuevas técnicas adecuadas para la construcción de viviendas que tiendan al ahorro de agua, la utilización de fuentes alternas de energía y prevean la contaminación ambiental.

FONHAPO apoyará el financiamiento de programas de vivienda que promuevan el uso de sistemas alternativos de eliminación de desechos y aprovechamiento de agua. Realizará concursos de vivienda popular que fomenten el uso de tecnologías novedosas que permitan a la población de bajos ingresos llevar al cabo sus viviendas.

El ISSFAM promoverá el uso de sistemas y materiales de construcción para la edificación de vivienda que representen economía, rapidez y confort.

4.10. Simplificación administrativa

En esta materia, tanto el INFONAVIT, el FOVISSSTE, FONHAPO, FOVI y el ISSFAM se les asignó como finalidad común el coordinarse para realizar la depuración de los trámites innecesarios de los procesos de construcción, asignación y entrega de vivienda a los beneficiarios. Fomentará la coordinación con las autoridades federales y locales correspondientes, con el objeto de subsanar los rezagos en materia de titulación e inscripción de viviendas en los Registros Públicos de la Propiedad y pondrán en marcha programas de escrituración o titulación administrativa que permita reducir tiempos, esfuerzos y costos, propicianddo ahorros significativos en beneficio de sus acreditados.

En cuanto a la investigación y capacitación, el INFONAVIT, FOVISSSTE, FOVI y FONHAPO, fomentarán la organización vecinal en los conjuntos habitacionales financiados por ellos para que se otorgue capacitación en aspectos legales, de administración y mantenimiento de dichos conjuntos. Continuará la labor de intercambio de experiencias y estudios con Instituciones Académicas y Organismos Públicos.

De igual forma, deberán capacitar a su personal mediante cursos y seminarios relacionados con la administración y construcción de vivienda. Promoverán la participación de foros y seminarios a nivel local y nacional para la divulgación de información habitacional con la publicación de sus trabajos.

4.11. Asignación de recursos

El gasto público es uno de los instrumentos más eficaces para promover el crecimiento económico e incidir al cumplimiento de los objetivos planteados. Es así que el Gobierno Federal ha establecido que se canalicen recursos que atienda en forma prioritaria las necesidades del suelo para vivienda y la rehabilitación y mejoramiento de la vivienda rural, en conjunto con la asignación de recursos que fomenten el proceso de descentralización de la vida nacional.

En este texto, la asignación y el ejercicio del gasto público estará a redistribuir los ingresos beneficiando más a quienes menos tienen, mediante la coordinación de esfuerzos con las Entidades Federativas, en

el marco del convenio único de Desarrollo y del Programa Nacional de Solidaridad.

La consolidación del Sistema Nacional de Vivienda es otra de las líneas prioritarias. La Federación, los Gobiernos de los Estados y Municipios se coordinarán propiciando las mejores condiciones en la producción habitacional, mayor eficacia en la utilización de recursos disponibles y la descentralización de las decisiones y acciones en materia de vivienda, a fin de responder a los objetivos y lineamientos señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, en los siguientes aspectos prioritarios:

- Fortalecimiento de los Comités Estatales de Normas y Promoción de Vivienda.
- Impulso y desarrollo de los Institutos Estatales de Vivienda.
- Desarrollo de programas de vivienda terminada en terrenos baldíos.
- La rehabilitación de edificios habitacionales.
- El diseño de líneas de crédito que permitan la oferta del suelo para vivienda.
- El establecimiento de parques de materiales en fraccionamientos populares.
- La operación de la modalidad de crédito "a la palabra".
- La regulación de la tenencia de la tierra de origen ejidal.
- Constitución o ampliación de reservas territoriales con fines de vivienda.
- Verificación del uso efectivo de reservas territoriales.
- La difusión entre la población rural de técnicas de construcción.
- La ejecución de acciones de vivienda en los medios rural y urbano marginados.

- Abasto suficiente de materiales e insumos para los programas de vivienda.
- La operación del programa "Transparencia de precios de materiales para la construcción".
- La operación del programa "Transparencia de Precios de los Arrendamientos".
- La obtención de precios preferenciales en materiales para edificación de vivienda.
- La utilización de ecotécnica en los programas de vivienda.
- La instalación de oficinas únicas de trámites para vivienda.
- Las modificaciones jurídicas, administrativas y fiscales para abatir costos de escrituración de vivienda.
- La revisión de la legislación vigente en materia de arrendamiento y de condominios.

El Programa Nacional de Vivienda, plantea "Acciones de Concertación de Sectores Social y Privado". En un marco plural, se fomentará la integración de núcleos agrarios, con la comunidad académica, con asociaciones y confederaciones, involucrados en el problema habitacional para que en el ámbito de sus funciones colaboren al logro de las metas sectoriales.

El instrumento de concertación serán los acuerdos y convenios que permitan el desarrollo conjunto de las acciones correspondientes.

Con la Asociación Nacional del Notariado, por ejemplo, se formalizará el convenio de concertación que ampare los compromisos del Ejecutivo Federal, relativos a la adecuación de los ordenamientos administrativos y fiscales de los Estados para disminuir impuestos y derechos en la escrituración de vivienda.

Capítulo cuarto

EL SISTEMA BANCARIO MEXICANO Y LA VIVIENDA

I. PANORAMA EVOLUTIVO

Los primeros decenios del siglo XIX no vieron consolidar ninguna institución de crédito en el sentido moderno y mucho menos se dió movilización alguna de recursos hacia la vivienda. Los diversos proyectos bancarios de esa época financiaron la agricultura, la industria, la minería y el comercio, mas nunca se ponderó el renglón vivienda.

Los intentos de modernización bancaria del Porfiriato se encaminaron hacia el control de las instituciones de crédito y hacia los problemas monetarios.

La creación del Banco de México, S.A., en 1925, como institución central, fue un paso para estimular el ahorro privado y canalizarlo a proyectos de inversión de interés social. Los depósitos legales que hacía la banca privada en el Banco Central, que podían ser hasta del 50% de los depósitos recibidos por aquellas, les permitía "congelar" recursos y utilizarlos según las necesidades financieras del país.

A lo largo del transcurso de la segunda mitad del siglo, la Banca de Capitalización ha venido perdiendo su atractivo para el ahorrador, lo que ha hecho que el volumen de captación de recursos provenientes de los ahorradores disminuya, lo que repercute en menor cantidad de recursos que puedan destinarse al otorgamiento de créditos a la vivienda. Sin embargo, la legislación bancaria mantuvo hasta finales de los setentas disposiciones que obligaban a las llamadas instituciones nacionales de crédito, a invertir cuando menos el 5% de su pasivo exigible, en acciones habitacionales, tal es el caso de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en su Artículo 19, fracción III, en su inciso g), mencionaba: "...La actividad de las instituciones de ahorro se someterá a las siguientes reglas: III. Sin perjuicio de la facultad concedida al Banco de México en el Artículo 94 bis, el importe del pasivo por los depósitos de ahorro deberá estar representado por activos que tengan las siguientes características: ...g) Hasta el 30% de dicho pasivo en préstamos para la vivienda de interés social con garantía hipotecaria o fiduciaria..."⁴⁶

Durante la vigencia de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares promulgada por el Presidente Constitucional, Manuel Avila Camacho, se contemplaba la emisión de "bonos hipotecarios" que podían emitirse a plazos máximos de 20 años, que servían como instrumentos de captación de recursos o para garantizar la emisión de cédulas representativas de hipotecas, que podían adquirirse, cederse o negociarse.

Durante los años setenta, la red bancaria de depósito, afortunadamente, siguió ampliando su radio de acción y sus inversiones en instrumentos bancarios fueron fuentes de financiamiento de gran peso en materia de vivienda.

Se podían establecer planes especiales de depósito en cuentas de ahorro en beneficio de inversionistas interesados en obtener préstamos para construir habitaciones de interés social. Pero las Instituciones autorizadas no sólo operaban como depositarias de ahorro, mediante la emisión de valores, sino que también tenían capacidad de financiar viviendas de manera directa. A principios de esta década, desaparecieron las Sociedades de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Familiar, pues en 25

⁴⁶ Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1941.

años que llegaron a operar, no llegaron a tener especial significación en la movilización de recursos, debido a que no podían autofinanciar sus operaciones, aún cuando podían captar mayores sumas con la emisión de bonos inmobiliarios, además del malestar generalizado que causa a sus ahorradores.

De este período destacan las Sociedades de Crédito Hipotecario y los Departamentos de Ahorro, que estaban obligados a canalizar el 30% de sus recursos a la vivienda de interés social de manera directa y a través del Sector Público.

El 1 de septiembre de 1982 el Ejecutivo Federal dictó el Decreto Expropiatorio de la Banca Mexicana. El decreto trajo como consecuencia, una serie de cambios estructurales tanto en el ámbito político, jurídico y económico del país.

El proceso expropiatorio y el pago de las indemnizaciones de las 56 sociedades de crédito expropiadas, acapararon la atención del Gobierno Federal y sus instituciones, en tanto que la estructura y funcionamiento de la Banca se colapsó. La nacionalización de la Banca invadió de confusión a los propios banqueros y al público en general. En realidad la crisis financiera por la que atravesaba el país, se debió (entre otras causas) a las crecientes dificultades para pagar la deuda externa, pues pasó de representar el 27.2% del producto interno bruto en 1982 al 75.5% en 1987.

El pago de los intereses de la deuda pública externa e interna llegó a superar el 50% del gasto público, al grado de que eran más importantes los intereses que la propia deuda pública externa. De ello benefició el rentismo financiero nacional, concentrándose en la especulación bursátil hasta su desplome en octubre de 1987.

La penuria económica nacional fue acompañada por la descapitalización de los recursos hipotecarios, lo que generó la escasez de créditos en general y en particular de financiamiento de "créditos puente" para la promoción de viviendas de interés social por parte de la Banca Nacionalizada.

En cuando al acceso de los demandantes de vivienda a los créditos hipotecarios, la crisis se expresó en la inaccesibilidad creciente de la población, incluyendo a las categorías de ingresos medios. En esta etapa

se llegó al extremo, de que la llamada "vivienda de interés social" sólo era accesible para el 7.2% de la población de más altos ingresos, que recibían entre 5 y 20 veces el salario mínimo, en tanto que cerca de 2 tercios de la población ganaban una vez el salario mínimo o menos. La industria de la construcción se vio frenada por el incremento substancial en los costos de materiales, debido al ritmo promedio anual de la inflación que fue entre 1981 y 1989 del 74%.

"El incremento de los precios del suelo, de los materiales de construcción a un ritmo a veces mayor que el de la inflación general -dado el grado de monopolización de este sector industrial en la región- y la elevación constante de las tasas de interés bancario e hipotecario, de un lado, y de otro, la caída de los ingresos reales del conjunto de población trabajadora, han reducido aún más que en el pasado el acceso a la vivienda adecuada aún para las capas medias".⁴⁷

En resumen, los primeros ocho años de la década pasada, la operación financiera hipotecaria de la banca nacionalizada se distinguió por su ausencia, en especial para la promoción de vivienda dirigida a las clases populares y medias, debido a la falta de recursos crediticios, a la disminución del poder adquisitivo, a los inalcanzables esquemas hipotecarios y a la inmovilidad en la inversión de programas de construcción de vivienda de interés social.

II. LA ACCION HABITACIONAL BANCARIA

A pesar de la crisis habitacional de la última década, la participación de la Banca en el financiamiento de los créditos para vivienda, ha presentado un incremento significativo en la actual administración.

Dentro del Sistema Financiero Mexicano, integrado básicamente por los intermedios financieros no bancarios, que comprende a las compañías aseguradoras y afianzadoras, casas de bolsa, sociedades de inversión y organizaciones auxiliares de crédito, encontramos a las Instituciones de Crédito de Banca Múltiple y de Banca de Desarrollo. En este tema nos enfocaremos exclusivamente, a las acciones habitacionales de las primeras.

⁴⁷ Pradilla Cobos, Emilio, *op. cit. supra*, nota 13, p111.

En el Programa Nacional de Vivienda del presente sexenio, se hace partícipe a las Instituciones de Banca Múltiple de la ejecución y alcance de las metas sectoriales, pues como ya comentamos, el Gobierno Federal orientará sus acciones a través de la corresponsabilidad institucional con organismos del sector privado.

Así, la "coordinación institucional" de organismos financieros gubernamentales con las instituciones crediticias constituye una de las líneas prioritarias de dicho programa.

La estrategia a seguir por las Instituciones de Banca Múltiple, según el Programa Nacional de Vivienda 1989-1994, serán las siguientes:

1. Continuará aumentando su presencia en la construcción y rehabilitación de vivienda.
2. Promoverá intensamente la participación de la inversión privada y social.
3. Avanzará en las labores de coordinación entre autoridades e instituciones bancarias.
4. Promoverá una mejor distribución regional de fondos crediticios.
5. Fortalecerá los mecanismos de descentralización de las decisiones de crédito hacia sus Comités Regionales Consultivos y de Crédito.
6. Concluirá la descentralización de funciones del FOVI hacia la Banca Múltiple.

En cuanto a la línea prioritaria denominada "Financiamiento" en el Programa Nacional de Vivienda, la estrategia será:

- Fortalecer la Subcomisión de Préstamos Hipotecarios de la Comisión de Crédito e Inversión de la Asociación Mexicana de Bancos.
 - Fomentar la coordinación de planteamientos y adopción de medidas crediticias óptimas.
 - Fijar tasas de interés de acuerdo a los rangos de ingreso de los acreditados y a los costos de captación, de operación y de margen financiero.
-

- Impulsar los planes de financiamiento a la vivienda media, baja, media y residencial.
- Ampliar sus objetos de financiamiento para comprar, construir, remodelar, ampliar o arrendar casas habitación en zonas urbanas.
- Ofrecer una gama de opciones en cuanto a planes de amortización y montos iniciales de pago a tasas de mercado.
- Continuar con el diseño de nuevos esquemas de amortización que vinculen las tasas de interés, con la inflación, con la recuperación de créditos e ingresos del acreditado.
- Propiciar la inducción de nuevos promotores e inversionistas inmobiliarios.
- Analizar la mecánica para estimular el ahorro vinculado con gastos de enganche, escrituración y derechos para la adquisición de vivienda.
- Promover la disponibilidad de recursos a largo plazo obtenidos por fondo de ahorro interno y externo para proyectos habitacionales a largo plazo.
- Consolidar con las áreas fiduciarias y casas de Bolsa un esquema para la emisión de "Certificados de Participación Inmobiliaria".
- Financiar proyectos habitacionales en las modalidades de arrendamiento y venta con recursos provenientes de la captación de los Certificados.
- Mantener actualizada la mecánica operativa del "Banco Bancario para Vivienda".
- Evaluar los proyectos para asegurar la mayor recuperación de créditos y aplicar estrictas medidas en la recuperación de la cartera vencida.

En los últimos seis años, los principales bancos han intensificado sus acciones bancarias en el otorgamiento de créditos hipotecarios dirigidos principalmente, a la población de clase media, mientras que los bancos más pequeños, han inducido el fomento de financiamientos para la vivienda de

interés social, en coordinación con los organismos gubernamentales de vivienda.

El entonces Director General del INFONAVIT, José Francisco Ruiz Massieu, en febrero de 1993 afirmaba: "Con la firma de los convenios de colaboración con el Banco Obrero y el Grupo Financiero Asemex Banpaís, el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) cumplirá más fácil con el financiamiento de 122 mil viviendas este año..."⁴⁸

III. LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO

La legislación bancaria actual, concentrada en la Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1993, tiene por objeto regular el servicio de banca y crédito; la organización y funcionamiento de las Instituciones de Crédito, las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar, así como su sano y equilibrado desarrollo, la protección de los intereses del público, y los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano.

Este ordenamiento cuenta con 143 Artículos distribuidos en siete títulos. A continuación comentaremos solamente las disposiciones relativas a la materia del presente trabajo.

Para organizarse y operar como Institución de Banca Múltiple se requerirá autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar discrecionalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria. Las autorizaciones, por su naturaleza serán intransmisibles.

Sólo gozarán de autorización las sociedades anónimas de capital fijo, organizadas de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Sociedades Mercantiles en todo lo que no esté previsto en dicha Ley. (Art. 8).

Dentro del título tercero, encontramos el Capítulo III titulado "De las Operaciones Activas". El Artículo 65 establece que para el otorgamiento de

⁴⁸ Kunkell, Susana. "El Infonavit Supera sus Metas Proyectadas", *Ovaciones*, No. 23, México, febrero 1993.

sus financiamientos, las Instituciones de Crédito deberán estimar la viabilidad económica de los proyectos de inversión respectivos, los plazos de recuperación de éstos, las relaciones que guarden entre sí los distintos conceptos de los estados financieros a la situación económica de los acreditados, y la calificación administrativa y moral de estos últimos, sin perjuicio de considerar las garantías, que en su caso, fueren necesarias. Los montos, plazos, regímenes de amortización y en su caso, períodos de gracia de los financiamientos, deberán tener una relación adecuada con la naturaleza de los proyectos de inversión y con la situación presente y previsible de los acreditados. La Comisión Nacional Bancaria como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vigilará que las instituciones de crédito observen lo dispuesto por dicho artículo.

Los contratos o las pólizas en los que, en su caso, se hagan constar los créditos que otorguen las instituciones de crédito, junto con los estados de cuenta certificados por el contador facultado por la institución de crédito acreedora, serán títulos ejecutivos, sin necesidad de reconocimiento de firma ni de otro requisito (Art.58).

Cuando los créditos tengan garantía real, el acreedor podrá ejercitar sus acciones en juicio ejecutivo mercantil, ordinario, o lo que en su caso corresponda, conservando la garantía real y su preferencia aún cuando los bienes gravados se señalen para la práctica de la ejecución. (Art. 72).

Por regla general, las operaciones de crédito deberán presentarse a su aprobación al Consejo de Administración por conducto del Comité de Crédito respectivo. Copia de la autorización deberá presentarse a la Comisión Nacional Bancaria, así como en el caso de renovación, así como de la forma de pago o extinción de dichos créditos. De los anteriores se exceptúa a los créditos que no excedan de los siguientes montos:

- a) Tratándose de personas físicas, siempre que no excedan del equivalente a 10,000 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal o del 0.2% del capital neto de la institución.
- b) Tratándose de personas morales, cuando no excedan de 50,000 veces dicho salario o del 1% del capital neto.

El Artículo 106, en el mismo capítulo, establece las prohibiciones para las Instituciones de Crédito. La fracción XVIII menciona que no podrán

celebrarse operaciones bancarias activas o pasivas, por un plazo mayor de 20 años, sea cual fuere la forma de documentar las mismas.

Concluyendo, la Ley de Instituciones de Crédito encuadra el otorgamiento de créditos y financiamientos como operaciones activas de la Banca Privada, reglamentando en términos generales la operación y funcionamiento de las mismas sin referirse expresamente al otorgamiento de los créditos hipotecarios para vivienda, como lo hacía por ejemplo, la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, la cual le dedicaba el capítulo cuarto, por existir en aquella época sociedades de Crédito Hipotecario.

Existe una falta de reglamentación en cuanto a las cualidades de los esquemas financieros, a los requisitos personales y crediticios de los solicitantes, a los procedimientos para la aprobación y concesión de créditos, así como a la forma de establecer y determinar las tasas de interés de los créditos hipotecarios.

En efecto, se carece de reglas, que sometan la concesión de líneas de crédito hipotecarios, a valores topes, mínimos y máximos de los montos de crédito según las características, cualidades y valores de la vivienda a financiar.

Lo que es más, no hay disposición que determine los objetivos de los créditos hipotecarios, incluso se deja al margen legal, la forma y términos en que las Instituciones de Crédito establecerán el valor de la garantía para efectos de los créditos, dejando al "árbiterio" de dichas instituciones, establecer los lineamientos generales de la operación y formalización de los créditos concedidos para la vivienda.

Debemos mencionar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Comisión Nacional Bancaria ha emitido diversas circulares que contienen algunas consideraciones relativas a las operaciones hipotecarias, en especial dirigidas a la vivienda de interés social. Sin embargo, la ley de la materia, se abstiene de reglamentar las operaciones hipotecarias.

IV. EL FINANCIAMIENTO BANCARIO A LA VIVIENDA

Tradicionalmente, las Instituciones de Crédito han mantenido dentro de los servicios que ofrece al público en general, esquemas y planes de financiamiento para la obtención de créditos hipotecarios a los particulares, mediante la celebración de contratos de mutuo y recientemente contratos de apertura de crédito, ambos con interés constituyendo garantía hipotecaria (siempre en primer lugar), sobre el inmueble adquirido por el sujeto de crédito.

De igual forma, la Banca Privada, como prestación laboral a sus trabajadores, ha concedido créditos hipotecarios para comprar, construir, mejorar o ampliar su casa habitación. (que hayan cumplido 5 años laborando en la institución).

En el sistema financiero nacional, existen dos instituciones, que desde nuestra consideración, se han destacado a lo largo de su labor, por sus acciones financieras en el ramo habitacional, y son el Banco de Comercio, S.A. y el Banco Nacional de México, S.A. Ambos han puesto en marcha los esquemas financieros más competitivos para la adquisición de vivienda.

En tal razón, en el presente trabajo seguiremos con la exposición de los esquemas financieros para vivienda que en la actualidad ofrecen Bancomer, S.A. y Banamex, para la obtención de vivienda.

4.1. Esquema Plancasa

El Banco de Comercio, consciente de la necesidad de ser cada día más competitivo en el México de hoy, y bajo la premisa de conocer los requerimientos de sus clientes para ofrecerle mejores servicios y productos financieros, durante 1993, la Banca Hipotecaria de Bancomer se ha reorganizado. El resultado fue un nuevo servicio hipotecario y el esquema denominado "Plancasa".

Dentro del nuevo concepto de crédito hipotecario, cuenta con una red hipotecaria a nivel nacional, asesoría personalizada de sus ejecutivos, así como un nuevo sistema de crédito automatizado, y simplificación en los trámites y tiempos máximos de respuesta en la concesión de créditos. Entre

otros servicios pone a disposición de sus clientes un Centro de Atención Hipotecaria, que ofrece información acerca del funcionamiento del crédito hipotecario "Plancasa", además de concertarle al cliente una entrevista con el ejecutivo hipotecario que lo atenderá de manera personalizada desde el inicio de su trámite hasta la formalización del crédito y que a mayor abundamiento le asesorará para optar por el plan más adecuado a sus necesidades habitacionales y financieras.

Incluso, este centro telefónico ofrece el servicio de Bolsa Inmobiliaria, creado con la cartera de venta de inmuebles que aportan empresas inmobiliarias.

El proceso de obtención de un crédito bajo el esquema "Plancasa" en líneas generales consiste: en solicitar por escrito el crédito a través de los 50 centros hipotecarios existentes en el país, Bancomer", analiza la capacidad de adeudamiento del solicitante y le autoriza en 7 días hábiles el monto máximo del crédito, a través de un documento denominado "Certificado Hipotecario Bancomer", mismo que tiene una vigencia de 90 días hábiles, con el cual el acreditado puede iniciar la búsqueda de la vivienda adecuada a sus posibilidades económicas, con la certidumbre de que cuenta con la autorización de la suma asentada en su certificado.

En cuanto al esquema financiero "Plancasa" comenzaremos con los requisitos del solicitante. Estos podrán ser:

- Personas físicas, de edad entre 18 y 64 años; ser o hacerse cuentahabiente Bancomer y tener buena experiencia de crédito.
- Personas Morales; constituidas conforme a derecho, incluir dentro de su objeto social la facultad de poder enajenar, adquirir, construir y arrendar inmuebles, constituir obligación solidaria de los principales accionistas y ser o hacerse cuentahabiente de Bancomer.

Los requisitos financieros son:

- Personas físicas, con ingresos mínimos de N\$ 6,000.00 (seis mil nuevos pesos 00/100 M.N.) comprobables.

- **Personas morales, estados financieros del último ejercicio social comprobable y relación patrimonial debidamente respaldada.**

Las características del inmueble a hipotecar deberán ser:

Casas unifamiliares que cuenten con sala, comedor, cocina, 2 recámaras y un baño y medio.

Departamentos en condominio que cuenten con por lo menos, sala, comedor, cocina, 2 recámaras y un baño.

Localizarse las casas o departamentos en zona urbana y contar con servicios municipales.

Contar con un área de estacionamiento de vehículo a menos que las disposiciones locales establezcan más de una.

Edad máxima de 20 años, en buen estado de mantenimiento y conservación.

Servicio de elevador en edificios de más de 3 pisos.

Los destinos del crédito son:

La adquisición; construcción; ampliación; remodelación o mejoras del inmueble.

La liquidación de importes originados por la reciente adquisición, construcción, ampliación, remodelación o mejoras del inmueble ofrecido en garantía, o de uno diferente (no mayor a doce meses).

Y recientemente la adquisición de terrenos.

El porcentaje e importe máximo de los créditos a autorizar, se fijan con base en la clasificación de la vivienda en tres tipos: media, residencial, residencial II y premier, determinación que se da a razón del valor de la vivienda expresado en número de veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal. De tal suerte el porcentaje del crédito según el tipo de vivienda es:

Vivienda medida - De 438 hasta 1120 U.S.M.M.D.F, el porcentaje a autorizar es del 80%.

Vivienda residencial I - De 1120 hasta 1869 U.S.M.M.D.F., el porcentaje a autorizar es del 75%.

Vivienda residencial II - De 1869 hasta 3500 U.S.M.M.D.F., el porcentaje a autorizar es el 70%.

Vivienda premier - Más de 3500 U.S.M.M.D.F., el porcentaje a autorizar es del 65%.

Para el caso de financiamiento de terrenos el porcentaje máximo a autorizar es de 80%.

Los intereses ordinarios que se causen sobre saldos insolutos se determinarán considerando la tasa líder del mercado por el factor de 1.20 (tasa base o líder) más 5.2 puntos porcentuales (tasa piso) que es el margen financiero.

A las operaciones de estos tipos de vivienda se les cobrará una comisión sobre el monto del crédito inicial que va de 2.25% a 3%, según el monto del crédito.

El esquema financiero propiamente dicho, ofrece 2 tipos de crédito, con refinanciamiento y sin refinanciamiento.

a) Con refinanciamiento. El pago mensual por cada mil nuevos pesos es más bajo, con una capacidad de crédito mayor, (se puede adquirir una vivienda más grande), pero el pago mensual inicial no cubre los intereses del periodo y aumenta dicho pago desde la primera amortización según se incremente o reduzca la tasa mensual, lo cual se mantiene los primeros años y después se reduce lentamente hasta el término del plazo del crédito.

b) Sin refinanciamiento. La capacidad de pago más pequeña, (puede adquirir una vivienda más pequeña) y el pago mensual es más alto, pero los pagos son nivelados con una variación no significativa siempre que la tasa de interés no se incremente, lo cual se traduce en la reducción de la deuda desde el primer pago.

Los plazos del crédito son de 3, 5, 7, 10, 12, 15, 20 y recientemente de 25 años a elección del acreditado.

Los contratos de seguro accesorios al contrato de apertura de crédito, cubren los riesgos de vida e invalidez y daños que deberán pagarse durante la vida del crédito y se contratarán con la compañía de seguros que designe Bancomer. La cobertura de ambos seguros ampara el 100% del saldo insoluto del crédito al momento del fallecimiento o de la declaración de invalidez del acreditado.

Los gastos en que el acreditado incurre con motivo de la solicitud y tramitación del financiamiento son:

Gastos por investigación.

Costo del Certificado Hipotecario.

Inspección de obra (sólo en caso de construcción o mejoras), y

Gastos por escrituración.

Este plan ofrece los siguientes beneficios a los solicitantes del crédito:

Asistencia Personalizada.

Servicio de Información Inmobiliaria.

Certidumbre del monto y de la autorización del crédito.

Autorización de créditos para adquisición de terrenos.

Financiamiento del 5% en Gastos de Escrituración.

Pagos anticipados en cualquier momento y cantidad.

No existe pena por pagos anticipados.

No existen pagos adicionales a las 12 mensualidades.

Cargo automatizado de la mensualidad a la cuenta del acreditado.

Centro de Atención Hipotecaria Telefónica.

4.2. Esquema Espacios

El Banco Nacional de México enfrenta el nuevo entorno económico del país, realizando diversas acciones para implementar nuevas fórmulas que satisfagan las demandas y requerimientos de sus clientes.

Banamex ha implementado un nuevo sistema hipotecario, a través de la fórmula denominada comercialmente como "Espacios", para apoyar a un amplio sector integrado por profesionistas, empresarios, funcionarios, ejecutivos, empleados y comerciantes en la obtención de sus viviendas.

El proceso de tramitación del crédito "Espacios" se logra acudiendo al Centro Hipotecario Banamex, en donde se atiende a los clientes y se les explica la forma de operar del crédito y se les instruye para que ellos mismos calculen su capacidad de pago de acuerdo a sus ingresos. Posteriormente el cliente deberá solicitar por escrito el crédito y Banamex le informará al cliente, si ha sido autorizado el mismo, para continuar con los trámites internos hasta su formalización ante Notario Público.

El inmueble a adquirir, remodelar, ampliar o remodelar, constituye la garantía del crédito, mismo que deberá reunir los requisitos siguientes:

Estar ubicado en zona urbana con servicios completos.

Tener una antigüedad máxima de 15 años en estado de conservación.

Tener al menos un valor N\$ 120,000 (según avalúo de la Institución).

Financieramente, "Espacios" ofrece un sistema integral de pagos, distribuidos en dos etapas y son:

a) Durante la primera etapa del crédito, los pagos mensuales se denominan "erogaciones mensuales" que cubren parte de los intereses generados por el crédito, el resto se acumula creando un margen diferencial. La tasa aplicable será la "tasa vigente", es la que resulte de multiplicar el pago mensual por el número de pagos entre el saldo vigente, tasa que se incrementa en la misma proporción en que se eleve del pago mensual hasta cubrir el margen diferencial, momento en el que dicha etapa concluye.

b) Durante la segunda etapa los pagos mensuales se les denomina "amortizaciones parciales mensuales", que cubrirán los intereses generados sobre saldos insolutos, así como la amortización parcial que corresponda al saldo insoluto hasta su total liquidación. La tasa aplicable en este período será la "tasa de mercado", que se calculará mensualmente y equivale a la tasa líder más 5.5 puntos, o bien, multiplicada por 1.31, lo que resulte mayor.

En ambas etapas las mensualidades se incrementarán cada seis meses durante toda la vida del crédito, de acuerdo a los índices de inflación o al incremento proporcional del salario mínimo mensual del Distrito Federal, lo que resulte mayor.

El folleto explicativo y el contrato de apertura de crédito no especifican el número de años en que inician y concluyen cada etapa.

El solicitante del crédito puede ser persona física, las características que se necesitan son:

Persona física, tener entre 25 y 65 años de edad.

Ser cuentahabiente de Banamex.

No hay ingresos mensuales mínimos.

Las principales características del crédito son:

Los destinos del crédito serán la adquisición; remodelación, ampliación o terminación de obra y liquidez.

El solicitante determina su capacidad de pago.

Plazo máximo de 30 años para la adquisición.

Plazo máximo de 20 años para liquidez.

No existe clasificación de la vivienda.

Comisión por pago anticipado.

El 80% como monto máximo del crédito.

Pago mensual de 10 nuevos pesos por cada 1000 nuevos pesos de crédito.

Comisión por apertura de crédito del 3%.

Existe una "comisión o pena" por liquidación anticipada durante la primera etapa del crédito.

Los gastos en que incurre el solicitante son:

Investigación de crédito.

Comisión por apertura (puede ser financiable).

Estudio de valor (avalúo).

Supervisión de obra (para remodelación o construcción).

Gastos de escrituración.

En cuanto a los seguros, el acreditado se obliga a tomar un seguro de vida e incapacidad total o permanente y de daños por la suma del crédito; y por el 85% de las construcciones respectivamente. El costo de las primas de seguro por tales conceptos, se incrementarán cada seis meses al igual que las mensualidades del crédito.

"Espacios" ofrece los siguientes beneficios al cliente:

Autocalificación de su capacidad de pago.

Amortización al capital en la segunda etapa de su crédito.

Certidumbre de su pago mensual durante seis meses.

Es relevante comentar que tanto el Banco de Comercio como el Banco Nacional de México han establecido con los notarios públicos, políticas y lineamientos generales para llevar a cabo la formalización de los créditos, pactando tiempos máximos de firma, en paralelo con un estricto apego al arancel notarial en costos de escrituración.

Capítulo quinto

CONCLUSIONES

PRIMERA

Consideramos que todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona. La connotación de la palabra "vivienda" se refiere a vivir, a tener vida, es por ello que la vivienda da seguridad al hombre. Si bien la necesidad de habitación del hombre responde a su inseguridad latente y su lucha contra la incertidumbre, por ende, surge su deseo de propiedad o adquisición de la tierra, a la que se apegas y provoca su arraigo tomando los elementos naturales que le sirven para satisfacer su alimento y vestido.

El derecho a la propiedad de una vivienda, es un derecho innato y esencial que tiene todo hombre, con ello el ser humano alcanza su entereza, pues tiene sentido de la justa propiedad.

La necesidad de vivienda en comunidad, es una realidad social, que produce un conjunto de fenómenos sociales, jurídicos y económicos, conformando materia de estudio para la ciencia de la sociología. El derecho como conjunto de normas que regulan los problemas surgidos de la realidad social, no puede sustraerse a la ayuda de la sociología.

La vivienda, los asentamientos humanos irregulares y la falta de urbanización del suelo, son realidades sociales que han continuado acaparando la atención de diversas ciencias, entre ellas, el derecho, que debe intervenir en la regulación de asentamientos irregulares, en la promoción del desarrollo urbano y en el apoyo a la vivienda, en sus matices de propiedad y arrendamiento.

SEGUNDA

El problema de vivienda, es temporal y universal, generalmente se presenta acompañado de una complejidad de efectos en materia de asentamientos humanos y urbanismo. La vivienda es un padecimiento mundial, mismo que sufren por igual, países como Inglaterra, Francia, Italia e incluso los Estados Unidos de Norteamérica, como países "subdesarrollados", y los países de América Latina no son la excepción.

El desarrollo del problema habitacional, ha ido progresando de la mano con el desarrollo demográfico de los países. En nuestro país, cuando comienza el incremento de habitantes en la década de los cincuentas, se inicia el aumento en la escasez de la vivienda nacional.

Es en estos momentos, cuando el Estado emprende su acción habitacional. El Instituto Nacional de Vivienda (INFONAVIT) es el primer organismo en aparecer, al que le siguen una serie de institutos y fideicomisos creados para abocarse y proporcionar habitaciones a sus derechohabientes y a las clases más desprotegidas que prolongan su acción hasta la fecha.

El sismo del 19 de septiembre de 1985, causó una diversidad de efectos en aspectos económicos, sociales y jurídicos de la vida nacional. En materia de vivienda, trajo como consecuencia el colapso del mercado inmobiliario y produjo un paréntesis en el quehacer gubernamental habitacional. Este hecho natural, puso de manifiesto la incapacidad administrativa y financiera del Estado, pues concentró todos sus esfuerzos en dotar de nuevas viviendas a los damnificados por el sismo, descuidando su encaminada labor habitacional en el resto de territorio nacional.

En este período, el arrendamiento inmobiliario que constituía la única alternativa de vivienda para la mayoría de los mexicanos, se replegó.

Su característica principal fué la carencia de fomento estatal de significativa relevancia en este rubro, sin embargo, hubo algunos intentos legislativos por resucitarla, tratando de disminuir la sobreprotección de la figura del arrendamiento por la legislación vigente, sin obtener los resultados esperados.

El aspecto demográfico, ha sido un medidor y delimitador de las dimensiones del problema habitacional, tanto a nivel mundial, nacional y regional. En este renglón, cuando las proyecciones indican que para el año 2000, el total de la población nacional será de 109.2 millones de personas, de las cuales 83.2 millones se ubicarán como población urbana, se deberá poner especial atención en este indicador, a fin de planear y ejecutar con efectividad las acciones habitacionales para el futuro.

Los cálculos indican que el déficit de viviendas nuevas, para los siguientes seis años, será de 18.2 millones y cuando pensamos que en el mismo período, sólo se edificaron poco más de 1 millón de viviendas por la presente administración, el panorama es desalentador. Además, si reflexionamos, en que de esa suma de nuevas "viviendas" construídas, en su gran mayoría no cuentan con los criterios mínimos de bienestar de toda vivienda, como la protección, higiene, privacidad, comodidad, localización adecuada y seguridad en su tenencia, lógicamente, el inventario habitacional de las nuevas viviendas se reduce en la misma proporción en que exista carencia de tales satisfactores.

TERCERA

Las autoridades estatales, inmersas en la problemática inmobiliaria y conscientes de sus efectos, han creado, modificado y reformado el marco legal de su gestión en materia de vivienda, asentamientos humanos y desarrollo urbano.

La legislación vigente, concentrada en diversos ordenamientos tales como: la Constitución Política, Ley Federal de Vivienda, Ley General de Bienes Nacionales, Ley Federal del Trabajo, Código Civil y Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, establecen los lineamientos que en materia de vivienda, asentamientos humanos y desarrollo urbano delimitan la realización de las acciones de autoridades, institutos, fondos y grupos financieros. Sin embargo, dada su diversidad, atemporalidad y

falta de precisión legislativa con el entorno de las realidades sociales, han provocado la invasión de competencias entre la Federación, los Gobiernos de los Estados y Municipios, han creado la confusión de funciones entre autoridades y organismos, y han originado la multiplicidad de criterios en la planeación y ejecución de acciones.

Resumiendo, los ordenamientos legales, no establecen un entorno claro, preciso y plural que determinen a nivel nacional la coordinación de criterios y metas entre el sector gubernamental, social y privado en materia de vivienda, asentamientos humanos y desarrollo urbano.

Desde hace algunas décadas, ha sido tradición del Gobierno Federal, utilizar el sistema de planeación democrática como instrumento de desarrollo nacional. Y la presente administración no ha sido la excepción.

En el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, converge el entorno administrativo de la Política Nacional de Vivienda. Documento de singular valía, pues recopila los planteamientos, propuestos y demandas de los representantes de los sectores público, social y privado; el cual plantea las metas sectoriales del Gobierno de la República bajo 11 líneas prioritarias, a saber: Coordinación Institucional; Financiamiento; Densificación Urbana, Mejoramiento y Rehabilitación; Autogestión, Vivienda en Arrendamiento, Tierra, Vivienda Rural, Insumos, Normas y Tecnología, Simplificación Administrativa y Asignación de Recursos.

Sin embargo, el Programa Nacional de Vivienda, no cumplió al 100% su cometido. En la elaboración de este programa, se careció de la cuantificación real de las necesidades de vivienda para 1990-1994, pues se consideró un crecimiento medio anual de la población nacional de alrededor de 18.1 % para 1994, mientras que las cifras indican que fue del 2.6% anual. Y no obstante que los organismos habitacionales contruyeron un poco más de 1 millón de viviendas en los últimos seis años, es obvio concluir que sus esfuerzos fueron insuficientes para resolver las necesidades actuales, acumuladas a rezago de otras administraciones, menos aún será reto fácil de enfrentar por futuras generaciones.

CUARTA

Las Instituciones de Banca Múltiple con sus Grupos Financieros, han realizado significativos esfuerzos habitacionales. Se han destacado por ofrecer al mercado inmobiliario diversos esquemas de crédito, incluyendo a la vivienda de interés social, bajo el principio de rentabilidad financiera.

La Banca Privada ha adoptado una posición firme y seria ante las circunstancias actuales de vivienda, comprometiéndose a buscar la mayor accesibilidad de sus créditos hipotecarios a la población, concentrando esfuerzos en la realización de acciones, e incluso, celebrando convenios para la disminución de costos de escrituración con los Notarios Públicos.

Pero desgraciadamente, sus créditos para la adquisición de vivienda no han alcanzado a beneficiar a las clases más necesitadas, debido como factor principal, a la crisis económica, lo que se traduce en la falta de poder adquisitivo de la población demandante de financiamientos.

En suma, las causas-efectos del problema de vivienda en nuestro país, son tan diversas y complejas, que no existe Estado, Organismo, Institución ni Autoridades que puedan encararlo y resolverlo en forma separada, se requiere de un esfuerzo conjunto de la población y autoridades públicas y privadas para responder a uno de los retos sin precedentes en nuestras vidas, la vivienda.

BIBLIOGRAFIA

ABASCAL ZAMORA, JOSE MARIA
VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES,
TALLERES GRAFICOS DE LA NACION
MEXICO, 1985.

CORTES, HERNAN
CARTAS DE RELACION DE HERNAN CORTES
EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1983.

EL CENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA
LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (HABITAT)
INFORME MUNDIAL SOBRE ASENTAMIENTOS
HUMANOS 1988, ESPAÑA.

ENGELS, FEDERICO
LA CUESTION DE LA VIVIENDA
EDICIONES Y DISTRIBUCIONES HISPANICAS, MEXICO.

ESQUIVEL OBREGON, TORIBIO
APUNTES PARA LA HISTORIA DEL DERECHO EN MEXICO
PORRUA, 2DA. EDICION, MEXICO, 1984.

FUNDACION DE VIVIENDA POPULAR
LA VIVIENDA EN VENEZUELA, ENFOQUE MULTIDISCIPLINARIO,
R.S. AREA Grafica, VENEZUELA, 1989.

INSTITUTO PARA EL DESARROLLO SOCIAL DE AMERICA
CENTRAL,
*POLITICAS HABITACIONALES Y AJUSTES DE LAS ECONOMIAS EN
LOS 80s,*
VENEZUELA, 1991.

INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS
TRABAJADORES,
*FUENTES LEGALES DE FINANCIAMIENTO A LA VIVIENDA
POPULAR,*
MEXICO, 1976.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA GEOGRAFIA
E INFORMATICA
*ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PERFIL SOCIODEMOGRAFICO
XI CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA 1990,*
TALLERES GRAFICOS DE LA NACION, MEXICO, 1992.

GARCIA MAYNEZ, EDUARDO
INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO
PORRUA, MEXICO, 1985.

GERTZ MANERO, FEDERICO
LA VIVIENDA CONGELADA EN EL DISTRITO FEDERAL,
PORRUA, MEXICO, 1949.

ORVILLE F. GRIMES, JR.
VIVIENDA PARA FAMILIAS URBANAS DE BAJOS INGRESOS
EDIF. TECNOS, MADRID, 1978.

PRADILLA COBOS, EMILIO
CAPITAL, ESTADO Y VIVIENDA EN AMERICA LATINA
FONTAMARA, MEXICO, 1987.

RECASENS SICHES, LUIS
TRATADO GENERAL DE SOCIOLOGIA,
PORRUA, MEXICO, 1976.

SANCHEZ AZCONA, JORGE
NORMATIVIDAD SOCIAL, ENSAYO DE SOCIOLOGIA JURIDICA,
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, MEXICO, 1989.

SERRA ROJAS, ANDRES
CIENCIA POLITICA
PORRUA, MEXICO, 1985.

SILVA HERZOG-FLORES, J. ET. AL
ASENTAMIENTOS HUMANOS, URBANISMO Y VIVIENDA
PORRUA, MEXICO, 1977.

SECRETARIA GENERAL, ORGANIZACION DE ESTADO
AMERICANOS,
LA VIVIENDA EN HONDURAS,
DEPTO. DE ESTUDIOS SOCIALES UNION PANAMERICANA,
WASHINGTON D.C., 1964.

VILLORO TORANZO, MIGUEL
INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO
PORRUA, MEXICO, 1985.

WITKER, JORGE
COMO ELABORAR UNA TESIS DE GRADO EN DERECHO
EDTT. PAC, MEXICO, 1986.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS E.U.M.

CODIGO CIVIL

LEY FEDERAL DE VIVIENDA

LEY FEDERAL DEL TRABAJO

LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES
LEY DE DESARROLO URBANO PARA EL DISTRITO FEDERAL
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1990
PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA 1990-1994