



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

24
Res.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES

EN EL DISTRITO FEDERAL

(LOS DESDOBLADOS)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

MARIA DE LA LUZ ALCARAZ LOPEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA

1995



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
(Turno Vespertino)

Ciudad Universitaria, D.F., a 16 de enero de 1995.

DR. MAXIMO CARVAJAL CONTRERAS
Director de la Facultad de Derecho
P r e s e n t e.

La pasante de esta Facultad, CARAZ LOPEZ MA. DE LA LUZ, ha elaborado la tesis denominada "ASISTENTES HUMANOS IRREGULARES EN EL DISTRITO FEDERAL (LOS DESDOLADOS)", bajo la dirección del Lic. Eduardo Gallardo Becerra, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud consideramos que esta en aptitud dicha tesis de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integran el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites necesarios para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las expresiones de mi consideración y respeto.

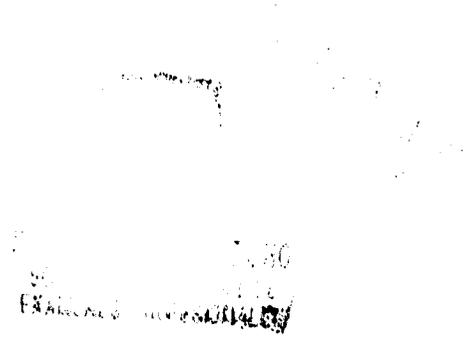
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
El Director del Seminario
(Turno Vespertino)

PE德罗 NOGUERA CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



FALLA DE ORIGEN

*A ti Jehová:
por todas las bendiciones
que he recibido de tu
generosidad*



*A mis padres:
por ser la fuente de mi ser, a mi madre que ha cumplido
íntegramente su misión de mujer, como esposa devota
y madre ejemplar.
A mi padre, quien con sus valores inquebrantables, me
ha enseñado el camino a seguir.
Gracias por ser el fruto de su amor.*

*A mi esposo:
Por su apoyo compartido
y cariño brindado en
los momentos precisos
Te amo.*

*A mis hijos Sheriza y Carlos René:
Por ser los tesoros más grandes
que me ha concedido Dios.*

*A mi hermano José Luis
y mi cuñada Elizabeth, por su valiosa
ayuda y por todo el apoyo
que me brindaron.*

*A mis hermanos:
Arturo, Patricia, Enrique y
Oscar, por su valiosa ayuda y sus finos consejos.*

*A mi asesor:
Eduardo Galindo Becerra, por su
invaluable ayuda como profesor
y amigo para la realización
del presente trabajo.*

INDICE

ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN EL DISTRITO FEDERAL

(LOS DESDOBLADOS)

INTRODUCCION

CAPITULO I

ANTECEDENTES

- | | | |
|----|--|----|
| A) | Explosión demográfica a nivel mundial durante el presente siglo. | 1 |
| B) | Desarrollo del país y crecimiento de la Ciudad de México a partir de 1940. | 4 |
| C) | Inversión pública y privada en materia de vivienda de 1940 a la fecha. | 14 |

CAPITULO II

SURGIMIENTO DEL PROBLEMA DE LOS DESDOBLADOS

- | | | |
|----|---|----|
| A) | Migración Campo-Ciudad. | 25 |
| B) | Hacinamiento en Habitaciones Unifamiliares. | 33 |
| C) | Problemas de vialidad, tránsito y transporte en el Distrito Federal y zonas conurbadas. | 39 |
| D) | Regulación Urbana (fraccionamientos, unidades habitacionales, edificios departamentales). | 44 |
| E) | Invasiones y Tenencia Irregular. | 55 |

CAPITULO III

INTEGRACION DE GRUPOS

A)	Asociaciones Civiles y Sociedades Cooperativas.	66
B)	Problema Habitacional y demanda de casa habitación en centros urbanos.	70
C)	Principales Instituciones de Vivienda del sector público.	73

CAPITULO IV

PROBLEMATICA Y SOLUCIONES A PARTIR DE 1985.

A)	Sismos de Septiembre de 1985.	95
B)	Problemática de los desdoblados en Nonoalco-Tlatelolco.	98
C)	Problemática de los desdoblados en otras zonas colapsadas de la Ciudad de México.	99
D)	Universo de afectados atendidos por el Programa de Renovación Habitacional Popular.	101
E)	Otros organismos encargados de atender el problema de los desdoblados.	105
F)	Grupos políticos y sociales abocados a atender el problema de los desdoblados	105
G)	Soluciones adoptadas por el gobierno.	108
H)	Alternativas.	109

	CONCLUSIONES	114
--	---------------------	------------

	BIBLIOGRAFIA.	119
--	----------------------	------------

INTRODUCCION

La vivienda es una condición básica para la población. El derecho de todo mexicano tiene a ella se encuentre consagrado a través del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo el interés básico de este trabajo, es precisamente saber las causas por las que muchas familias se encuentran sin un techo propio en donde vivir.

Este problema tiene distintos orígenes, inicialmente se observa el índice de crecimiento demográfico, el cuál ha crecido en forma considerable, desde los inicios del presente siglo, pero cobrando notoriedad a partir de la década de los 70's, que es cuando las tasas de natalidad aumentan comparativamente con los años anteriores.

A este crecimiento de población se suma otro de igual magnitud que se deriva de las migraciones de la gente del campo a la ciudad, quienes vienen a éstas con el afán de encontrar un nivel de vida superior al que tienen en sus lugares de origen.

Sin embargo al llegar a la ciudad además de enfrentarse al problema de falta de empleo, por no contar con la experiencia para poder desarrollarlos, también se encuentran con otro problema quizás más grave, que es el de la habitación.

Muchos migrantes al llegar a las ciudades y no contar con una vivienda, se instalan con parientes o amigos que viven dentro de la ciudad y en muchas ocasiones las condiciones de vida de estos parientes son precarias.

Esta situación nos conduce a otro problema igualmente grave con lo que es el hacinamiento, que es precisamente el amontonamiento de una o más familias en una sola vivienda y en condiciones insalubres, ya que muchas de estas viviendas carecen de servicios públicos.

Es así que la gente ya cansada de esta situación, busca posibilidades de agruparse con otras personas que poseen las mismas características y sale en busca de un lugar en donde habitar, llegando en muchas ocasiones a invadir predios que han sido abandonados y trayendo como consecuencia la formación de asentamientos irregulares carentes de servicios públicos.

Estos asentamientos se dan principalmente en dos tipos de terrenos, unos que pertenecen al estado y otros de propiedad privada.

Ante este problema de irregularidad, el gobierno en su preocupación por abatirlo, crea diversos programas cuya finalidad es la de regularizar estos asentamientos.

Ahora bien, existen estos grupos que también representan un problema y estos son los denominados los desdoblados.

Estos grupos generalmente ocupan un cuarto de servicio, que pertenece a un departamento, mismo que se adquieren en renta o inclusive en préstamo,

Sin embargo el hecho de que sean dos viviendas en una le da ese carácter de desdoblamiento, del cual deriva su nombre.

Es por ello mi interés en realizar este trabajo, entendiendo las causas que producen esta problemática y tratando de encontrar una posible solución a este núcleo de la población, que en nuestro país constituye una gran mayoría.

Así mismo considero necesario establecer que existe una diferencia marcada entre los que es la irregularidad de los asentamientos y la no regularidad de los mismos.

En el caso de la no regularidad, ésta se presenta cuando no se cubre alguno de los requisitos que han sido señalados previamente por la ley para la constitución de fraccionamientos, unidades habitacionales o edificios departamentales, los cuales en el caso concreto de cada uno de ellos debe cubrir ciertos requisitos entre los cuales podríamos mencionar a manera de ejemplo las zonas en que se permite la construcción de los mismos, la organización de la estructura vial, las especificaciones relativas a las características y dimensiones de los lotes, así como las normas de urbanización y las técnicas necesarias para el racional funcionamiento urbano del mismo.

Es por ello que al no cubrir uno o varios de los requisitos previamente establecidos se cae en la no regularidad, siendo susceptibles de regularización una vez que hayan sido cubierto el o los requisitos faltantes, procediendo de esta manera a la regularización del asentamiento.

Sin embargo en contraposición a lo anterior se dan también los asentamientos irregulares, los cuales se encuentran fuera de regla, es decir, son contrarios a derecho y violatorios del mismo quebrantando las normas jurídicas y técnicas que sobre tenencia son aceptadas, principalmente sobre suelo o urbano.

Esta irregularidad normalmente se presenta en terrenos que son propiedad del Estado, ya sea local o federal y por otro lado en terreno de propiedad privada y se dan en forma ilegal a través de invasiones como se explica más adelante en este trabajo.

Esto contrario a la figura de la no regularidad, no debería de ser susceptible de regularización en función de que no cuenta con los elementos necesarios para ser regularizados, sin embargo en la práctica muchas invasiones han sido regularizadas a través de diversos programas creados por el gobierno, lo cual es contradictorio dada la naturaleza y la existencia del derecho.

CAPITULO I

ANTECEDENTES

A) EXPLOSION DEMOGRAFICA A NIVEL MUNDIAL DURANTE EL PRESENTE SIGLO.

A fin de tener una perspectiva sobre los cambios que han estado ocurriendo en el desarrollo de la humanidad, es necesario tener una visión aunque sea somera del crecimiento de población a partir del presente siglo.

De acuerdo a las cifras proporcionadas por Naciones Unidas la población ha sufrido un desarrollo espectacular a través del tiempo según estadísticas " en el año de 1900 ascendía a 1550 millones de habitantes, dándose un doblete de la misma en el año de 1930, contando con 2015 millones de habitantes y en 1960 a solo treinta años de diferencia la población aumentó a 2995 millones que para 1980 había vuelto a doblarse y alcanzaba la cifra de 4330 millones de habitantes". (1)

Sin embargo dicho crecimiento no se desarrollo aun mismo ritmo mundialmente, este se fue dando de diversas maneras, en los distintos continentes, debido a las elevadas tasas de crecimiento natural y la disminución de las tasas de mortalidad y por la elevada fecundidad.

Después de una drástica declinación con motivo de la primera guerra mundial, la tasa de natalidad se elevó gradualmente, volviéndose a reducir después de la segunda guerra mundial.

Por lo que se refiere a América del Norte el espectacular crecimiento de la población se debió a que en esas fronteras el matrimonio se realizaba a una edad temprana y la fecundidad era elevada.

Después de la primera guerra mundial la tasa de natalidad y la inmigración disminuyeron, pero a partir de 1945 volvió a aumentar motivado principalmente por la alta tasa de natalidad y la reproducción en edades más tempranas.

Por otra parte el crecimiento en América Latina se reanudó lentamente en virtud de la migración europea y el crecimiento natural, formando parte de este crecimiento la importación de esclavos africanos.

" Una tabulación de tasa de natalidad para los periodos de 1945-1950, 1950-1960, muestra una fecundidad muy elevada en casi todos los países de América Latina. Las excepciones son Argentina y Uruguay en donde las tasas brutas de natalidad son apenas superiores al 20%, Cuba con una tasa del 30% y Chile donde son un poco mayores." (2)

Asimismo Costa Rica , El Salvador y México tienen tasas de crecimiento natural de alrededor del 35% para la mitad del decenio comprendido entre 1960 y 1970. "Para toda la región ha habido una duplicación en los años entre 1932-1962, en que alcanzó un total que se calcula en 216 millones de habitantes".(3)

En términos generales se puede decir que el crecimiento para América Latina, a diferencia de lo que ocurrió en otras regiones, alcanzó en un período más corto, una tasa de crecimiento mucho más alta, atribuyéndose esto a la disminución de la

mortalidad motivada por la importación de técnicas y productos farmacéuticos para la prevención y control de enfermedades.

En cuanto a Oceanía, fue en Australia y Nueva Zelandia en donde se registraron las tasas más altas de crecimiento natural, originadas por la Inmigración.

Por lo que se refiere a Asia la conformación de la historia demográfica esta definida por China, India y Pakistán, las cuales para el año de 1975, representaban el 70% de la población de Asia y el 40% de la población mundial, mientras Irán tenía un crecimiento anual del 2.7% e Irak contaba, según datos establecidos por Naciones Unidas con 5.1 millones de habitantes". (4)

Desde un punto de vista global la población aumentó a un ritmo firme hasta la primera mitad de este siglo, después del cual se dio una notoria aceleración. Sin embargo la tendencia de crecimiento no fue uniforme en todas las regiones, sino que incluía variantes, registrándose una declinación en América del Norte, estabilidad para Europa, fluctuaciones para la URSS y China, mientras que Asia, América Latina y África aumentan su crecimiento.

B) CRECIMIENTO DE LA CIUDAD DE MEXICO Y DESARROLLO DEL PAIS A PARTIR DE 1940

Así como la historia de la humanidad ha sufrido cambios a través de los tiempos, así la Ciudad de México ha crecido y se ha desarrollado manteniendo en algunas épocas

un estancamiento en su crecimiento y en otras un desarrollo acelerado, es por ello que para hablar de como se ha desarrollado el país, nos remontaremos hasta el origen de la actual Ciudad de México, misma que fue fundada por los aztecas, en el centro del lago, que entonces existía en la altiplanicie mexicana.

Es al término de la conquista y destrucción de México Tenochtitlán cuando Hernán Cortés y sus hombres inician la construcción de la actual ciudad, aprovechando las cuatro calzadas existentes para hacer el trazo de la Ciudad de México, con sus calzadas y calles como hoy están constituyéndose los cuatro barrios aztecas en el asiento de las residencias, iglesias conventos y edificios civiles de los conquistadores, mientras que las chinamperías, permanecen como asiento de la población indígena dedicada al servicio de la metrópoli.

Con motivo de la conquista la población indígena comenzó a declinar y al finalizar el siglo XVI ésta se encontraba reducida a la mitad de la población original y es en esta dinámica decreciente en donde surge la encomienda como una de las principales instituciones de la economía de conquista.

Posteriormente " en 1895 al levantarse el primer censo de población con características modernas, la población contada es de 12.6 millones de habitantes".
(5)

"Es para el año de 1900 cuando la población censal ascendía a 13'607,259 habitantes. (6) esta cifra declinó durante la lucha armada en el período de la Revolución de 1910, significando una ruptura en la organización de la sociedad y un

punto de partida hacia una nueva experiencia social en el comportamiento de la población, y es a final de este período cuando las condiciones sociales, políticas y económicas del país permiten y fomentan su desarrollo en el aspecto urbano industrial y ciudad empieza a expandirse en forma significativa.

Durante los años de 1920 y 1930 la población comienza a experimentar un cambio demográfico, de un régimen de crecimiento moderado a uno de crecimiento en constante aceleración así mismo durante el mandato de Obregón en los años de 1920-1924 se despliega un fuerte impulso en la construcción de carreteras, se da la construcción del sistema financiero y la infraestructura energética, contribuyendo esto en forma decisiva a la generación de las condiciones propicias para la expansión económica.

Para el año de 1925 se reconstruye el sistema financiero con la creación del Banco de México, el Banco de Crédito Agrícola en 1926, la creación de la Nacional Financiera en 1936, y la expropiación petrolera en 1938, formando todo esto parte del conjunto de medidas destinadas a instaurar el nuevo modelo de desarrollo de base urbano-industrial.

“El comportamiento de las variables vitales de natalidad y mortalidad influyeron en la declinación y conformación del perfil demográfico que se materializó en la tasa de crecimiento que del 1.6 en 1930 paso al 3.5% anual en 1970”. (7)

El acontecimiento demográfico sobresaliente del período de 1940-1970 comienza con el salto ocurrido entre los años 30 y 40 cuando se aceleró el ritmo de crecimiento de la población en México, y es en este momento cuando el país cruza por una nueva etapa de su desarrollo económico, basado en un proceso de acumulación de capital y en el uso de una abundante y barata mano de obra promovida por una política de industrialización y sustitución de importaciones e impulsado por otras políticas estatales que se han conjugado con las actividades del sector privado tanto mexicano como extranjero.

A partir de este momento se da un cambio en el área rural derivado de la destrucción del sistema de haciendas y con la redistribución de esas propiedades, es así que la mayoría de la población que antes había dependido de este sistema ahora se organiza en ejidos explotados en forma colectiva o como lotes familiares que llegaron a ser elementos característicos del México Agrario en coexistencia con una diversidad de propiedades privadas.

Es en esta época en la que se crea la Reforma Agraria y cuya intención original era la de transformar las condiciones que afectaban a la mayoría de la población mexicana, pero su principal efecto fue el de liberar al campesino, a los peones y sostener una economía campesina, agrandando el nuevo grupo de ejidatarios.

Los años que siguieron a la consolidación del sistema de reproducción y la expansión del campesinado fueron en una gran medida los responsables del

crecimiento de la población rural mismo que se vio reflejado en el incremento de tierras ejidales bajo cultivo.

Otro aspecto importante que tuvo que ver con el acomodamiento de la población fue la política agrícola que se aplicó mediante el apoyo del gobierno a través de subsidios para la agricultura comercial en forma de inversión pública destinada a transportes, energía eléctrica, petróleo hierro y acero.

El rápido crecimiento del sector industrial creó oportunidades de empleo en áreas urbanas, lo que permitió el acomodo de una porción cada vez mayor de la población en las ciudades, principalmente en el Distrito Federal y es así que, "En 1930, la población capitalina se estimaba en 1.2 millones de personas, el 98% de los habitantes residía en la Ciudad de México, y sus barrios tradicionales, en una área de 137.76 km., el 2% restante de la población urbana del distrito federal habitaba en las delegaciones de Coyoacán y Atzacapozalco". (8)

Es en este momento cuando surge una demanda creciente de espacio, vivienda y servicios urbanos, floreciendo las oportunidades mobiliarias y transformando las características hasta entonces vigentes del poder económico, multiplica el número de propietarios mediante la transacción comercial del suelo y la mancha urbana se extiende, mientras que las inversiones oficiales se aplican para la satisfacción de la demanda de servicios para su extensión.

Derivado de lo anterior los propietarios de los predios y edificios de la ciudad y participar en el nuevo auge, es por esto que sus arrendatarios comienzan a ser

presionados para desalojar las mismas y como consecuencia de todo esto se da el decreto de congelación de rentas en 1947, con el objeto de garantizar la paz social.

Posteriormente en las décadas de los 50 y 60's la aceleración en el ritmo de crecimiento fue más sensible debido por una parte al descenso de mortalidad, como consecuencia del mejoramiento de las condiciones sanitarias y asistenciales y por otra parte a la elevación de los niveles de vida. Es a partir de este momento cuando el fenómeno de la concentración urbana adquiere características nuevas, ya que la población que se había acercado a las ciudades empieza a aumentar.

A partir de este momento es cuando un alto porcentaje de la población se asienta irregularmente en la periferia de la ciudad y las partes altas del valle, teniendo como consecuencia una presión que redujo la eficiencia de servicios y el espacio de habitación por familia.

" Un exhaustivo estudio realizado por el Instituto Mexicano del Seguro Social en 1962-1963 señala que de las 896,973 viviendas existentes en ese momento solamente un 18% había sido edificado antes de 1935 y se localizaba principalmente en el centro de la ciudad, con preponderancia en las colonias Guerrero y Emiliano Carranza. Por otra parte solamente el 15% de la totalidad de la plantilla de viviendas no presentaba deficiencias y era adecuada en tamaño al número de sus habitantes, en tanto que las viviendas deficientes representaban el 71.57% esto es 641,963 viviendas". (9)

En esta década es cuando el tema de población comienza a ser objeto de discusión pública , se inicia por darse cuenta que la alta tasa de crecimiento demográfico ejerce fuertes presiones sobre la disponibilidad de recursos del país y que la capacidad del sistema para hacer frente a las necesidades derivadas del crecimiento es limitada.

Muestra clara de esta toma de conciencia lo constituye la creación y publicación de la Ley General de Población publicada el 7 de enero de 1974 teniendo como objetivo establecer una relación entre las metas de crecimiento y las necesidades que emergen del crecimiento poblacional.

La época de los 70's se caracteriza porque en el campo demográfico se empieza a producir una tendencia a la baja en el comportamiento de la fecundidad, por ende en el ritmo de crecimiento de la población, mientras que en el aspecto económico se emprende una dinámica de explotación de los recursos energéticos como son petróleo y gas.

Según datos de la encuesta mexicana de la fecundidad efectuada en 1976 señala que la fecundidad para el período 1973-1975 fue de 6.15, en los años de 1976-1977 el nivel de la tasa descendió a casi 5.5, para 1979 era ya de 4.6 lo que representa un cambio del 30% en un periodo de diez años (1970-1979) ".(10).

El crecimiento de los centros urbanos es cada vez más notorio y esto se debe a las políticas que se fueron tomando a través de las décadas anteriores y es así que al llegar a la década de los 80 las actividades agropecuarias, forestales y pesqueras

se reducen aún más para dar paso al incremento de las actividades de las industrias extractivas y de la transformación. La localización de dichas industrias y los asentamientos humanos se dieron sin tomar en cuenta las características geográficas y sin la implementación de tecnologías apropiadas para cada caso y región.

Para finales de ésta década México se había consolidado como un país predominantemente urbano, "las áreas metropolitanas de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, concentraban el 28% de la población nacional, mientras alrededor de 90 mil poblaciones de menos de 2500 habitantes y que contiene el 33% de la población participan mínimamente en la producción de bienes y servicios, encontrándose marginados de los bienes del crecimiento económico del país." (11).

Se puede concluir que la aceleración del ritmo de crecimiento de la población ha tenido importantes consecuencias demográficas, económicas y sociales, propiciando cuantiosos desplazamientos que han afectado la forma en que se distribuye la población en el territorio esto aunado a la migración interna ha producido un proceso de concentración de la población en núcleos urbanos cada vez mayor.

Un ejemplo claro de esta concentración ha sido lo ocurrido en la Distrito Federal, el cual a través del tiempo ha ido creciendo en forma acelerada en comparación con otras grandes ciudades, que si bien es cierto han crecido y se han convertido en grandes zonas urbanas, estas no se pueden comparar en

proporción con lo que ha sucedido en el Distrito Federal, motivo por el cual debe hacerse un análisis por separado de éste.

Para realizar este análisis se ha separado la evolución y crecimiento del Distrito Federal a través de tres etapas y que son las siguientes:

La primera etapa de transformación del Distrito Federal se da en el periodo comprendido de 1930-1950 cuando se fomenta la industrialización en el norte del Distrito Federal, al mismo tiempo que crece la urbanización hacia lo que hoy son las Delegaciones de Atzacapotzalco, Gustavo A. Madero, Alvaro Obregón, Coyoacán, Iztapalapa e Iztacalco, hasta llegar a los límites con el Estado de México.

La segunda etapa se cuenta entre los años de 1950 a 1970 y es en ésta etapa donde se da una ampliación industrial hacia Tlalnepantla y Ecatepec, al mismo tiempo que se inicia la conurbación de las Delegaciones de Tlalpan, Xochimilco y la Magdalena Contreras, mientras que el Estado de México se inicia la ocupación de Naucalpan y Ciudad Nezahualcóyotl.

Es en este momento cuando se manifiesta la diferencia de criterios de las autoridades del Distrito Federal y el Estado de México, por una parte en el Distrito Federal se prohíben los fraccionamientos, mientras que el Estado de México da un auge en la utilización del suelo con fines urbanos.

La tercera etapa se da en los años de 1979 a 1990, cuando los límites del Distrito Federal son rebasados y se inicia el establecimiento de la zona industrial Izcalli-Tultitlán, al mismo tiempo que se conurban doce Municipios más. llegando a un total de diecisiete.

Como ya se ha visto la evolución y crecimiento de la Ciudad de México en el presente siglo se ha dado a pasos agigantados, siendo más notorio el crecimiento a partir de la década de los cuarenta.

Lo anterior es a consecuencia de la política económica y administrativa que desde principios de siglo se ha concentrado en la capital del país, motivo por el cual la superficie urbanizada se ha extendido sobre todas las Delegaciones, (excepto Milpa Alta) y doce Municipios del Estado de México, abarcando en la actualidad el área urbanizada de 3000 km.

Debido a este elevado crecimiento que se ha presentado en las grandes zonas urbanas principalmente en la Ciudad de México y el área metropolitana, se han manifestado problemas graves que afectan a esta Ciudad y entre los cuales se encuentra el problema del transporte en virtud del incremento en los costos y tiempos derivado del aumento de las distancias a recorrer y el congestionamiento de vehículos.

Se han presentado problemas de contaminación atmosférica que repercuten en la salud de la población y el deterioro de los bienes inmuebles, así como la escases de agua, que para satisfacer el creciente consumo se debe traer de las zonas más alejadas del Valle de México, con los consecuentes incrementos en el costo.

Así mismo se ha dado el hundimiento de la Ciudad de México, causado por la sobre explotación de los mantos acuíferos del valle, así como el pago de los salarios

más altos, que han generado mayor competencia en el mercado y un costo más elevado de infraestructura.

C) INVERSION PUBLICA Y PRIVADA EN MATERIA DE VIVIENDA DE 1940 A LA FECHA.

La vivienda ha constituido en todas las sociedades uno de los bienes de consumo fundamentales para el hombre, es por ello que el Ejecutivo Federal y algunas entidades del sector público se han preocupado por la escases de viviendas decorosas, asumiendo el Gobierno su participación en el problema de la vivienda desde la promulgación y aprobación de leyes y reglamentos hasta la realización de programas.

Resulta difícil establecer hasta qué punto la intervención en materia de vivienda fue iniciada por el Estado, sin embargo la primera regulación respecto a esta materia, fue incluida en la Constitución de 1917, con la anexión del artículo 123 Fracción XII que sostenía "en toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otro trabajo los patronos están obligados a proporcionar a los trabajadores, habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excedan del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas . Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de la población y ocuparen un número de

trabajadores mayores de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas".
(12).

Posteriormente durante el periodo de Gobierno del presidente Plutarco Elías Calles 1924-1928, se creó la primera institución de vivienda, que otorgaba beneficios para funcionarios públicos y recibió el nombre de Dirección de Pensiones Civiles del Estado y Retiro (DPCER) y se creó en el año de 1925 y su función era la de otorgar préstamos para la adquisición de vivienda, esta institución produjo un promedio de 350 unidades durante su existencia, hasta que se convirtió en el ISSSTE en 1959.

Más tarde en 1931, además de la aprobación de la ley federal del trabajo, se crearon dos bancos de desarrollo con el fin de que financiaran la construcción de caminos y la infraestructura para la distribución del agua. Uno de estos bancos incluía un departamento para la vivienda dentro de su organización, pero no empezó a producir realmente, sino hasta el año de 1947.

Durante el Gobierno del presidente Lázaro Cárdenas 1934-1940, se creó el D.D.F., para integrar a la población urbana de escasos recursos al estado, dado su acelerado crecimiento y la proliferación de asentamientos ilegales

Es en éste periodo cuando se crearon las primeras colonias en las afueras de la Ciudad de México y se legalizan algunos asentamientos dispersos localizados particularmente al norte de la Ciudad, cerca de las áreas industriales.

Posteriormente y durante el periodo de gobierno de Manuel Ávila Camacho 1940-1946, se continuó con las políticas de desarrollo urbano implantadas en el periodo de Cárdenas designándose cincuenta mil nuevos lotes para la vivienda de autoayuda.

Es en esta época cuando se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social el 31 de Diciembre de 1942, siendo la finalidad de esto además de garantizar la seguridad social de la población, se pretende que se cumpla el mandato constitucional acerca de la vivienda.

En los años de 1946-1952 y bajo la presidencia de Miguel Alemán BNOSPA, actualmente Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, comienza sus actividades en materia de vivienda creando una oficina en el Banco llamada Fondo de Casas Baratas en 1947, produciendo un promedio de 1370 unidades anuales, las cuales en su mayoría eran asignadas a un sector de la población cuyos ingresos eran cerca del doble del salario mínimo que correspondía a trabajadores sindicalizados, funcionarios públicos y maestros.

Cabe mencionar que las instituciones del sistema bancario mexicano, sean privadas, mixtas o estatales, se rigen para el otorgamiento de créditos para producción adquisición y mejora de viviendas por la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

Es por ello que en Enero de 1948 entró en vigor una adición a ésta ley por la cuál quedó instituida una especialidad para atender el problema de la vivienda;

mediante esta ley se autorizaron instituciones especializadas a las que se les denominó Bancos de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Familiar.

Con el presidente Adolfo Ruiz Cortínez 1952-1958, se adoptaron medidas respecto a la vivienda, una fue la creación de una oficina para la vivienda dentro del IMSS en el año de 1956 y cuyo propósito era el de proveer a los trabajadores viviendas rentadas, mismas que les fueron adjudicadas a los trabajadores sindicalizados. Sin embargo con antelación se creó en 1954 el Instituto Nacional de la Vivienda (INV), cuyo objetivo era el de atender a la población urbana de escasos recursos resultante de la urbanización.

El INV se creó con el propósito de llegar a solucionar el problema de las ciudades perdidas que existían dentro de la propia ciudad, así como atender el problema de los asentamientos ilegales. "la producción anual de vivienda del INV, fue de sólo 900 unidades desde 1954 hasta su transformación en el Instituto Nacional Para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda (INDECO) en 1970". (13).

En el sexenio de Adolfo López Mateos 1958-1960, el estado adoptó diversas medidas respecto a la vivienda, entre las cuales se encontraba una modificación a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares que consistía en "fomentar el crédito destinadas a las actividades productivas, ampliar los préstamos para la adquisición de bienes de consumo durables y atender las necesidades de crédito para la construcción de viviendas populares. El Banco de México, para la consecución de este último fin, facultó a los Bancos de Ahorro, Hipotecarios y de

Ahorro y Préstamo para la Vivienda Popular a que se concediesen préstamos hipotecarios hasta el 80% del valor de las garantías". (14).

Otra de las medidas tomadas durante este sexenio, fue la de incrementar los beneficios de la vivienda para los funcionarios públicos, así como la realización de un mecanismo financiero para facilitar el acceso a la vivienda a la clase media, esto a través de la creación del programa financiero de vivienda que se dio en 1964 a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En los años de 1964-1970 y durante el Gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, se fomentó el desarrollo del Programa Financiero de Vivienda cuyos objetivos fueron los de facilitar la compra de viviendas de interés social, haciéndolas accesibles a extensos grupos, así como la de incrementar estos bienes mediante la colaboración conjunta del estado, los bancos privados y otros sectores de la colectividad.

En esta etapa la participación de la banca privada fue muy importante, ya que se le autorizó aumentar la proporción de sus créditos hasta un 80% del valor de los inmuebles, para el caso de financiar viviendas de interés social, además de acrecentar el mencionado porcentaje cuando se dieran garantías adicionales a la hipoteca o fideicomiso.

Con la nueva legislación, a los departamentos de ahorro de los bancos privados se les permitió otorgar créditos con garantía hipotecaria o bien adquirir títulos hipotecarios cuya cobertura estuviese constituida por financiamientos de esa índole, así mismo se les autorizó para que habrían cuentas especiales de ahorro a

quienes desearan adquirir viviendas, esto con el objeto de que se les diera mayor prioridad en los prestamos respectivos.

Además de lo ya mencionado se dispuso que las instituciones bancarias podrian recibir apoyo financiero de organismos especializados para realizar sus proyectos habitacionales de acuerdo con las normas que fueron dictadas por el estado.

"El diez de Abril de 1963, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, constituyó un fondo en fideicomiso en el Banco de México, S.A., mediante la asignación de recursos presupuestales con importe de cien millones de pesos al que denominó, Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI)". (15).

El FOVI tenía el carácter de un organismo de apoyo financiero, con el objeto de complementar los esfuerzos crediticios de la banca privada, así como realizar tareas de supervisión, asesoría y estudio.

A la par de la constitución del FOVI, se estableció otro fideicomiso dentro del banco central al que se le llamó Fondo de Garantía de Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA) y cuya finalidad era la de apoyar a los bancos privados que concedían prestamos con garantía hipotecaria o fiduciaria, destinados a vivienda de interés social.

Desde la creación del Programa Financiero de Vivienda hasta 1970, la producción de viviendas fue de 14170 , y la producción total para el periodo de 1973-1970, fue de 99190 unidades (16).

En 1969 se aprobó la transformación del capítulo de vivienda contenido en la Ley Federal del Trabajo, en el cuál se daba a las compañías privadas con más de cien trabajadores la responsabilidad de darlos vivienda. Sin embargo el sector privado a través de la Coparmex (Confederación Patronal Mexicana), establecía que la responsabilidad de proveer vivienda a los trabajadores, no podía ser responsabilidad exclusiva de este sector motivo que el estado aceptara este argumento cuando se creó el INFONAVIT.

Posteriormente durante el periodo de gobierno de Luis Echeverría Alvarez 1970-1976, se aumentó la provisión estatal de servicios sociales, incluyendo a la vivienda. El artículo 123 Fracción XII de la constitución se modificó y se creó la más importante institución para la vivienda, el Infonavit.

En esta época se dio la transformación del Instituto Nacional de la Vivienda (INV), en el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la vivienda (INDECO), y la creación de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.(CORETT), estos organismos tenían poder para regularizar la tierra.

Con la reforma del artículo 123 se obligaba a las Empresas a proporcionar a los trabajadores una vivienda cómoda e higiénica, esta obligación se cumplía mediante las aportaciones que las empresas hicieran a un fondo nacional de la vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a estos créditos baratos y suficientes para que adquirieran en propiedad tales viviendas.

Las acciones que se tomaron en materia de vivienda durante el gobierno del presidente José López Portillo 1976-1982, fueron la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), cuya principal función era la de planear los asentamientos humanos y aprobar un plan nacional de desarrollo urbano, así como un plan nacional de vivienda.

Por otra parte, en este sexenio se liquidó el Indeco y se creó el Fideicomiso Fondo Nacional para las Habitaciones Populares (FONHAPO), que es un organismo independiente y que surgía como producto de la transformación de casas baratas que existía en el interior de Banobras y que sustituyó al INDECO.

Por lo que se refiere a los avances en materia de vivienda ocurridos durante el periodo correspondiente de 1982-1990 bajo el mandato de Miguel de la Madrid Hurtado, éste se limitó a la aprobación de una Ley sobre vivienda y un plan nacional de vivienda.

Sin embargo el Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, se enfrentó al impacto económico y político causado por el terremoto que sacudió a la Ciudad de México, y los Estados de Jalisco y Guerrero en 1985, ya que la presión de los grupos urbanos que se vieron afectados concentró sus peticiones de vivienda, por lo que se puso en marcha un programa emergente de vivienda denominado Renovación Habitacional Popular y que era el encargo de atender esta situación y que será analizado más adelante

CITAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1) **Alvarez Gendi Sabino. Tratado General de Derecho Administrativo. Tomo II, Bosch Casa Editorial, Barcelona 1963.**
- 2) **Ibidem.**
- 3) **Ibidem.**
- 4) **García Cruz Miguel. Inflación Demográfica, problema de nuestro tiempo. Fundación para Estudios de la Población. Colegio de México, la edición, 1978. pág.8**
- 5) **Naciones Unidas, boletín económico de América Latina, suplemento estadístico 1962, pág.8**
- 6) **Ibidem.**
- 7) **Factores determinantes y consecuencias de las tendencias demográficas. Vol.I, Naciones Unidas, Nueva York, 1978. pág. 23**

- 8) **Alba Francisco de. La Población de México; Evolución y Dilemas. El Colegio de México., 1984. 1ª Edición pág. 16.**
- 9) **Ibidem.**
- 10) **XXII Serie de Mesas Redondas. Problemas de Población. Instituto Mexicano de Recursos Renovables A.C. 1981, PÁG. 145.**
- 11) **Memoria de la Reconstrucción. Renovación Habitacional Popular. Agosto 1988, pág. 12.**
- 12) **Testimonio. Renovación Habitacional Popular. México 1987, pág. 23.**
- 13) **Desarrollo y Medio Ambiente en México, 1990. Diagnóstico. Fundación Universo Veintiuno. México 1990, pág. 72.**
- 14) **Secretaría de Proganación y Presupuesto, Coordinación General del Sistema Nacional de Información, encuesta mexicana de fecundidad, primer informe nacional. 1979, pág. 23**
- 15) **Aldrete Hass José. La Desconstrucción del Estado Mexicano. Editorial Patria, 1991. pág. 58 3ª Edición.**

16) Ob. Cit.

17) Ramírez Gómez R. La moneda, el crédito y la banca a través de la concepción marxista y de las teorías subjetivas. UNAM México 1977, pág. 40

18) Programa Financiero de Vivienda, Evaluación y Proyección. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Fondo de Operación y descuento bancario a la vivienda. 1970, pág. 44

19) Ob. Cit.

CAPITULO II

SURGIMIENTO DEL PROBLEMA DE LOS DESDOBLADOS.

A) MIGRACIÓN CAMPO-CIUDAD.

Como consecuencia del rápido crecimiento de la población, se han propiciado cuantiosos desplazamientos de la misma que han afectado la forma en que ésta se distribuye en el territorio

La migración del campo a las ciudades, ha existido desde siempre, pero ha sobresalido a partir del presente siglo en virtud de los avances que se han dado a través del tiempo, pero sobre todo a partir del momento en que se inicia el desarrollo del transporte.

A finales del siglo XIX, las relaciones entre el campo y las ciudades sufrieron un cambio importante debido a la construcción de extensos kilómetros de líneas ferreas integrando de esta manera distintas regiones económicas a un mercado interno, logrando así un intercambio de bienes entre las zonas rurales y las zonas urbanas.

Por otra parte la creación del ferrocarril, influyó también en la movilidad de la fuerza de trabajo principalmente la que se desplazaba del campo hacia las ciudades

derivando movimientos migratorios que creaban una reserva de trabajo asalariado y cuyo destino era el de laborar en el comercio y la industria de las grandes capitales.

Este aspecto de la migración repercutió principalmente en la Ciudad de México. "En el año de 1900 el censo de población indica que de un total de 541,516 habitantes, el 42% eran originarios de los Estados de México, Guanajuato, Querétaro, Puebla, Michoacán y Jalisco": (20)

El fenómeno de las migraciones rural urbana, se da con el nacimiento de las industrias, las cuales por razones de carácter tecnológico, se llegan a localizar en las ciudades y requieren de amplios grupos de trabajo, mismos que no se encuentran disponibles dentro de las mismas ciudades.

Con motivo de la revolución se sucedieron hechos importantes dentro de la estructura política del país, resaltando entre ellos el surgimiento de la reforma agraria, cuyo objetivo principal era el de redistribuir la propiedad de la tierra. Esto ayudó a los peones a liberarse del existente sistema de Haciendas modernizando las técnicas de producción usadas en las zonas rurales, produciendo como efecto inmediato que los campesinos migraran hasta los centros más urbanizados.

Es hasta el periodo de 1924-1930 y durante el gobierno del presidente Plutarco Elías Calles, cuando se logra detener la migración de los campos a las ciudades, gracias a que se continuó con la distribución de la tierra y se creó el Banco de Crédito Agrícola que ayudó a financiar y apoyar el programa de reforma agraria.

Más tarde cuando el General Lázaro Cárdenas, asume la presidencia de la República, éste respalda el programa de la reforma agraria, ya que consideraba que dicho programa, era la solución de los problemas económicos sociales y políticos del país, además de crear el Banco Nacional de Crédito Ejidal, cuyo objetivo principal fue el de otorgar refaccionamiento a los nuevos propietarios, agregando a lo anterior la recuperación de los mercados internacionales en materia de minería, petróleo y materias primas, agrícolas que benefician al país, además de la nacionalización de los ferrocarriles y la expropiación del petróleo.

Sin embargo, es a partir de la década de los 30's en que se marca el inicio de una intensa migración de las poblaciones más empobrecidas, quienes acuden a las ciudades con la esperanza de obtener mejores condiciones de vida.

"De 1930-1940 ocurren transformaciones importantes en cuanto a la dinámica de la población; los centros urbanos mostraron un crecimiento un poco menor al observado en la década anterior y la población rural de menos de 5000 habitantes, aumentó su crecimiento de 1.1% a 1.4%". (21)

Después de un período de concentración inicial la Ciudad de México experimenta hacia 1930 otro muy fuerte decrecimiento demográfico y expansión territorial, esto debido principalmente a las migraciones rural urbanas que se presentan con motivo del mejoramiento económico y las oportunidades de empleo que se concentraron en unas cuantas ciudades de provincia y principalmente en el Distrito Federal.

Posteriormente en la década de los 40's, se inicia la industrialización del país, trayendo como consecuencia que las inversiones tanto extranjeras como nacionales, sobre todo las de bienes raíces que antes apoyaban al sector agrícola. A partir de esta época abandonan el sector agrícola y canalizan sus inversiones hacia las zonas urbanas, además de que la oferta de trabajo es relativamente elástica, debido al subempleo y al incremento de la tasa de urbanización.

Es en este momento cuando la Ciudad de México adquiere un carácter Metropolitano debido a la conurbanización de los municipios vecinos del Estado de México, y es aquí cuando la población ocupa en la agricultura disminuye, registrándose el mayor número de migrantes, motivado por el inicio del desarrollo industrial del país y por la gran cantidad de fuentes de trabajo que se abren y que han sido ocupadas en parte por migrantes.

En la década de los 50's, el gobierno impone fuertes medidas restrictivas con el objeto de frenar la acelerada expansión, entre las que se encuentran la devaluación de la moneda como una medida para nivelar la balanza de pagos. Sin embargo la iniciativa privada continua con el desarrollo de nuevas industrias.

A mediados de la década de los 50's, la población rural y urbana continúa creciendo, la reforma agraria en su fase de distribución de la tierra llega prácticamente a su fin, esto aunado a la creciente presión sobre la tierra, producida por las altas tasas de crecimiento de la población rural, tiene como consecuencia la multiplicación del desempleo y el subempleo rural, así mismo se completa parcialmente la primera fase del proceso de industrialización denominada sustitución

de importaciones, esto aunado a la necesidad de importar tecnologías cada vez más complejas e intensivas de capital, disminuye la capacidad de empleo productivo.

El efecto de la política económica que privilegió a la industria sobre el desarrollo rural, proporcionó la salida de la población del campo hacia las ciudades, acelerando el crecimiento de éstas y creando un desajuste general al no poder resolver el déficit de educación, vivienda, salud, empleo y otros elementos de bienestar.

Ya para el año de 1960, todas las carreteras llevan a la capital del país convirtiéndose para entonces el Distrito Federal en el centro económico, educativo, social y comercial de la República surgiendo así más industrias y arribando más migrantes, ya que la fuerza de su mercado, las fuentes de empleo y la proximidad de las agencias de crédito y gubernamentales representan ventajas que estimulan una alta concentración humana "en el periodo de 1950-1960 el crecimiento de la población urbana es de 4.9 millones de personas de las cuales 3.1 millones se debe al crecimiento de población que reside en áreas urbanas": (22)

Más tarde en el decenio comprendido de 1960-1970, se observa que el fenómeno migratorio interno no se ha alterado en sus características fundamentales. Las entidades cuyo saldo migratorio es positivo tienden a concentrarse en el Norte y en la Región cercana al Valle de México, estas tendencias de crecimiento sugiere una descentralización de comercios, servicios e industrias asociados a etapas avanzadas de industrialización.

La ciudad de México es la que presenta mayor proporción de migares antiguos y aunque el origen de estos es variado, el mayor número ha venido de los Estado del centro de la República, relativamente cercanos a la capital y donde predomina la agricultura de tipo tradicional.

“En la Ciudad de México y en la zona aledaña a la misma, se asentaron poco más de 3 millones de migares o sea un 45% del total, las áreas metropolitanas de Guadalajara, Monterrey, Puebla y Acapulco, absorbieron 750 mil migares, un 23.5% del total”. (23)

Casi siempre los migares escogen como lugar de destino a las ciudades grandes toda vez que ellas proporcionan un mejor modo de vida. “La ciudad que más cantidad de migares atrae, es la Ciudad de México, que reúne en 1970 al 46% de la población”. (24)

En 1970 la mayor parte de los migares provienen de las entidades más cercanas a ella como son Guanajuato, Morelos, México, Hidalgo y Tlaxcala y esto se debe a la secases de asentamientos capaces de atraer a parte de estos migares.

La segunda ciudad con mayor número de migares es Monterrey, la cual desde 1940 representa el 30% del total de la población de la ciudad, cuando menos una tercera parte es producto de la migración de los estados vecinos, por lo que la ciudad con frecuencia ve surgir zonas de pobreza, ya que no puede captar productivamente a toda esta afluencia, esta ciudad atrae migares principalmente de los estados de San Luis Potosí, Coahuila, Tamaulipas, Zacatecas y Durango por se los más cercanos.

Además de México y Monterrey, hay otras ciudades que son atractivas para la población que viene del campo, éstas se ubican en la zona norte de la frontera, zona que plantea a México uno de los problemas de desarrollo regional más agudo, así la migración rural hacia las ciudades fronterizas se da especialmente a Tijuana, Mexicali, Juárez, Nuevo Laredo y Reynosa.

De las cinco ciudades fronterizas que representa mayor cantidad de migrantes, Tijuana es la que sobresale en virtud de que en ella se mantiene constantemente la corriente de inmigración de familias que se establecen en forma permanente o temporal mientras logran migrar a los Estados Unidos.

También Mexicali sobresale por su crecimiento demográfico el cual han contribuido de manera significativa las corrientes migratorias; sin embargo a diferencia de otras ciudades el atractivo más importante ha sido la zona agrícola del Valle de México. Así mismo las ciudades fronterizas de Juárez, Nuevo Laredo y Reynosa, tienen un crecimiento demográfico producido por las mismas causas que las otras ciudades, la migración, aunque en estas ciudades en menor cantidad que las descritas anteriormente.

En otra zona de la República, la ciudad de Tampico que es un puerto marítimo, sobresale por el movimiento comercial que se realiza como es la exportación del petróleo, debido a estas características, esta ciudad es otro de los centros de atracción para los migrantes, cuyos orígenes son los estados de Veracruz, Jalisco, Distrito Federal y San Luis Potosí.

Por último es necesario mencionar el rápido crecimiento que ha sufrido la ciudad de Cuernavaca, sobre todo a partir de la década de los 80's y principalmente a partir de los sismos de 1985 en donde gran parte de la población emigrante del Distrito Federal acudió a esta ciudad, ya que cuenta con una importante industria además de que se encuentra asentada en una zona agrícola importante es una ciudad turística.

Es así como a través del tiempo la migración ha constituido un factor importante respecto al crecimiento poblacional de grandes ciudades pero principalmente el Distrito Federal, ya que dado su crecimiento industrial, político y económico ha sido atrayente para la población no sólo de zonas rurales, sino también de zonas urbanas de otras ciudades, trayendo como consecuencia que a la fecha el Distrito Federal se ha considerado como una de las ciudades más grandes del mundo.

A pesar de todos los esfuerzos realizados por el gobierno para frenar el problema de la migración a través de diversos programas y sistemas encaminados a detener el crecimiento migratorio, estos no han dado los frutos deseados.

Pero a diferencia de décadas pasadas en la actualidad la migración ya no se da sólo al Distrito Federal, sino que ésta se ha esparcido en otras ciudades que con el paso del tiempo han ido creciendo, menguando un poco en crecimiento del D.F.

B) HACINAMIENTO EN HABITACIONES UNIFAMILIARES.

Otro de los problemas que surge con motivo del crecimiento demográfico y migratorio de las ciudades, es el de hacinamiento.

En México existe una gran cantidad de familias que viven en lugares poco adecuados para la salud, en virtud de que el sueldo que ganan no les alcanza para alimentarse, vestirse y pagar una vivienda adecuada, por lo general estas familias se ven precisadas a satisfacer sus necesidades mediante el compartimiento de éstas con otros familiares ó amigos; situación que es muy común en nuestro país y sobre todo en las grandes ciudades tales como el Distrito Federal, Monterrey y Guadalajara, o invadiendo terrenos y edificaciones de moradas provisionales.

La vivienda es una condición básica para la población, no obstante es imposible para la mayor parte de ésta satisfacer tal necesidad debido a sus bajos ingresos comparados con los altos costos que representa obtener una morada adecuada.

Estos costos son muy altos ocasionados por una parte por el carácter mercantil de la tierra urbana y por el otro lado por el alza inmoderada de los precios de la construcción.

Ante la imposibilidad de convertirse en demandantes solventes de las viviendas que se ofrecen en el mundo para renta o venta, la mayoría de la población tiene que resolver su problema mediante formas cuyas características general es la de no reunir las condiciones mínimas de habitabilidad, este es el caso de las vecindades, ciudades perdidas, tugurios autoconstruidos en lotes invadidos o fraccionamientos ilegales.

Esto se ha observado a través de los años cuando en las primeras etapas de crecimiento urbano de la capital los aristócratas del porfiriato, abandonan el centro de la ciudad para habitar los suburbios, dejando sus grandes mansiones las cuales fueron ocupadas por los pobres de la ciudad, adecuándolas a sus necesidades.

Las condiciones de vida de los antiguos palacios y las grandes mansiones, fueron inicialmente satisfactorias para los nuevos ocupantes; sin embargo el arribo de parientes y amigos los obligaron a dividir los grandes cuartos, pero el hacinamiento y la sobrepoblación los presionó a tomar la decisión inevitable, la urgencia de encontrar vivienda barata y de ser posible sin costo alguno, obligó a los pobres de la ciudad a ocupar una serie de terrenos distribuidos dentro de las áreas altamente urbanizadas.

En el medio urbano los principales sistemas de vivienda son las vecindades, las ciudades perdidas, las colonias proletarias, las colonias de paracaidistas, los conjuntos habitacionales y los barrios residenciales, y para establecer una diferencia clara de cada uno de ellos haremos un análisis breve de éstos.

Como inicio el sistema de vecindades, fue la forma más usual de vivienda en renta por parte del sector privado. Este tipo de vivienda tuvo un gran auge en los primeros decenios de este siglo, pero en la actualidad su importancia ha disminuido.

La gran mayoría de las vecindades, fue construida antes de 1940, la mayor parte tiene entre 20 y 40 viviendas de una o dos habitaciones y baños y lavaderos comunes.

Tiempo después surgen las ciudades perdidas las cuales empezaron a desarrollarse después de 1940, cuando se saturaron las vecindades debido a la Ley de Congelamiento de Rentas. Por lo general se ubican en los corazones de las manzanas de tamaño pequeño pero muy densamente pobladas, y no contaban con servicios de agua potable y drenaje, la mayoría de sus habitantes son personas de muy bajos recursos económicos quienes a veces compran desperdicios de materiales para construir su vivienda.

La mayor parte de sus residentes, no tienen expectativas de mejorar sus condiciones sociales, económicas e incluso físicas.

Posteriormente a estos, surgen los fraccionamientos populares o colonias proletarias que en la actualidad son el sistema más importante de los centros urbanos y concentra a la mayor parte de la población de los estratos bajos, comúnmente se localizan en la periferia de la ciudad y proveen de lotes individuales, muchas veces carentes de servicios y ubicados en lugares con malas características, generalmente estas colonias no tienen fronteras que identifiquen los barrios.

Así mismo existen fraccionamientos populares que se traducen en otra forma de vivienda de nuestro actual sistema. Estos fraccionamientos tiene diferentes orígenes, pero frecuentemente traen consigo un alto grado de especulación con la tierra, desde la venta ilegal de tierras ejidales, agrícolas ó comunales, hasta los fraccionamientos que violan los reglamentos relacionados con la obligación de proporcionar los servicios urbanos necesarios.

Existen también las colonias de paracaidistas, cuyo periodo de consolidación es mucho más largo que los fraccionamientos populares, ya que no cuentan con la propiedad de la tierra, por lo regular no cuentan con ningún servicio de urbanización.

Estos asentamientos se diferencian de los fraccionamientos populares entre otras cosas porque sus ocupantes están organizados internamente y tienen mayor identidad social y física; los ingresos son menores, pero el grado de inversión en cada vivienda a menudo es similar al de otras colonias, pues ambos grupos construyen sus casas.

Otra opción de vivienda, son los conjuntos habitacionales del sector público y se localizan principalmente en la periferia de las ciudades, en términos generales se componen de edificios multifamiliares y las viviendas son de buen nivel, sin embargo estos conjuntos habitacionales satisfacen las necesidades de un número reducido de habitantes.

Por último tenemos los fraccionamientos residenciales, este sistema corresponde a las clases media y alta de la sociedad por lo regular se ubican en los mejores lugares de la periferia y se caracterizan por contar con largos desarrollos de vialidad e infraestructura.

De esta descripción acerca de la situación en materia de vivienda que guarda México, observamos que la carencia de vivienda decorosa, tiene causas económicas, políticas y sociales.

Ahora bien, el problema del hacinamiento en habitaciones unifamiliares es consecuencia por una parte de las altas tasas de crecimiento demográfico natural y por otra parte el problema de las migraciones del campo a la ciudad.

Este problema no sólo es producto del crecimiento físico de la ciudad, sino que fundamentalmente repercute en el ámbito social y ocupacional, ya que no hay capacidad en las ciudades para absorber la mano de obra campesina y esto origina el fenómeno de la marginalización.

Para algunos la marginalidad "es un fenómeno transcultural de una etapa transitoria del desarrollo económico". (25)

Otros identifican la marginalidad con "la cultura de la pobreza". (26).

Sin embargo la marginalización no es sólo el hecho de que la gente al emigrar viva o habite en chozas, barrancas o viviendas en pésimas condiciones que se ubican en tugurios o barrios bajos en cinturones de miseria ó en ciudades perdidas que carecen de servicios públicos, sino que más bien se hace referencia a la incapacidad del sistema para incorporar productivamente a la población en busca de trabajo, esto desde luego trae aparejadas las altas tasas de desempleo.

Se dice que "una vivienda debe estar habitada a razón de 2.0 personas por cuarto en las zonas urbanas y que arriba de este límite se presentan condiciones deficitarias de hacinamiento". (27).

El problema del hacinamiento es bastante activo, pero se presenta con fuerza a partir de la década de los 60's, la cuál está marcada por altos índices de

crecimiento natural, agregando a éste el fuerte problema migratorio de la gente del campo hacia las ciudades.

“La situación muestra en ése período un notable deterioro. El número de personas en viviendas sobreocupadas o hacinadas pasó de 26 millones a 39.7 millones”. (28)

En la actualidad el problema del hacinamiento se ha visto reducida en algunas zonas, quizás por la diversidad de programas que ha creado el gobierno para solucionar el problema, aunque la iniciativa privada también ha puesto su granito de arena, esto a través de las facilidades que han otorgado principalmente los bancos para adquirir una vivienda decorosa.

En embargo estas medidas que se han presentado con el objeto de beneficiar a las clases más desprotegidas, es precisamente a las que menos se ha beneficiado por lo que se requiere demás programas pero que estos sean accesibles para estas clases y así poder abatir el problema de hacinamiento, producido por el crecimiento natural y por la fuerte corriente migratoria.

C) PROBLEMAS DE VIALIDAD, TRANSITO Y TRANSPORTE EN EL DISTRITO FEDERAL Y ZONAS CONURBADAS.

Una Ciudad comprende simultáneamente una agrupación de personas y actividades y un espacio para alojarlas, estas actividades son las de habitar,

trabajar, comercial y comunicarse; por tal motivo los espacios que las alojan deben contar con la accesibilidad y comunicaciones más convenientes.

Los últimos 40 años de crecimiento sostenido, han transformado a la ciudad, rebasando los límites del Distrito Federal y dando pie a la conurbación.

“La conurbación existe cuando dos o más centros de población forman o tienden a formar una unidad geográfica, económica y social”. (29)

Esto es precisamente lo que ha sucedido con el Distrito Federal trayendo como consecuencia además de los problemas de migración y hacinamiento, el problema del transporte y la vialidad.

Las primeras líneas de transporte fueron puestas en servicio entre los años de 1915 y 1917; así como el uso del automóvil significó un rápido crecimiento económico en la capital y para 1925, ya existían en ella 21,209 unidades.

En 1946 aparecen las primeras industrias al norte de la ciudad en la zona de la Industrial Vallejo, Naucalpan, Ecatepec y Tlalnepantla, provocando el crecimiento de la red vial para conectar la ciudad de estos sitios, dando lugar a las primeras manifestaciones de la zona conurbada ó metropolitana.

Por otra parte la creación de Ciudad Universitaria, también generó un importante crecimiento hacia el sur de la ciudad, surgiendo nuevas avenidas tales como División del Norte, Tasqueña, Avenida Universidad y Mixcoac, además de iniciar los estudios para la construcción de la primera vía rápida el Viaducto Miguel Alemán.

Para 1964 la población aumentó considerablemente, aumentando también el área urbana y por consiguiente el número de automóviles, lo que originó grandes problemas de tránsito.

Para solucionarlos las autoridades del Departamento de Distrito Federal construyeron tres vías rápidas de circulación continua; Viaducto Miguel Alemán, Anillo Periférico y Calzada de Tlalpan.

Con la intención de evitar el crecimiento desmedido de la ciudad, las autoridades prohibieron toda clase de urbanizaciones, lo que trajo como consecuencia la aparición de zonas clandestinas de habitación en los límites del Estado de México como Ciudad Satélite, pero usando las instalaciones municipales. Esto agravó los problemas de tránsito por falta de accesos adecuados a estas zonas que tuvieron que recibir un gran volumen de autos.

"En 1965 había 379,204 vehículos registrados, el 80% circulaba por el D.F., diariamente. El 76% de la población se transportaba en medios masivos y el 24% en taxis y vehículos particulares". (30)

Los estudios preliminares de este sistema se iniciaron el 1965, planeando la captación de pasajeros, costos iniciales y el programa de ejecución de la obra, lo que produjo un anteproyecto que culminó con la construcción del sistema de transporte colectivo denominado Metro en 1968.

Años más tarde el incremento demográfico hacía insuficientes los esfuerzos de las autoridades para satisfacer la demanda de la población y entre estas demandas se encontraba la de transportes y desde luego la de vialidad.

Para 1976 la estructura vial se encontraba conformada por una serie de obras inconclusas como el Anillo Periférico, además una serie de avenidas rápidas tales como Río San Joaquín, Viaducto Miguel Alemán y Aquiles Serdán, las cuales ya resultaban insuficientes para satisfacer las alternativas de traslado en autobús, taxi, peseros y vehículos particulares.

En esta etapa el peso del sistema de transporte recaía fundamentalmente en los autobuses y los automóviles particulares y en menor medida el metro, ya que para entonces los trabajos de ampliación no se habían iniciado. En ese entonces, "el sistema contaba con 65 trenes, de 9 carros cada uno para una sola red de solamente 41.5 kilómetros de longitud y que transportaban únicamente a 1'300,000 pasajeros por día". (31)

Eran notorios los congestionamientos de tránsito y la falta de limpieza de calles y avenidas sin olvidar los problemas que ocasionaban las terminales de autobuses suburbanos y foráneos que no habían encontrado lugar en las terminales del Norte y Sur ya en ese momento existía las de Oriente y Poniente.

Una de las respuestas para solucionar los problemas mencionados, fue la creación de la Comisión Técnica para la Construcción y ampliación del Metro el 7 de Septiembre de 1977.

Más adelante durante el gobierno del presidente José López Portillo, se crea la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano (COVITUR), cuya finalidad es la de proyectar, programar, controlar y supervisar las obras de ampliación así como la adquisición de equipos y la entrega de nuevas instalaciones al sistema de transporte

colectivo metro para su operación y mantenimiento. Uno de los primeros resultados que dio COVITUR, fue la generación de un plan rector de vialidad y transporte urbano.

"Para 1979 los autobuses concesionados a particulares, ascendían a 7,800 unidades de las cuales sólo operaban 5.600 y las demás se encontraban fuera de circulación debido a fallas mecánicas, además de que el servicio era lento, con intervalos prolongados entre llegadas y salidas dentro de las primeras 534 rutas diferentes ". (32)

Además de los autobuses y el metro, también existía una red de trolebuses y tranvías que se extendían por 320 kilómetros.

El 18 de Agosto de 1981, se crea un Organismo Público Descentralizado denominado Autotransportes Urbanos de Pasajeros (Ruta-100) y el 30 de Septiembre se les revocan todas las concesiones y permisos que les habían sido otorgadas a los particulares para la presentación del servicio del transporte urbano en la ciudad de México. Este organismo fue integrado con los bienes de los ex-permisionarios.

"En Diciembre de 1982, de los 6,277 autobuses municipalizados 1500 se encontraban fuera de servicio y otros 3,100 necesitaban reparaciones mayores. No se habían terminado ninguno de los diez talleres de mantenimiento programados como resultado de la expropiación para que tuvieran funcionando a finales de 1982, lo que arrojó que cerca de 3000 choferes estuvieran ociosos". (33)

En 1984 se crearon 2,252 rutas de autobuses del nuevo organismo, además el sistema de transporte eléctrico del Distrito Federal operó en 14 rutas, 6 se encontraban ubicadas en ejes viales y 8 en calles de menor importancia.

Los tranvías siguieron funcionando en dos rutas, una corría de Huipulco a Xochimilco y la otra de Huipulco a Tlalnepantla con que alcanzando a cubrir 31 kilómetros de longitud y para 1986 la red del metro, ya contaba con 9 líneas más.

En 1994 la Ciudad de México cuenta con diez líneas del metro y un tren ligero que hacen su recorrido de Zaragoza a los Reyes la Paz, pero a pesar de la creación de todos estos medios de transporte el problema de la vialidad lejos de reducirse se ha incrementado, trayendo como consecuencia grandes problemas de contaminación.

El gobierno en su afán de abatir este problema, creó un programa el cual se le denominó Un Día Sin Auto u "Hoy No Circula", el cuál tiene por objeto que un día a la semana los automóviles que portan calcomanías de determinado color no circula y la finalidad de esto es entre otras, combatir los altos índices de contaminación que en los últimos años se presentan en el Distrito Federal y el área Metropolitana.

Quizás en un inicio, este programa dio resultados positivos, sin embargo a través del tiempo la industria automotriz ha crecido aceleradamente debido a la demanda que ésta tiene, ya que las personas que no están de acuerdo con el programa de referencia empezaron a comprar un auto adicional que los compensara del día que no circulaban, lo que lejos de aliviar el problema existente en la actualidad, éste se ha agravado.

Lo cierto es que el gobierno en su búsqueda incansable por solucionar el problema del transporte y la vialidad sigue creando programas, ampliando líneas del metro y creando nuevas líneas del tren ligero que ayuden a desahogar el tráfico y la deficiencia del transporte.

D) REGULACION URBANA (FRACCIONAMIENTOS, UNIDADES HABITACIONALES, EDIFICIOS DEPARTAMENTALES).

Nuestra Constitución Política en su artículo 4º consagra el derecho de la familia a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, este derecho surge como tal en la declaración Universal de los Derechos del Hombre en 1948.

Sin embargo el derecho a la vivienda ya existía contemplado en nuestra Carta Magna de 1917 a través del artículo 123 Fracción XII en donde se consideraba el derecho de los trabajadores a tener una vivienda cómoda e higiénica como un medio para elevar su nivel de vida, pero de manera más limitada que la actual.

Es así que a través del tiempo se van creando programas e instituciones que se encarguen de la construcción de vivienda creando para ello Leyes y Reglamentos que contengan las normas y los lineamientos que deberán aplicarse a las diversas y variadas formas de vivienda.

En materia de regulación urbana encontramos la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la cual fue expedida el 16 de Noviembre de 1976 y tiene por objeto ordenar el desarrollo urbano del Distrito Federal mediante el establecimiento de

normas, las cuales serán ejercidas por el Departamento del Distrito Federal, para determinar los usos, destinos, reservas de tierra aguas y bosques.

Esta Ley contempla la existencia de tres formas de vivienda que son: Unidades Habitacionales Familiares y Bifamiliares, la Plurifamiliares y los Conjuntos Habitacionales.

El artículo 75 de dicha Ley establece que en las autorizaciones de vivienda plurifamiliar y conjuntos habitacionales es necesario mencionar cuales son las áreas de los propietarios y cuales son las áreas que deberán donarse al Departamento del Distrito Federal, las cuales en el caso de Conjuntos

Habitacionales corresponderá el 10% del total de la superficie del terreno. También se especificarán las normas técnicas de seguridad y salubridad pública, así como el equipo inmobiliario urbanos y la dotación de servicio públicos como son: agua, drenaje, recolección de basura, transporte y mantenimiento de jardines, además de las normas técnicas para la valoración de los efectos de los proyectos en el contexto urbano, en los empleos y zonas de trabajo, en el valor de la tierra y otros aspectos de la economía urbana y en el transporte de los habitantes.

Esta Ley también señala que para los efectos de la construcción de vivienda, deberá hacerse mediante solicitud dirigida al Departamento del Distrito Federal, misma que deberá satisfacer los requisitos previstos por esta Ley y sus reglamentos.

El 12 de Abril de 1986, se expide el reglamento de zonificación para el Distrito Federal mismo que se convierte en apoyo de la Ley de Desarrollo Urbano del

Distrito Federal, y tiene como objetivo establecer las normas de acuerdo a las cuales el Departamento deberá ejercer sus atribuciones en materia de zonificación y asignación de los usos, destinos y reservas de áreas, predios y construcciones.

En el artículo 30 de este reglamento, se dice que la habitación plurifamiliar de más de 50 viviendas, se considerará conjunto habitacional en este caso el propietario deberá donar el 10% de la superficie total del predio al Departamento, porción que deberá tener frente a la vida pública y que podrá destinarse a algún fin de uso público o no, según las características de la zona y las disposiciones de Programa Director.

Los programas parciales determinaran las áreas de equipamiento urbano de que deberán dotarse los conjuntos habitacionales, en materia de educación elemental y media, así como de servicios para la salud y para el comercio.

Además de la Ley de Desarrollo Urbano del D.F. y del Reglamento de zonificación, también existe la Ley Federal de Vivienda que tiene por objeto establecer y regular los instrumentos y apoyos para que toda familia puede disfrutar de vivienda digna y decorosa.

El 14 de Noviembre de 1983 se autoriza la Constitución del Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano cuyo objetivo es el de promover y realizar programas de vivienda y desarrollo social y urbano destinados a satisfacer las necesidades de la población de ingresos mínimos de la ciudad de México, además de financiar la construcción y mejoramiento de viviendas y conjuntos habitacionales

populares, así como promover el mejoramiento y las condiciones de habitaciones de los sectores económicamente débiles.

Los puntos a que se refiere el presente acuerdo son los siguientes:

"PRIMERO. - Los usos y destinos de los predios donde se hayan construido o se estén construyendo conjuntos habitacionales del Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Social y Urbano y en los que hayan realizado o se estén realizando acciones de regeneración urbana y de sustitución de vecindades, se consideran permitidos por lo mismo exentos del trámite administrativo de licencia de uso de suelo e igualmente de la constancia de zonificación.

SEGUNDO.- El Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano queda también exento en los programas de vivienda realizados y que se estén realizando, de la obligación de proporcionar áreas de donación, de equipamiento urbano, cajones de estacionamientos y de satisfacer los requisitos previos a la licencia de construcción y de densidad de población.

TERCERO.- En los inmuebles en que se constituyan el régimen de propiedad en condominio, se tendrán por satisfechos todos los requisitos administrativos, urbanos y sanitarios, establecidos por el artículo 4º de la Ley de la materia, por lo que este acuerdo surte los efectos de declaratoria a que se refiere el artículo 3º de la misma ley.

Los requisitos que por virtud de este acuerdo se tienen por satisfechos no serán sustituidos por contribuciones, impuestos y derechos de cualquier índole y naturaleza.

CUARTO. Para la autorización definitiva de las escrituras, contratos y documentos, en los que se hagan constar las adquisiciones de inmuebles a que se refiere este acuerdo o a la constitución del régimen de propiedad en condominio, cuando los bienes inmuebles provienen del patrimonio privado del Departamento de D.F. o del propio Fideicomiso, no será necesaria la expedición del certificado de libertad de gravámenes ni la obtención de no adeudo de la Tesorería de esa dependencia, a que se refiere el artículo 5º de la Ley de Hacienda del propio departamento, asimismo se tendrá como avalúo el mismo precio de venta.

QUINTO. Los contratos, las operaciones y actos a que se refiere este acuerdo podrán hacerse constar en documentos ante dos testigos e inscribirse en el Registro Público de la Propiedad con la constancia del registrador sobre la autenticidad de las firmas y de la voluntad de las partes, siempre y cuando el valor del inmueble no exceda de 3650 veces el salario mínimo vigente por cuota diaria.

SEXTO. Los contratos, las operaciones y los actos relacionados con los inmuebles a que se refiere este acuerdo, quedan exentos del pago de toda clase de impuestos locales, derechos o contribuciones con excepción de los gastos administrativos con motivo de la integración de los expedientes técnicos.

El impuesto predial y los derechos por consumo de agua se causarán y cumplirán en los términos de las disposiciones legales aplicables.

SEPTIMO. Para efectos de titulación registrales o catastrales, los datos del inmueble relativos a ubicación, superficie, medidas y linderos serán los que proporcione en su caso el Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano.

OCTAVO. Por el presente acuerdo quedan autorizadas la función, subdivisión o relotificación que sea estrictamente necesario realizar en los predios objeto de este acuerdo.

NOVENO. En los inmuebles materia de las operaciones a que se refiere este acuerdo, no existe declaratoria sobre previsiones, destinos, usos o reservas.

DECIMO. La transmisión de la propiedad de los inmuebles se podrá realizar a través de contratos de compra venta a plazos con cláusula rescisoria ". (34)

Existe otra figura relativa a la creación de grandes construcciones como son los fraccionamientos, los cuales se encuentran regulados por la ley de Desarrollo Urbano del D.F. del artículo 61 al artículo 72.

El artículo 61 define al fraccionamiento de la siguiente manera: "Se entiende por fraccionamiento la división de un terreno en lotes, que requiera del trazo de una o más vías públicas". (35)

Los fraccionamientos deben reunir ciertas características para que sea posible su constitución y estas se encuentran contenidas dentro del artículo 62 de esta Ley, la cual dice que las autorizaciones para fraccionar deberán tomar en cuenta los siguientes:

- I. Las zonas en que se permiten;
- II. Las diferentes clases de fraccionamientos en función de su destino;
- III. Los índices aproximados de densidad de población;

- IV. La organización de la estructura vial y del sistema de transporte;
- V. La proporción y aplicación de las inversiones en sus diversas etapas;
- VI. Las proporciones relativas a las áreas y servicios comunitario y el equipo e infraestructura urbanas;
- VII. Las especificaciones relativas a las características y dimensiones de los lotes, a la densidad de construcción en los lotes considerados individualmente, así como las densidades totales;
- VIII. Las normas de urbanización y de las áreas que quedaran a cargo del Departamento del Distrito Federal y;
- IX. Las demás normas técnicas y los demás derechos y obligaciones que se consideren necesarios para el racional funcionamiento urbano del proyecto." (36)

Las autorizaciones para que exista un fraccionamiento deberán ser expedidas por el Departamento del Distrito Federal y será este el que fije los precios máximos de venta tomando en cuenta las diversas categorías de los fraccionamientos y considerando la inversión, los costos de urbanización, y gastos financieros, así como la utilidad razonable tal y como lo determina el artículo 64 de la ley en cuestión.

Más adelante el artículo 67 se refiere a los procedimientos que se deberán seguir con el objeto de realizar la publicidad para la venta de los lotes de los fraccionamientos o en su caso de las viviendas, ésta deberá ser aprobada por el

Departamento de Distrito Federal el cual deberá vigilar que el sistema de ofertas corresponda a la aprobación concedida.

El artículo 68 marca que la solicitud para fraccionar un terreno deberá ser formulada por una persona física o moral, la cual deberá tener la propiedad y la posesión del predio objeto de la solicitud, para lo cual deberá acompañar el título de propiedad debidamente inscrito en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

El artículo 70 señala que las obligaciones a las que se sujeta a la persona a la que se le concede el permiso para fraccionar serán las siguientes:

- I. Donar al Departamento del Distrito Federal la superficie del terreno que se destinaron a vías públicas dentro de los límites del fraccionamiento;
- II. Donar al Departamento de Distrito federal ya urbanizada el 20% de la superficie total vendible que se destinará a servicios públicos, salvo que el área resulte inconveniente por razones técnicas o por conformación del predio a juicio del Departamento, en cuyo caso se deberá hacer donación en efectivo del equivalente al valor comercial de dicha superficie de terreno;
- III. Realizar las obras de urbanización de las vías públicas previstas en el proyecto autorizado y
- IV. Acreditar haber cumplido previamente con las obligaciones fiscales que determine para el caso la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal".(37)

Se consideran ilegales los fraccionamientos que no estén autorizados por el Departamento de Distrito Federal o aquellos que habiendo sido autorizados no hayan realizado las obras o no hayan cubierto los requisitos a que están obligados de acuerdo con la autorización concedida.

En caso de que se presentara alguno de los supuestos anteriores el Departamento podrá intervenir tomando la administración de los fraccionamientos o de las operaciones que se hayan celebrado con estos motivos.

Por otra parte en caso de expropiación el importe de la indemnización será cubierto por el Departamento o por la persona de derecho público o privado a cuyo patrimonio pase la cosa expropiada en la medida y plazos en que se causen los recursos provenientes del proceso de regularización, que no excederán de diez años, en el concepto de que el monto de la misma se deducirán las cantidades que el fraccionador hubiere recibido de los adquirientes; además de aplicar las demás medidas de seguridad y sanciones que establece esta Ley.

Además de los conjuntos habitacionales y los fraccionamientos también existen los edificios departamentales como otra opción de propiedad y esta se encuentra regulada por la ley sobre Régimen de Propiedad en Condominio.

Esta ley regula la figura del Condominio en 44 artículos de los cuales mencionaremos los más importantes.

En primer lugar mencionaremos el artículo segundo que señala los casos en los que se origina el condominio y que son los siguientes;

- I. Cuando los diferentes departamentos, viviendas, casas, o locales de que consta un edificio o que hubieren sido construidos dentro de un inmueble con partes de uso común, pertenezcan a distintos dueños.
- II. Cuando los diferentes departamentos, viviendas o locales que se construyan dentro de un inmueble pero contando éste con elementos comunes e indivisibles, cuya propiedad privada se reserve en los términos del artículo anterior se destinen a la enajenación de personas distintas;
- III. Cuando el propietario o propietarios de un inmueble lo dividan en diferentes departamentos, viviendas, casas o locales para enajenarlos a distintas personas, siempre que exista un elemento común de propiedad privada que sea divisible.” (38)

El artículo cuarto dice que para que pueda constituir el régimen de propiedad en condominio el propietario deberá declarar su voluntad en escritura pública, en la cual se hará constar en primer término las medidas, dimensiones y linderos del terreno que corresponda al condominio, en segundo lugar la constancia de haber obtenido las licencias, autorizaciones o permisos de construcciones urbanas y de salubridad que requiere este tipo de obra; en tercer lugar una descripción general de las construcciones y de la calidad de los materiales empleados o que vayan a emplearse, también deberá hacerse la descripción de cada departamento, su número situación medidas, piezas y demás datos necesarios para identificarlos; quinto, el valor nominal que se le asigne a cada departamento, sexto el destino general del

condominio y séptimo los bienes de propiedad común y su destino, así como los demás datos que sean necesarios para su identificación.

Además de los requisitos anteriores en el apéndice de la escritura se agregarán debidamente certificados por el notario el plano general y cada uno de los planos de cada departamento, así como también el reglamento del condominio.

Dice el artículo quinto que la escritura señalada deberá inscribirse en el Registro Público de la Propiedad.

Más adelante el artículo trece enumera cuales son las zonas de uso común del condominio:

"I. El terreno, los sótanos, pórticos, puertas entrada, vestíbulos, galerías, corredores, escaleras, patios, jardines y espacios que hayan señalado las licencias de construcción como suficientes para estacionamientos de vehículos siempre que sean de uso general.

II. Los locales destinados a la administración, portería y alojamiento del portero y los vigilantes;

III. Las obras, instalaciones, aparatos y demás objetos que sirvan al uso o disfrute común tales como fosas, pozos, cisternas, tinacos, ascensores, montacargas, bombas y motores;

IV. Los cimientos, estructura muros de carga y los techos de uso general ".

(39)

Los artículos subsecuentes hablan de los derechos y obligaciones que tienen los condóminos, así como de las asambleas, la designación de administrador y la obligación que este tiene para los condóminos.

E) INVASIONES Y TENENCIA IRREGULAR

Cada vez con mayor velocidad se abate sobre las grandes ciudades el oleaje de los inmigrantes rurales, la gente del campo y las ciudades pequeñas; estas personas llegan a las ciudades con escasa preparación, poco dinero y sin experiencia para poder desarrollar algún tipo de empleo.

Aunado a lo anterior carecen de un techo donde vivir, lo cuál obliga en algunas ocasiones a hacinarse con familiares o amigos y en otros casos a tomar posesión de edificios maltrechos o vecindades que han sido abandonadas por sus anteriores ocupantes, cuyos ingresos han mejorado.

Estas familias con el paso del tiempo se mezclan con otras que tienen las mismas características y problemas y llegan a formar grupos, éstos se apoderan de una superficie susceptible de poblarse, provocando la proliferación de ciudades perdidas y cinturones de miseria.

Los ocupantes de estos terrenos tienen básicamente dos necesidades inmediatas, la de vivir en la ciudad y la de tener un techo a bajo precio. Con esto surgen los asentamientos irregulares que tienden a agravarse, en virtud de la

evolución económica del país, transformándose con rapidez, pasando de un país esencialmente agrícola a una nación preponderantemente urbana.

el incremento de la población y su éxodo hacia las ciudades, constituye una manifestación típica de la cultura moderna. Cada día son más numerosos los núcleos urbanos que se instalan en las ciudades con la consecuente demanda de servicios públicos y habitación.

Las manifestaciones sociales en los asentamientos humanos, han quebrantado las normas jurídicas y técnicas que sobre tenencia se aceptaba hace algunas décadas, principalmente sobre el suelo urbano.

La migración del campesino a la ciudad, era un hecho inminente pero su razonamiento y análisis no concluyó en soluciones adecuadas de planificación social y política hacia la ciudad. Al no existir oferta de suelo en las ciudades, los asentamientos se manifiestan espontáneamente, el fenómeno de la irregularidad en la tenencia de la tierra en cuanto al asentamiento unifamiliar y de grupos, se ha generado en forma constante y creciente sobre el territorio nacional, los centros urbanos que han sido más favorables para el desarrollo de estos asentamientos son: El Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey, León, Tijuana, Mexicali, Coahuila, Coahuila, Villahermosa, Salina Cruz, Acapulco, Manzanillo, Puerto Vallarta, Tampico, Ciudad Madero, Ciudad Obregón y ciudad Juárez.

Existen dos clases de terrenos en donde surge la irregularidad y son por una parte en terrenos propiedad del Estado, ya sea federal o local y por otro lado en terrenos de propiedad privada.

La irregularidad en los terrenos que pertenecen a la federación es la primordialmente porque en la mayoría de los casos las zonas federales se encuentran cercanas a las grandes ciudades y la población al tener necesidad de un espacio donde levantar un techo para vivir y no siendo posible dentro de la misma ciudad, lo hacen en las zonas aledañas y estos terrenos normalmente son propiedad de la nación.

Reviste mayor importancia el caso de los terrenos ejidales que hay sido entregados por el Gobierno a los ejidatarios para el cultivo de sus parcelas; al crecer la urbe arrastra con ella los terrenos ejidales cambiándose radicalmente el destino de estas áreas, en virtud de que representan el atractivo de subdividir el terreno inmoderadamente en fracciones tan pequeñas que vienen a resolver la oferta que se hizo a los ejidatarios por la carencia de vivienda barata y al alcance de los que emigran del campo a la ciudad, resulta también conveniente establecer que la medida para solucionar el problema de la irregularidad, no es sólo regularizar, sino también tomar algunas medidas para prevenir que se de este tipo de asentamientos en estas zonas.

No hay ciudad en todo el territorio cuyo crecimiento no haya alcanzado y ocupado tierras comunales y ejidales. Un caso típico es el Ajusco con una extensión de seis mil hectáreas, el poblado del Ajusco, ha sufrido los impactos del crecimiento de población y de la facilidad de oferta que los propios comuneros han hecho al público en general.

Ante la evidencia creciente de familias que ocupan ilegalmente terrenos ejidales y comunales dentro de las zonas urbanas y suburbanas, se procedió a crear el Comité para la regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT). La fórmula jurídica no fue la idónea, por lo que se procedió a convertirla en Comisión, como un organismo público descentralizado de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Los objetivos de la Comisión son primordialmente el de regularizar la tenencia de la tierra, así como programar los espacios libres para la factibilidad del crecimiento urbano de la población además de incorporar las áreas regularizadas a los fondos legales de las ciudades, así mismo promover la creación de fraccionamientos urbanos y suburbanos y suscribir las escrituras públicas y títulos de propiedad a los particulares y promover programas ante la banca privada con el objeto de que se les otorgue crédito a los vecinos que son sujetos de regularización.

En 1974 se reforma los artículos 117 y 122 de la Ley Federal de la Reforma Agraria a través de la cual se le otorga amplia capacidad a CORETT para regularizar las áreas donde existan asentamientos humanos irregulares.

Posteriormente se crean otros organismos que tienen como objeto al igual que CORETT, regularizar la tenencia de la tierra y entre ellos se encuentra el Instituto para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, así como la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) participando también en el proceso de la regularización de la tenencia de la tierra.

"Para 1978 el D.D.F., estimaba que existían 500 colonias populares en situación irregular con 7000 lotes. De éstos 420,000 (68%) correspondía a tierras comunales, 210,000 (30%) a tierra ejidal y los restantes 70,000 (10%) a tierras privadas." (40)

A través del tiempo se han creado diversos programas y organismos cuyo objetivo es el de abocarse a resolver el problema de la irregularidad, misma que se presenta no sólo en el Distrito Federal, sino que también se da en los municipios conurbados, razón por la cual estos comienzan a operar al mismo tiempo en el D.F., así como los 17 municipios.

Los asentamientos humanos irregulares, han pasado de una etapa (1960 - 1970), donde predominó la espontaneidad y la casi nula participación del estado para resolver el problema, a una etapa (1970 - 1994) en que predominan estas colonias populares, ahora existen en casi todas las Delegaciones del D.F. y en todos los municipios metropolitanos.

Si bien es cierto que la regularización de predios invadidos y fraccionamientos ilegales es necesaria, también es cierto que los mecanismos utilizados no parecen ser los más adecuados, ya que estos en muchos casos no acatan directamente la causa del problema ni previene su recurrencia en el futuro, sino que sólo sirven para resolver los conflictos derivados de las demandas populares que se presentan en el momento.

Por otra parte alguna de las regularizaciones que se han llevado a cabo sobre todo en los municipios conurbados de la zona metropolitana de la Ciudad de México,

no han tenido beneficio social, que es la finalidad de la regularización, ya que se ha permitido dar a la tierra un uso industrial y habitacional que no ha favorecido a la población.

A pesar de estos inconvenientes se siguen creando programas de organismos que se aboquen a dar solución a este problema. Prueba de ello es el acuerdo emitido el 28 de Agosto de 1988, por el cuál se crea una Comisión Intersecretarial, la cuál tiene como objeto establecer las bases para la ejecución y la integración de programas de constitución de reservas territoriales y de regularización de la tenencia de la tierra.

Esta comisión se encuentra integrada con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, por la Reforma Agraria y por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Las funciones de la Comisión son las siguientes:

- I Elaborar las bases de coordinación y colaboración con los gobiernos estatales y municipales para la construcción de reservas territoriales, regularización de la tenencia de la tierra y ejecución de proyectos específicos de fraccionamientos urbanos de interés social.
- II Establecer mecanismos de coordinación y colaboración a fin de agilizar los procedimientos tendientes a la realización de los objetivos a que se refiere la fracción anterior, a efecto de que las autoridades locales puedan disponer oportunamente de la tierra necesaria, conforme a los planes y programas respectivos.

- III Definir lineamientos para promover la transferencia de los estados y municipios de los programas de regularización de la tenencia de la tierra en proceso o de aquellos que se realicen en lo futuro, con arreglo a las disposiciones legales aplicables.
- IV Promover la constitución de empresas que tengan por objeto la realización de fraccionamientos urbanos de interés social, bajo la conducción de los gobiernos estatales y municipales." (41)

Sin embargo la presión de dicha Comisión, no resuelve el problema en su totalidad, ya que existen asentamientos irregulares que se han formado en predios cuya lotificación ó fraccionamiento, no han sido autorizados ni cuentan con los permisos correspondientes.

Otro de los programas realizados para la consecución del fin antes señalado, es el realizado por el Departamento del Distrito Federal de fecha 28 de Marzo de 1989 a través del cuál el Departamento del Distrito Federal en colaboración con el Colegio de Notarios, se han dado a la tarea de regularizar los asentamientos que se encuentran en situación ilegal.

En este acuerdo se hacen simplificaciones en los trámites con el objeto de acortar los mismos, ya que estos normalmente son muy tardados.

Uno de los requisitos que se simplifican en este programa, es la expedición de un certificado de libertad de grabámenes, así como las constancias catastrales y los

certificados de adeudos del impuesto predial, mismos que no se solicitan como la finalidad de agilizar y hacer más viable el trámite.

Este programa únicamente será aplicable a los beneficiarios que se comprendan en dichos programas en los que intervenga en su titulación el Departamento, se incluyen también las adquisiciones y enajenaciones que se realicen por cualquier título, incluso a través de un fideicomiso.

Este acuerdo también autoriza las notificaciones, divisiones aperturas de calles y otras vías de uso común que existan con anterioridad a la expedición de este acuerdo y se tendrán por regularizadas en cuanto a licencias, permisos o autorizaciones y estarán exentos de proporcionar las áreas de donación, equipamiento urbano, cajones de estacionamiento y los permisos correspondientes a las licencias de construcción.

Para los efectos del otorgamiento de las escrituras de adquisición, su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, los datos de los inmuebles relacionados a la ubicación, superficie, medidas y colindancias serán los que proporcionen al Departamento.

En todas las regularizaciones realizadas mediante este Programa, no se realizarán avalúos individuales, sino que éste se realizará a través de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales individualizados por el Departamento del Distrito Federal.

La firma de estas escrituras correrá a cargo del titular de la Dirección General de Regularización Territorial y a los directores de área de la propia dirección, bastando para acreditar su personalidad, la exhibición del nombramiento respectivo.

En virtud de lo ya señalado, podemos apreciar que los programas que se han realizado, han sido con el objeto de regularizar todos los predios que han sido invadidos, sin embargo, no existe ningún programa que ayude a evitar que se siga dando este tipo de invasiones que debería de convertirse en una preocupación mayor por parte del Gobierno Federal.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- 20) Gamboa Ramírez Ricardo. Campo y ciudad en México 1980-1910. El Colegio de México. 1970. 2ª Edición pág. 211.
- 21) Benítez Zenteno Raúl. Grandes problemas de la Ciudad de México. De. Plaza y Janas, S.A. de C.V. 1988, 4ª Edición pág. 27.
- 22) Alba Francisco de. La población de México, Evolución y Dilemas. El Colegio de México, 1984. 1ª Edición pág. 83.
- 23) Ob. Cit.
- 24) Valverde Carmen. Centros de Estudios Sociológicos. El Colegio de México, 1986. 1ª Edición pág. 25.
- 25) Parra Rodrigo. Marginalidad y subdesarrollo en las Migraciones Internas. De. Cardona, Bogotá 1972. 2ª Edición pág. 223.
- 26) Necesidades Esenciales en México, situación actual y perspectivas, al año 2000. Coplamar 1982, pág. 27.

- 27) **Necesidades Esenciales en México, situación actual y perspectivas, al año 2000. Coplamar, 1982, pág. 27.**
- 28) **Ob. Cit.**
- 29) **Faya Viesca Francisco. Administración Pública Federal. De. Porrúa, 1979. Primera Adición.**
- 30) **Plan Rector de Vialidad y Transporte Urbano. México, D.F. Departamento del Distrito Federal. Comisión de Vialidad y Transporte Urbano, Septiembre 1981, pág. 46**
- 31) **El Metro de la Ciudad de México. México D.F. Sistema de Transporte Colectivo STC. Anuario 1982, pág. 85**
- 32) **Plan rector.. ob. cit.**
- 33) **Anuario de Vialidad y Transporte del D.F. Cordinación General del Transporte D.D.F. octubre 1984. pág. 48**
- 34) **Diario Oficial de la Federación, 23 de marzo de 1988.**

- 35) Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Editorial Porrúa. México 1993, 12ª. Edición. pág. 65.
- 36) Ob. Cit.
- 37) Ob. Cit.
- 38) Ley Sobre el Régimen de Propiedad en Condómino. Editorial Porrúa. México 1963, 63ª Edición pág. 550.
- 39) Ob. Cit.
- 40) Benítez Zenteno Raúl... Ob. Cit.
- 41) Decreto de creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano y Seguridad Estructural. Diario Oficial de la Federación 29 de Noviembre de 1988.

CAPITULO III

INTEGRACION DE GRUPOS

A) ASOCIACIONES CIVILES Y SOCIEDADES COOPERATIVAS.

No profundizaré en análisis de estas figuras, no porque no sean importantes, sino porque este es un tema tan amplio que bien podría ser objeto de otra tesis; es por ello que sólo hago una mención ligera de ellas.

Antes de tratar el tema de las Asociaciones Civiles en su aplicación a la materia que nos ocupa, que es la vivienda, resulta necesario definirla.

Es así que el Código Civil vigente en su artículo 2670 la define así:

"Artículo 2670.- Cuando varios individuos convinieren en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no este prohibido por la Ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituyen una Asociación). (42)

Se dice que estas Asociaciones deberán ser inscritas en el Registro Público, con el objeto de que puedan producir efectos contra terceros, y que los socios tienen derecho a vigilar que las cuotas sean aplicables a los fines para los cuales fueron creadas, teniendo derecho también a examinar los libros de contabilidad y demás papeles de ésta.

Ahora bien, las Asociaciones Civiles en materia de vivienda, operan de dos maneras; la primera cuando estas Asociaciones son creadas con el objeto de otorgar recursos para personas de bajo nivel económico para la obtención de una vivienda.

Estas Asociaciones resaltaron su importancia sobre todo en el Distrito Federal a raíz de los sismos que lo sacudieron en Septiembre de 1985, las cuales a través de sus aportaciones económicas ayudaron a un gran número de damnificados para obtener una vivienda a crédito a través de pagos mensuales que no sería mayor del 20% al salario mínimo mensual y pagos anuales equivalentes al 10% del salario mínimo anual.

Otra de las formas de apoyo, fue la de ayudar a los damnificados para adquirir la tierra a través del Departamento del Distrito Federal y financiar el proyecto y la construcción de las viviendas.

Un ejemplo de estas Asociaciones son; la Cruz Roja Mexicana y la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Ayuda Infantil A.C. (FUNDECAL).

Sin embargo, la Asociación Civil también se da cuando un grupo de personas decide asociarse con el objeto de obtener un crédito hipotecario para vivienda colectiva y ante un organismo cuya finalidad sea precisamente la de otorgar créditos, respondiendo por el pago de este crédito toda la Asociación y otorgando una garantía crediticia en conjunto.

También existen las Sociedades Cooperativas, las cuales se encuentran definidas a través de la Ley General de Sociedades Cooperativas y que se definen de la siguiente manera.

"Artículo 1º.- son Sociedades Cooperativas aquéllas que reúnen las siguientes condiciones:

- I.- Estar integradas por individuos de la clase trabajadora que aporten a la sociedad su trabajo personal cuando se trate de cooperativas de productores, o sea aprovisiones a través de la sociedad o utilicen los servicios que ésta distribuye cuando se trate de cooperativas de consumidores;**
- II.- Funcionar sobre principios de igualdad en derechos y obligaciones de sus miembros;**
- III.- Funcionar con número variable de socios, nunca inferior de diez;**
- IV.- Tener capital variable y duración indefinida;**
- V.- Conceder a cada socio un sólo voto;**
- VI.- No perseguir fines de lucro;**
- VII.- Procurar el mejoramiento social y económico de sus asociados mediante la acción conjunta de éstos en una obra colectiva;**
- VIII.- Repartir sus rendimientos a prorrata entre los socios en razón del tiempo trabajado por cada uno, si se trata de cooperativas de producción; y de acuerdo con el monto de las operaciones realizadas con la sociedad, en las de consumo." (43)**

Además de la definición respecto a lo que es una Sociedad Cooperativa, también existe una definición más concreta que se refiere a las Sociedades Cooperativas de Vivienda y que se rigen por el artículo 49 de la Ley Federal de Vivienda, definiéndola de la siguiente manera:

"Artículo 49.- Son Sociedades Cooperativas de Vivienda aquéllas que se constituyen con el objeto de construir, adquirir, mejorar, mantener o administrar viviendas, o de producir, obtener o distribuir materiales básicos de construcción para sus socios.

Sólo se consideran Sociedades Cooperativas de Vivienda, aquéllas que funciones de acuerdo con las disposiciones de este capítulo, con las de la Ley General de Sociedades Cooperativas y otros ordenamientos aplicables." (44)

Más adelante el artículo 50 nos señala los tipos de sociedades que podrán formarse, y estas son las siguientes:

- "I.- De producción, adquisición o distribución de materiales básicos para la construcción de vivienda;**
- II.- De construcción y mejoramiento de un solo proyecto habitacional;**
- III.- De promoción continua y permanente de proyectos habitacionales que atienda las necesidades de sus socios, organizados en secciones o en unidades cooperativas;**
- IV.- De conservación, administración y prestación de servicios para las viviendas multifamiliares o conjuntos habitacionales." (45)**

Esta Ley señala, que bastará para su constitución la Asamblea General que celebren los Socios, en la cual se sentarán las bases de su constitución o sus modificaciones, teniendo que levantar un acta circunstanciada que deberá remitirse a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y una vez recibida por dicha Secretaría, se inscribirá en el Registro Cooperativo Nacional.

Se dice que las Sociedades Cooperativas, sólo podrán adquirir los bienes estrictamente necesarios para la consecución de sus fines y sólo entregarán las viviendas que produzcan a sus socios y podrán utilizar para ello la forma que establezca la cooperativa.

Estas sociedades también pueden prestar sus servicios y enajenar los materiales que produzcan a los organismos públicos de vivienda y otras sociedades.

Por último se establece que la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, sólo tendrá a su cargo vigilar el cumplimiento de las normas a que se refiere éste capítulo.

Es así que a través de la descripción ya señalada, nos podemos dar cuenta de qué manera se puede hacer uso de estas asociaciones y sociedades para aplicarlas a la vivienda y que a través de ellas se abran nuevas opciones para dar cumplimiento a la demanda de vivienda.

B) PROBLEMA HABITACIONAL Y DEMANDA DE CASA HABITACIÓN EN CENTROS URBANOS.

Aunque todas las familias existentes en México tiene algo en donde habitar, una porción importante de la población, lo hace en lugares insalubres y en condiciones de hacinamiento.

México es uno de los países que tienen una de las más altas tasas de urbanización por lo que los requerimientos de educación, infraestructura, empleo y vivienda aumentan más rápido en el medio urbano.

Las necesidades de vivienda urbana, están relacionadas con el proceso de urbanización contribuyendo a agudizar el problema de la vivienda en las ciudades. Se dice que a mayor tamaño de ciudad, mayor es el déficit de vivienda.

Al relacionar el déficit de vivienda con la dinámica de crecimiento, se observa que el grupo de ciudades que más atracción de población tiene, son las que presentan mayor demanda de casa habitación, en función de su elevado crecimiento.

El problema habitacional por ende, es más grave en las ciudades con mayor dinámica económica, al atraer grandes cantidades de migrantes pobres que se encuentran imposibilitados para adquirir casas adecuadas se ven en la necesidad de vivir con otras familias en una sola vivienda, trayendo como consecuencia el hacinamiento, o al no tener un techo donde vivir se integran a colonias populares o ciudades perdidas.

La demanda de vivienda está determinada por la magnitud de distribución del ingreso familiar y por los precios relativos de los servicios de vivienda.

Dentro de las variables que determinan la demanda, el ingreso que cada familia percibe es lo más importante, además del consumo familiar con el objeto de poder determinar los costos que deberían tener las viviendas para satisfacer a los estratos bajos de la población, según sus diferentes capacidades de pago.

A partir de estos elementos, se puede determinar la magnitud de la demanda de la vivienda, así como los sectores de la población que actualmente no tienen acceso a las viviendas producidas con la intervención de instituciones privadas, ni tienen los medios para hacer sujetos de crédito de los programas de vivienda promovidos por el Estado.

A todo el problema de vivienda, hay que agregar los bajos niveles de ingreso que traen como consecuencia que su capacidad de pago sea más reducida, ya que éste ingreso también debe cubrir sus necesidades de alimentación, vestido y servicios de transporte.

Además de este déficit de vivienda y los altos costos de la misma para compra, se suma otro problema de igual magnitud, que es el de la vivienda que se da en renta.

Por una parte las familias se enfrentan al problema de no poder adquirir una vivienda en compra por carecer de los recursos económicos suficientes para satisfacer los requisitos que exigen las instituciones tanto privadas como públicas que se encargan de otorgar créditos y por la otra, las viviendas que existen en renta, también poseen montos superiores a sus posibilidades económicas, motivo por el cual se ven en la necesidad en muchas ocasiones de hacinarse o de agruparse e invadir predios o terrenos ejidales o privados.

La demanda de casa habitación en el Distrito Federal y su zona conurbada, también es bastante grande, ya que como se vio en capítulos anteriores, éste ha crecido en forma acelerada, trayendo como consecuencia que no sólo la vivienda

sea insuficiente, sino que debido a este crecimiento, no se pueden satisfacer otras necesidades vitales tales como los servicios esenciales que cada núcleo de población debe tener.

Se observa que en las grandes ciudades en general, existen niveles muy altos de viviendas que son rentadas, esto es, que una gran concentración de viviendas, se encuentran en pocas manos y son destinadas al alquiler.

El fenómeno de la concentración de la propiedad que se destina a renta, indica que fuertes capitales financieros, son abocados a este tipo de inversiones, situación que crea dependencia e inseguridad en grandes sectores de la población que se ven en la necesidad de rentar una vivienda, agregando a esto los abusos de los arrendatarios.

Cada vez es mayor la demanda de casa habitación en función del crecimiento de las ciudades y cada vez es más difícil poder satisfacer éstas necesidades, por lo que el gobierno en su afán de combatir el problema, sigue coreando programas para otorgar créditos, así como programas de regularización de predios que han sido invadidos y así dar esa garantía de vivienda que exige la población.

C) PRINCIPALES INSTITUCIONES DE VIVIENDA EN EL SECTOR PÚBLICO.

a continuación se analiza la acción habitacional desarrollada por el sector público a través de las instituciones más importantes encargadas de financiar la construcción de vivienda.

I.- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. (BNOSPA).

El BANOSPA, es la Institución Pública más antigua, creada para atender el problema de la vivienda en zonas urbanas y mediante un sistema de financiamiento bancario.

La Ley General de Instituciones de Crédito promulgada en 1924 y la creación del Banco de México, S.A. en 1925 son los antecedentes institucionales más importantes para su formación 1933.

Diversas modificaciones ha sufrido su legislación sin variar su funcionamiento institucional. En 1947 absorbe el Banco de Fomento de la habitación fundado en 1943 y que desarrollaba programas de vivienda a bajos costos.

Sus objetivos son los de promover y orientar el financiamiento para la realización de obras públicas y servicios de interés social, actúa como agente financiero y asesor técnico, tanto del gobierno federal como de gobiernos locales en otros organismos públicos.

Su marco jurídico son las disposiciones jurídicas sobre las cuales opera y son la Ley General de Instituciones de Créditos y Organizaciones Auxiliares que es una disposición de carácter general e incluye a todas aquellas instituciones y organismos encargados de otorgar créditos para obras de carácter social o particular, entre ellas la vivienda y su ley orgánica que regula el funcionamiento del Banco, fija sus objetivos y su estructura administrativa.

La vivienda se adjudica en propiedad por medio de certificados de participación inmobiliaria no amortizable que tienen la característica de permitir el

usufructo del inmueble, de no poder embargarse en beneficio de terceros y de que una vez que todos los tenedores hayan terminado de pagar, pueda decidirse la venta o bien adoptar el régimen de copropiedad, condominio o fideicomiso de administración.

Los recursos de BNOSPA, provienen de emisión y colocación de valores, comprende bonos hipotecarios, certificados de inversión y otros títulos que amparan financiamientos específicos. Además de créditos otorgados por instituciones bancarias nacionales o extranjeras y por recursos del gobierno federal y otros organismos públicos.

Existen dos formas de financiamiento del Banco, una cuando se presenta una solicitud expresa de alguna entidad federativa o de grupos de trabajadores que contando con terreno propio deseen construir sus viviendas y la otra cuando se trata de una acción promocional aplicando sus recursos propios a la construcción de vivienda nueva y urbanización del terreno, acción que es destinada al público en general.

Los requisitos que deben reunirse para la adquisición de vivienda principalmente son: un ingreso familiar mensual mínimo que asegure disponer de un 25% para el pago de la vivienda, ser jefe de familia y no ser propietario de inmuebles en la zona donde se encuentra la vivienda.

Los conjuntos realizados por éste Banco, son administrados por administradoras inmobiliarias, creadas por éste para atender los problemas de administración y mantenimiento durante el período de amortización del crédito. sus

funciones son las de entregar en condiciones adecuadas las unidades, atención de problemas legales, aseo de áreas comunes y vigilancia y mantenimiento de los equipos e instalaciones.

II.- Programa Financiero de Vivienda (PFV) y Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI).

El Programa Financiero de Vivienda, es un mecanismo de carácter financiero, creado por el gobierno federal, funciona a través del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, que se encarga de la coordinación y vigilancia del programa.

Su marco jurídico comprende las disposiciones legales para la creación de dos organismos: El Fondo de Operación y Descuento Bancario (FOVI) creado como Fideicomiso en el Banco de México, S.A. por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 1963, y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), fideicomiso de apoyo al FOVI, que también fue creado en el Banco de México.

Sus objetivos son los de facilitar la compra de vivienda de interés social, lograr que instituciones de crédito privado concedan financiamientos especiales, promover la generación de ahorros de un sector de la población y aumentar la ocupación en base a la construcción de conjuntos habitacionales.

Los recursos con los que cuenta el programa provienen fundamentalmente del Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; de la banca privada y de Bancos u Organismos extranjeros o internacionales.

Los requisitos para ser beneficiarios de un crédito, son similares a los de otros organismos, pero para otorgar vivienda a personas que perciben el salario mínimo, se hace a través del banco de México y de organismos públicos. En este caso las personas beneficiadas, deben pagar un enganche del 5% del precio de venta, los créditos son a 15 años y con un interés del 6% anual.

La forma de adquirir la propiedad es mediante un certificado de vivienda que son contratos que establecen la posibilidad de uso inmediato y transmisión del inmueble sin tener que cubrir los gastos notariales, ni impuestos de traslación en el momento de la operación, sino hasta el final de la amortización.

III.- Departamento del Distrito Federal (D.D.F.) Dirección General de la Habitación Popular (DGHP).

Sus antecedentes se encuentran en los programas de vivienda que el D.D.F. empezó a desarrollar a partir de 1934, año en que se emite un decreto presidencial que le encarga la construcción de viviendas económicas para sus trabajadores de bajos ingresos.

La DGHP se crea en 1970, de acuerdo a lo establecido en el artículo 49 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal reformada en ese año.

Sus objetivos son los de elaborar, ejecutar o promover programas de habitación y fraccionamientos populares, llevar a cabo programas de regeneración urbana relativos a habitación popular y reacomodar a las familias afectadas.

Su acción se limita estrictamente al Distrito Federal y dentro de éste a los sectores populares compuestos por trabajadores, comerciantes, artesanos, obreros

no calificados, pero todos ellos con ingresos mínimos suficientes que les permitan ser sujetos de crédito.

Sus recursos provienen del presupuesto del gobierno federal y del financiamiento captado de Instituciones de Crédito y Ahorro privadas que operan dentro del programa Financiero de Vivienda (FOVI).

Las viviendas construidas por ésta Dirección, están dirigidas a personas que pertenecen al sector popular que no tienen un trabajo fijo y que por lo mismo no son atendidas por ningún otro organismo; también favorece a personas afectadas por la construcción de obras públicas a las que se les entrega una vivienda como pago total o parcial de su anterior propiedad y a familias erradicadas como consecuencia de la erradicación de ciudades perdidas o bien de aquéllas viviendas que han sufrido daños por siniestros físicos o estén en peligro de derrumbarse como en caso de vecindades.

Las acciones que forman parte del programa de mejoramiento de vivienda, son principalmente; la regularización de la tenencia de la tierra y la erradicación de ciudades perdidas, los mejoramientos de vecindades y venta de materiales y estímulos a la autoconstrucción, éste caso se presenta cuando el terreno es privado y el propietario proporciona el enganche y dos anualidades.

IV.- Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda (INDECO).

Este Instituto aparece en sustitución del Instituto Nacional de la Vivienda (INV) en el año de 1970.

El INDECO, es un organismo público descentralizado, cuyos objetivos son la participación de zonas de tugurios y viviendas insalubres, la participación de programas y trabajos de desarrollo de la comunidad rural; la difusión entre pobladores rurales y de zonas urbanas de prácticas de cooperación o de ayuda mutua.

Este organismo atiende a familias con salario fijo que puedan pagar las cuotas mínimas de una institución de crédito bancario.

Los recursos del INDECO, provienen de fuentes gubernamentales y privadas, En primer caso las fuentes presupuestarias son aportaciones en dinero del Gobierno Federal y de los Gobiernos de los Estados y Municipios.

En el caso de las fuentes privadas, éstos provienen de fideicomisos con la Banca Privada; ellos se establecen sobre los terrenos y bienes inmuebles que forman parte del programa a desarrollar.

Las viviendas nuevas, son adjudicadas directamente por el INDECO, ya que estas operaciones se realizan mediante préstamos ó créditos hipotecarios que el adquiren establece con la banca privada que la financió mediante fideicomisos o en hipoteca.

Cuando la vivienda es construida en colaboración con otros organismos, la adjudicación es semejante y la asignación y condiciones para el otorgamiento de una vivienda, depende de las características de cada organismo.

V.- Fondos de la Vivienda.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

El denominado Fondo Nacional de la Vivienda, es un sistema por medio del cual se captan recursos sobre el 5% del salario de los trabajadores con el objeto de construir un fondo que permita un mayor financiamiento para la construcción y mejoramiento de la vivienda.

El sistema se aplica a tres sectores de trabajadores y da origen a tres diferentes organismos de carácter público; los trabajadores que pertenecen a cualquier empresa o patrón privado, para los que fue creado el Instituto del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT); los trabajadores al servicio del Estado, es decir, aquéllos que prestan sus servicios a través del Gobierno del Distrito Federal, organismos públicos descentralizados etc., a los que corresponde el fondo de la vivienda para los trabajadores del Estado (FOVISSSTE); los trabajadores al servicio de las fuerzas armadas, cuyo organismo es el fondo de la vivienda para los militares (FOVIMI).

Se presentan dos factores importantes para la formación de estos fondos; el primero se refiere a que anteriormente a esto, la vivienda popular promovida por el sector público o privado se hacía exclusivamente dentro del sistema tradicional, es decir a través del sistema bancario, mismo que excluía a todos aquellos trabajadores cuyo ingreso era mínimo y otorgaba los créditos para los de mayor capacidad de crédito; el segundo, es que los patrones no cumplían con la disposición jurídica que establecía su obligación de proporcionar vivienda a sus trabajadores, esta disposición se encuentra especificada en la fracción XII del artículo 123 Constitucional desde el año de 1917 y que dice: "en toda negociación agrícola,

industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, los patrones están obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las cuales podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento del valor catastral de las fincas, igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad si las negociaciones están situadas dentro de las poblaciones y ocuparán un número de trabajadores mayor del 100 tendrán la primera de las obligaciones mencionadas ." (46)

Sin embargo esta disposición constitucional, sólo fue cumplida en casos donde existían trabajadores con una organización sindical fuerte; o bien en aquellos casos en donde por razón de la distancia entre las fábricas y las unidades habitacionales, el patrón se vio obligado a construir vivienda para darla en renta, tal es el caso de los " Cementos Cruz Azul" y los trabajadores de Ciudad Sahagún, a esto se agrega que la mayoría de las empresas tenían menos de cien trabajadores, motivo por el cual quedaban fuera de esta disposición la mayor parte de ellos.

Es por ello que se hicieron reformas a este artículo, respecto a la forma como los patrones deberían participar en la provisión de viviendas para los trabajadores y en 1972 por iniciativa del Poder Ejecutivo se reforma el apartado XII del artículo 123 Constitucional quedando de la siguiente forma: " Toda empresa agrícola, industrial o 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 de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus

trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a estos créditos baratos y suficientes para que adquirieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones que administran los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los Trabajadores podrán adquirir en propiedad las viviendas antes mencionadas.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo 1º de esta fracción, situada fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios de la comunidad ". (47)

Con esto no solo se sustituye la forma de proporcionar vivienda a los trabajadores, si no la obligación que tiene el patrón a hacerlo por su cuenta.

Además de los modificaciones hechas al artículo 123, se reformo a su vez la Ley Federal del Trabajo, que es la que regula las relaciones contractuales entre trabajadores y patrones, en donde se especifica, que las aportaciones patronales deben ser del 5% del salario ordinario de los trabajadores a su servicio.

Las reformas hechas al artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo fueron publicadas en el diario oficial el 24 de Abril de 1972 como resultado inmediato de estas reformas, nace el infonavit el 24 de Abril de 1972.

Ocho meses más tarde también se reforma el apartado B del artículo 123 de la Constitución que legisla en forma separada la relación de los trabajadores al servicio del estado, estas reformas sirvieron de base para la creación del Fondo de

Vivienda para los trabajadores del Estado " FOVISSSTE y el Fondo de la Vivienda para los Militares (FOVIMI).

VI.- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

El INFONAVIT, es un organismo público de vivienda creado a iniciativa del Poder Ejecutivo Federal. Su marco jurídico comprende:

- a) Apartado A, Fracción XII artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) Artículo 97, 110, 136 al 151 y 728 de la Ley Federal del Trabajo reformadas en Abril de 1972.
- c) Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores creada en Abril de 1972

Sus objetivos son los de administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, establecer un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener créditos baratos y suficientes para la adquisición de viviendas, para la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, para el pago de créditos que se hayan realizado con otros organismos relativos a vivienda y por último financiar programas de construcción de habitación destinadas a ser adquiridas por los trabajadores.

Para cumplir con sus objetivos dispone de los recursos del fondo financiero constituido por el 55 sobre el salario del Trabajador que no debe ser descontado a éste. Las empresas hacen esta aportación bimestral a la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público para que ella se encargue de entregar al INFONAVIT 15 días después y de esta manera se forme una cuenta individual a favor de cada trabajador.

Estos depósitos podrán ser retirados por el Trabajador en caso de que hubiese estado aportando sobre su salario y dejase de estar sujeto a una relación de trabajo con el patrón, así como en los casos de jubilación, incapacidad total o muerte.

La legislación que dio origen al Infonavit y que obliga legalmente a las Empresas privadas a aportar fondos para su funcionamiento, hacen de esta institución el organismo público de vivienda que cuenta con más recursos financieros.

El INFONAVIT produce la vivienda fundamentalmente a través de dos programas, por un lado financia y promueve la construcción de vivienda nueva en conjuntos habitacionales y por otro otorga créditos para los trabajadores se procuran la vivienda de manera individual, es decir para que puedan adquirir vivienda en renta con particulares y no necesariamente en conjuntos habitacionales construidos por este organismo.

En el caso de vivienda nueva esta se adquiere en propiedad junto con el terreno aplicándose en régimen de propiedad en condominio. Los créditos otorgados en este programa son amortizables en un plazo de 10 a 20 años y las cuotas son proporcionables a salario.

Por lo que se refiere a los créditos individuales, éstos se otorgan al trabajador para que construya o mejore su vivienda en forma individual, este tipo de crédito tiene cuatro opciones distintas:

- a) Compra a terceros.- y se refiere a los créditos que se otorgan para la compra de vivienda ya construida (no por el INFONAVIT).
- b) Créditos para construcción en terrenos propios , que le permitan al trabajador construir su vivienda en terreno de su propiedad y en forma individual.
- c) Créditos para su reparación, ampliación y mejoramiento de vivienda propia.
- d) Créditos para redocumentar pasivos y comprende aquellas que se utilizan para redocumentar o liquidar las deudas contraídas con anterioridad por el trabajador para adquirir su vivienda.

VII). Fondo de Vivienda para los trabajadores del Estado. (FOVISSSTE).

El FOVISSSTE se funda el 28 de diciembre de 1972 dentro, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

Su objetivo es el de otorgar créditos hipotecarios para la adquisición de vivienda, mismo que opera con recursos propios, además de un programa de vivienda en renta.

El marco jurídico de este organismo se encuentra en el apartado B de la fracción XII del artículo 123 Constitucional y en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado, a la que se le aplican reformas en su artículo 43º inciso H fracción VI, artículo 51-A al 54-2.

Los objetivos del FOVISSSTE son similares a los del Infonavit en el sentido de otorgar créditos que permita a los trabajadores adquirir viviendas en propiedad, construirlas, mejorarlas o redimir pasivos.

Los trabajadores atendidos por el Fovissste son aquellos que prestan sus servicios en las dependencias del poder ejecutivo (como son Secretarías del Estado y Departamentos) de los poderes Judicial y Legislativo y del Gobierno del Distrito Federal así como todos aquellos que pertenecen a organismos públicos y que estén sujetos al régimen jurídico de la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado.

Este organismo se encuentra estructurado por la Junta Directiva, el Director General del ISSSTE y la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda. La junta Directiva está conformada por siete miembros, el primero es designado por el Presidente de la República con el cargo de Director General, tres más son nombrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y tres por la Federación de Sindicatos de trabajadores al servicio del Estado.

El financiamiento de este Fondo proviene principalmente de las aportaciones del sector público y sus recursos son captados de dos fuentes: a) De las aportaciones hechas por diversas dependencias oficiales y organismos públicos descentralizados sobre el 5% de los salarios de sus trabajadores y b) de las recuperaciones o rendimientos de sus inversiones propias, así como de los bienes y derechos adquiridos por cualquier título.

Los programas principales del FOVISSSTE son dos programas de financiamiento y construcción de vivienda nueva y programa de créditos individuales, sin embargo a diferencia del FONAVIT no cuenta con un programa de mejoramiento o regeneración habitacional.

La forma de asignación crediticia es realizada a través de una relación elaborada por los sindicatos o las autoridades administrativas a las cuales pertenece el trabajador de acuerdo a los lineamientos fijados por la Comisión Ejecutiva.

Esta lista es enviada al Fondo para que se aplique al trabajador un estudio socioeconómico que dé a conocer su necesidad real de vivienda y una vez que proceda se asigna el crédito.

Una de las condiciones que debe cubrir el trabajador es la de no poseer otra vivienda y que su salario le permita realizar el pago de las cuotas de amortización en plazos que pueden variar entre 10 y 20 años.

Los gastos que origina la escrituración son cubiertos por igual entre el trabajador y el FOVISSSTE, está se realiza una vez que se han cubierto todos los trámites legales y se ha amortizado su costo total. Antes de esta escritura existe un certificado de posesión y un contrato de compraventa con reserva de dominio.

Se puede rescindir el contrato cuando el trabajador enajene o grave la vivienda, o bien cuando incurra en faltas de las que se mencionan en el contrato.

VIII). Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares.

El Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) es un organismo del Gobierno Federal que financia vivienda para la población de menores recursos del país.

El FONHAPO fue creado por el Ejecutivo Federal por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación en 2 de Abril de 1981, modificado en 23 de enero de 1985 y adecuado en 1987 en función de las nuevas competencias otorgadas al organismo.

El FONHAPO se instauró legalmente el 13 de mayo de 1981 mediante un contrato de Fideicomisos que celebraron la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su carácter de fideicomitente único del Gobierno Federal (función que ahora le compete a la Secretaría de Programación y Presupuesto) y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, como fiduciario. Esta Institución apartó la totalidad de sus activos.

El FONHAPO basó inicialmente sus recursos, en recursos crediticios y en recursos propios generados por la administración de su patrimonio y por la recuperación de los créditos otorgados. Este forma parte del sector encabezado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

El objetivo del financiamiento es el de financiar y promover en mejoramiento de las condiciones habitacionales de los sectores económicamente débiles, además otorga créditos hipotecarios para la adquisición de viviendas populares, otorga financiamientos a programas de paquetes de materiales que se integran como apoyo a la vivienda popular, fomenta apoyo y desarrolla mecanismos que permitan al

abaratamiento de insumos para la vivienda, fomenta actividades técnicas o de cualquier otro orden que se relacione con el servicio de habitaciones populares.

El FONHAPO no sólo se dedica a programas dentro del Distrito Federal sino que a partir de 1984, se crean nueve Delegaciones Regionales con la intención de aminorar el problema de vivienda que ya existen en varias ciudades del interior de la República, la distribución de las mismas es la siguiente:

- I.- Hermosillo Sonora, atiende los estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.
- II.- Durango Durango, se ocupa de los Estados de Chihuahua, Durango y Zacatecas.
- III.- Monterrey Nuevo León, se ocupa de los Estados de Coahuila Nuevo León y Tamaulipas.
- IV.- Guadalajara Jalisco, se ocupa de los Estados de Colima, Jalisco, Michoacán y Nayarit.
- V.- León Guanajuato, atiende los Estados de Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, y San Luis Potosí.
- VI.- México D.F., que atiende el Distrito Federal y los Estados de Hidalgo, México y Morelos.
- VII.- Puebla Puebla, para los Estados de Puebla, Tlaxcala y Veracruz.
- VIII.- Oaxaca Oaxaca, para atender los Estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca.
- IX.- Mérida Yucatán, para los Estados de Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

A esta distribución se le agrega una Delegación más en 1987 la cual atiende los programas de la zona metropolitana de la Ciudad de México.

Es así que el FONHAPO es el primer organismo creado con la intención de ayudar a los sectores de bajos ingresos de la población para poder adquirir vivienda pero no solo en el Distrito Federal, sino también en todas las poblaciones de los estados de la República.

A diferencia de los demás organismos de vivienda en el país que otorgan créditos individuales a personas físicas, el FONHAPO también concede créditos a:

- a). Organismos de la administración pública central.
- b). Gobiernos estatales y municipales.
- c). Organismos de la administración pública paraestatal.
- d). Instituciones Nacionales de crédito autorizadas, que operen de acuerdo con la Ley Reglamentaria de Servicio de Banca y Crédito.
- e). Sociedades Cooperativas.
- f). Organizaciones Sociales legalmente constituidas y Sociedades Mercantiles que realizan programas de vivienda.

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

- a) Personas mayores de edad, con dependientes económicos.
- b) Preferentemente no asalariados que reciban ingresos no mayores de 2.5 veces el salario mínimo regional.

c) Que no posean propiedad en la localidad (excepto cuando se trate de programas

de vivienda mejorada.

También otorga créditos para el desarrollo habitacional a través de seis tipos de programa que se enumeran a continuación:

- 1) Lotes con servicios, que se refiere a la realización de fraccionamientos populares con dotación de infraestructura básica, ya sea de carácter unifamiliar o colectiva.
- 2) Vivienda progresiva. Consiste en la edificación de una vivienda de desarrollo gradual o pie de casa a partir de un espacio habitable de usos múltiple y una unidad básica de servicios.
- 3) Vivienda mejorada. Esta destinada a acciones de ampliación, rehabilitación y mejoramiento de las condiciones sanitarias o de habitabilidad de viviendas ya existentes. Este programa puede incluir la compra del inmueble habitado o la introducción de servicios urbanos en colonias populares que carezcan de ellos.
- 4) Vivienda terminada. Esta se refiere a la vivienda edificada en forma completa.
- 5) Apoyo a la distribución y producción de materiales consistente en la instalación de pequeñas unidades de producción o partes que fabrican y distribuyen materiales baratos en apoyo a los programas de vivienda o a los autoconstructores en general.
- 6) Estudios y proyectos, esto a través del financiamiento para apoyar la formulación del proyecto y la integración de los requisitos. Se incluye el pago de servicios profesionales de asesoría técnica, social, legal, financiera y administrativa.

El manejo de carteras colectivas ha permitido otorgar créditos a instituciones que han respondido a la demanda de habitación y a grupos legalmente constituidos, permitiendo de esta forma a los beneficiarios compartir la responsabilidad de la deuda y manejar las garantías en forma solidaria.

Otra característica de éste fideicomiso es que las obras que han sido financiadas por él se han financiado a través de concursos públicos de obra convocados por los acreditados.

Como ya se vio a lo largo del tiempo se han creado diversos organismos e instituciones, que tienen como objetivo principal el abastecimiento de vivienda en sus diferentes esferas y sectores, y a través de diversas formas de financiamiento. En éste caso se habla de un fideicomiso por lo que es necesario hacer una breve reseña de lo que es un fideicomiso, con el objeto de dejar clara esta figura.

“El Fideicomiso Público es un contrato por medio del cual, el Gobierno Federal, a Través de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes de dominio público (previo decreto de desincorporación) o del dominio privado de la federación, o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria (por lo general instituciones nacionales de crédito) para realizar un fin lícito, de interés público.” (48)

En éstos fideicomisos los fines siempre son de interés público, es decir, en beneficio de la colectividad.

Este es precisamente el caso de FONHAPO, cuya creación se llevo a cabo con el objeto de otorgar créditos para vivienda para personas de bajos recursos económicos, con lo que se cumple el objeto de la creación de este fideicomiso.

CITAS BIBLIOGRAFICA

42) Código Civil para el Distrito Federal. Editorial Porrúa. México 1993. 63ª Edición
pág. 459.

43) Ley General de Sociedades Cooperativas. Editorial Porrúa 46ª. Edición pág. 101.

44) Ley Federal de Vivienda. Editorial Porrúa, 12ª Edición Pág. 272 México 1993.

45) Ob. Cit.

46) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa 97ª
Edición 1993.

47) Ob. Cit.

48) Gestión Financiera en Apoyo a la Vivienda Popular. Memoria de actividades,
FONHAPO, Septiembre de 1988 pág. 13.

49) Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. Primer
Curso, 6ª Edición. Editorial Porrúa 1984 pág. 276.

CAPITULO IV

PROBLEMATICA Y SOLUCIONES

A PARTIR DE 1985

A) SISMOS DE SEPTIEMBRE DE 1985.

El 19 de Septiembre de 1985, la Ciudad de México, fue sacudida por un fuerte sismo, provocando una de las peores catástrofes ocurridas en la historia de México; el epicentro de este movimiento sísmico, se localizó en las costas de Guerrero y Michoacán, afectando a los Estados de Jalisco, Michoacán, Guerrero, México, Puebla, Veracruz, Oaxaca y Chiapas, además del Distrito Federal que fue la zona más afectada, ya que tiene la mayor densidad del territorio.

Los daños se resintieron en un amplio sector de la población de las Delegaciones Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Miguel Hidalgo y partes de la Delegación de Coyoacán, quedaron destruidos varios edificios públicos y privados, además de escuelas y casas habitación; a este problema se sumaron muchas otras viviendas y edificios que quedaron en pie, pero que fueron severamente dañadas, se

interrumpieron los servicios de energía eléctrica y teléfonos, las fugas de agua y de gas y el levantamiento del pavimento en las calles.

La gravedad de la situación hizo que la sociedad y el gobierno, se movilizaran de inmediato para prestar ayuda a todas aquellas personas que habían quedado atrapadas en los escombros de escuelas, hospitales, edificios departamentales, edificios públicos, etc.

También el sistema telefónico de larga distancia sufrió daños, dejando incomunicada a la ciudad de México con el resto del país y con el extranjero. Todo esto provocó la reacción inmediata de organizaciones civiles de radioaficionados, quienes hicieron su mayor esfuerzo para mantener la comunicación entre la ciudad de México y el resto del país.

La destrucción ocasionada con los terremotos de 1985, fue motivo de amplias acciones oficiales de reconstrucción en las áreas afectadas del país. En la Capital de la República, que fue una de las zonas más dañadas; el gobierno federal puso en marcha diversos programas específicos dirigidos a la reparación de las pérdidas sufridas en todos los sectores de la vida humana.

En el aspecto de vivienda, se registró una pérdida total de 30,000 unidades en la zona central de la ciudad, lo cual incrementó el déficit de vivienda en 4%, sólo para el caso del Distrito Federal.

Además de estos daños, el sector público, también sufrió daños considerables en gran parte de sus edificios, afectándose una superficie de 1.7 km.2, en el sector

salud se perdió el 30% de la capacidad hospitalaria, resultando dañados centros de atención especializados de cobertura nacional.

En materia de vivienda, se implementó una política emergente de restitución de la misma, a través de un Programa Emergente de vivienda, que contenía cuatro estrategias principales para atención de los grupos sociales afectados, estas estrategias fueron:

- "1) La fase I del Programa, mediante la cuál se entregaron 15,421 viviendas construidas dentro de los programas normales del INVONAVIT, FOVISSSTE, FOVI, BANCA AURIS y diversas Instituciones:
- 2) Un programa específico diseñado para la reconstrucción del conjunto urbano Nonoalco - Tlatelolco, que a la fecha ha sido liquidado por haber realizado su objetivo.
- 3) La creación u ejecución del Programa de Renovación Habitacional Popular que estaba abocado a la rehabilitación y restitución de la vivienda colectiva ocupada por las clases populares en los predios de las Delegaciones Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero u Venustiano Carranza; que fueron expropiadas según decreto publicado los días 21, 22 y 23 de Octubre de ese año.
- 4) El Programa Emergente de Vivienda Fase II encargado de atender las necesidades de vivienda de la clase media y popular que ocupaban viviendas en arrendamiento al momento del sismo en colonias y predios no incluidos en el decreto expropiatorio." (50)

Otra medida que surgió con motivo de los sismos, se dio a conocer por el Presidente de la República, que anunció que con vivienda de los distintos organismos que existían en el interior de la República, se realizaría un programa de descentralización de algunas Secretarías de Estado y organismos públicos, destinadas estas viviendas para sus empleados.

El 7 de Octubre, se aprobó el programa de regeneración urbana en las zonas marginadas y populares afectadas por los sismos en el Distrito Federal y el 9 de Octubre, se instauró la Comisión Nacional de Reconstrucción que estaba integrada por diversos comités y cuya función era la de normalizar y readecuar los servicios públicos, atender a los grupos de damnificados de bajos ingresos, establecer prioridades en los programas de construcción, autoconstrucción, remodelación u reparación de viviendas, modificar normas de construcción para prevenir riesgos y simplificación de trámites para fomentar nuevas inversiones.

Por otra parte el 11 de Octubre, se publicó en el Diario Oficial de la Federación " el decreto de expropiación de 5,427 predios con una superficie de 250 hectáreas que se encontraba dentro de las Delegaciones Políticas de Cuauhtemoc, Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza y Benito Juárez." (51)

B) PROBLEMATICA DE LOS DESDOBLADOS EN NONOALCÓ-TLATELOI.CO.

Una de las zonas más castigadas con motivo de los sismos, fue el Conjunto Habitacional llamado Nonoalco-Tlatelolco.

De todos los edificios que conforman la unidad, dos de ellos se desplomaron completamente y otros más quedaron dañados, motivo por el cual tuvieron que ser desalojados, con el objeto de prevenir derrumbes.

En virtud de lo anterior, se tuvo la necesidad de crear un programa urgente que se abocara a la reconstrucción de este conjunto urbano.

Entre las medidas adoptadas por el programa, se encontraba la de canalizar a esas familias que habían sido afectadas en su vivienda a otras viviendas que se encontraban disponibles en otros lugares y que pertenecían a diversos organismos.

Existieron casos en los que los damnificados, no aceptaron su cambio y entonces se les liquidó el inmueble con el objeto de que estuvieran en posibilidad de adquirir otro.

Es precisamente en este momento cuando sale a flote la problemática de los desdoblados que existían en este conjunto habitacional, se hace patente en el momento en que se realiza un censo para conocer el número de afectados en esta zona y se encuentra con el problema de que muchas viviendas se encontraban en renta pero a su vez los cuartos de esta unidad, así como algunas áreas de estacionamiento que se encontraban a cubierto, habían sido transformadas irregularmente en vivienda arrendada a familias de escasos recursos que vivían en hacinamiento.

Su condición de subarrendatarios, su nivel de ingreso y su forma de vida, motivó a que se les tomara como damnificados que de hecho lo eran, y que se

tomaron como parte del problema a resolver, siendo beneficiados por el programa de Renovación Habitacional.

C) PROBLEMATICA DE LOS DESDOBLADOS EN OTRAS ZONAS COLAPZADAS DE LA CIUDAD DE MEXICO.

Al igual que en el caso de los damnificados de Nonoalco-Tlatelolco, el problema de los desdoblados en otras zonas de la ciudad, se hizo evidente de igual forma, ya que también se tuvo la necesidad de levantar censos para conocer el número de damnificados que existía.

Entre las zonas que se proyectó el problema en mayor medida, fue en las colonias Doctores, Roma y el Barrio de Tepito, en los casos precisamente en donde existían edificios departamentales que contaban con cuartos de servicio.

Cabe señalar que el término "desdoblado", no es un término legal, de hecho esta figura jurídicamente no existe, y mucho menos está regulada por ninguna Ley.

Este nombre se utilizó en el momento en que se presentó el problema de dar una vivienda a todas aquellas personas que habían sido afectadas como consecuencia de los sismos.

Por ello daré una definición personal; los desdoblados son grupos de familias que habitan en cuartos de azotea ya sea en calidad de subarrendatarios, o a título de préstamo y que hacen de ella su vivienda.

Estos grupos podían considerarse como asentamientos irregulares, en virtud de que la ocupación de estas viviendas es precisamente irregular, ya sea por el subarriendo, ya sea por el préstamo o simplemente porque cuando llegan a estos cuartos y los encuentran vacíos los habitan.

También se presenta un caso de hacinamiento, en el entendido de que como ya se dijo anteriormente al hacinamiento, es el amontonamiento de una o más familias en una sola habitación y es precisamente lo que sucede con estas familias, ya que un cuarto de servicio, sólo cuenta con el cuarto y un baño, lo que también produce insalubridad.

sin embargo es necesario tomar alguna medida respecto a estos grupos, ya sea regulando esta figura con limitaciones como puede ser (un máximo de dos personas) permitir el arrendamiento siempre y cuando no excedan de dos personas las que lo habitan, o bien sancionar a toda persona que dé en arrendamiento o subarriendo estos cuartos.

Este problema de los desdoblados, es tan real y preocupante como el problema de los hacinamientos irregulares.

Quiero hacer mención de que cuando el problema se conoció, no se le trató en forma especial, sin embargo estas familias se vieron beneficiadas por el programa creado para satisfacer la necesidad de todas aquellas personas que habían perdido sus casas producto de los sismos de 1985, y que fue el programa de Renovación Habitación Popular.

Hago hincapié de que este nombre sólo se le dio en aquellos organismos que tenían a su cargo la solución del problema y fue porque se les tenía que llamar de algún modo para poderlos diferenciar de aquellos damnificados que sí tenían una forma de acreditar la calidad de su permanencia en la vivienda que había sufrido daño, esto es título de propiedad o contrato de arrendamiento.

D) UNIVERSO DE AFECTADOS ATENDIDOS POR EL PROGRAMA DE RENOVACION HABITACIONAL POPULAR.

Antes de hablar del universo de afectados que fueron beneficiados mediante este programa, es necesario hacer un breve análisis del mismo.

El 12 de Octubre de 1985, se emite un decreto por el que se aprueba la creación del programa emergente de Renovación Habitacional Popular, el cual tiene los siguientes objetivos:

- I.- Reconstruir y reorganizar las zonas marginadas que fueron afectadas por los sismos en el Distrito Federal, con bases en principios de reordenamiento urbano y desarrollo social;
- II.- Establecer una política de desarrollo social que considere la vecindad, el arraigo y tienda a garantizar la propiedad y el disfrute de una vivienda digna y decorosa, el uso anárquico del suelo, dotar los servicios de equipamiento

urbano complementario, tales como de salud, de educación, de recreación, de agua potable y de otros básicos.

- III.- Combatir la especulación del suelo urbano y promover el adecuado uso y destino del suelo;
- IV.- Dar congruencia a las acciones financiamientos e inversiones que para el cumplimiento de las metas prioritarias del programa realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal y las de estas con las de los sectores social y privado que participen, a través de instrumentos concentrados, al cumplimiento de los propósitos señalados en las fracciones anteriores." (51)

Con motivo de este decreto, se crea un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios denominado Renovación Habitacional Popular y cuyo objetivo es el de ejecutar el programa antes señalado.

El programa fue financiado con recursos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento-Banco Mundial (BIRF), y cuyo intermediario financiero fue el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), esto debido a que el BIRF tenía conocimiento de las reglas de operación de FONHAPO y estas eran congruentes con el perfil socioeconómico de la población que sería atendida por Renovación Habitacional Popular; este préstamo fue aceptado en Enero de 1986.

La reconstrucción se realizó a través de tres programas; el primero consistía en la reparación que habían sufrido daños pero que estos no eran graves, por lo que

eran susceptibles de reparación. El segundo programa se refería a la rehabilitación, esto es viviendas que tenían posibilidad de rehabilitarlas a corto plazo y tercero proporcionar vivienda nueva que había sido destruida completamente.

Las zonas más afectadas se encontraban ubicadas dentro de las Delegaciones Cuauhtémoc, principalmente las colonias Roma, doctores, Morelos y el Barrio de Tepito, además de diversos predios localizados en las delegaciones Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza.

Dado que el decreto de creación del programa de Renovación Habitacional especificó que este debía ser liquidado al término de la reconstrucción se procedió a su liquidación el 31 de marzo de 1987.

"Este organismo benefició a 259,600 personas que se convirtieron en propietarios de 48,749 viviendas que arrendaban antes de los sismos y que se encontraban localizadas en 2,985 predios." (52)

En relación con los desdoblados, estos también fueron beneficiados mediante el programa y es precisamente en éste donde se maneja por primera vez la figura de los desdoblados definiéndolos como: "Núcleos familiares que compartían la vivienda junto con la familia beneficiaria acreditada a través de su titular." (53)

Este grupo pese a que se le dio reconocimiento, no se abrió un apartado especial en el que se les diera un tratamiento distinto en calidad de su desdoblamiento, simplemente fueron tomados en cuenta como damnificados con los mismos derechos que las personas que habían sufrido pérdidas y acreditaban la posesión.

E) OTROS ORGANISMOS ENCARGADOS DE ATENDER EL PROBLEMA DE LOS DESDOBLADOS.

Como ya se dijo anteriormente la participación del FONHAPO, fue muy importante, en primer lugar actuó intermediario financiero entre el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento-Banco Mundial y el Programa de Renovación Habitacional Popular.

Además por otra parte el Fideicomiso participó también en la ayuda de damnificados, otorgando créditos para personas que habían sido afectadas.

Esto fue motivado por que a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la secretaría de Programación y Presupuesto, el Departamento del Distrito Federal y los organismos de vivienda como son FONHAPO, INFONAVIT, FOVISSSTE, AURIS y FOVI, definieron como prioridad la atención a las familias que perdieron sus viviendas en los conjuntos habitacionales Nonoalco-Tlatelolco y el Multifamiliar Juárez, por lo que se hizo un inventario de viviendas disponibles para su inmediata asignación y con ellas se formó la bolsa de vivienda del Programa Emergente de Vivienda Fase I.

Al igual que en los demás casos, no se trató en forma especial el desdoblamiento por ninguno de estos organismos, el que de alguna forma tenía mayor información respecto a estos grupos fue FONHAPO debido a que conocía la

situación existente en el conjunto habitacional de Nonoalco-Tlateloleo que como ya se manifestó anteriormente aquí se presenta por primera vez el problema del desdoblamiento

F) GRUPOS POLITICOS Y SOCIALES ABOCADOS A ATENDER EL PROBLEMA DE LOS DESDOBLADOS.

Al iniciar labores el programa de renovación se encontró con cinco tipos de agrupaciones que ya trabajaban en la zona del temblor; organismos sociales, partidos políticos, instituciones de educación superior, grupos técnicos de apoyo y organizaciones civiles y religiosas.

En Enero de 1986, se estimó que más de la mitad de los predios afectados contaban con apoyo de alguna o varias agrupaciones que habían levantado censos.

En virtud de que no lograban ponerse de acuerdo las organizaciones civiles y el programa en que forma iban a hacer la acreditación y las formas de financiamiento; se firma el 20 de Marzo de 1986 un Convenio de colaboración con el gobierno que estaba representado por el Departamento del Distrito Federal y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología a través del cual se centaron las bases de coordinación. Estas consistieron en los siguientes:

En los trabajos realizados en predios no expropiados que habían sido dañados, se respetaría el Régimen de Propiedad, dando apoyo económico a los ocupantes de escasos recursos económicos para convertirlos en sujetos de créditos, quedando a discreción de los organismos y las asociaciones el otorgamiento de apoyo de acuerdo a la condición socioeconómica de los damnificados y requiriendo para las obras el cumplimiento de los requisitos fijados por el programa para la construcción de vivienda popular.

En el caso de predios expropiados, se trabajó con damnificados que poseían certificado de derechos expedidos por el Programa de Renovación Habitacional, se trabajarían los predios integralmente pudiendo participar varios organismos a la vez.

Además se requería de la firma de un convenio entre los habitantes del predio y los organismos que participaron en la realización de los trabajos.

Así mismo las viviendas se otorgarían a los beneficiarios a crédito con una tasa de interés que no excedieran del 20% del salario mínimo mensual y pagos anuales del 10% del salario mínimo anual.

Se establecieron dos mecanismos para la compra de la tierra y de la construcción. El primero consistía en apoyo directo para parte de los organismos y asociaciones civiles para la compra de la tierra al Departamento del Distrito Federal mediante el establecimiento de un sólo crédito que incluía el Proyecto, la Construcción y la Tierra.

O bien la firma de dos créditos uno con el Departamento para la compra de tierra y otra con los organismos y asociaciones para la construcción; la forma de

garantizar estos créditos, fue a través de dos hipotecas una sobre el terreno y otra sobre la construcción.

Los organismos y asociaciones que participaron en este convenio son:

El Centro Cívico de Solidaridad; la Fundación de Apoyo a la Comunidad; Casas y Ciudades, Centro de Asesoría Capacitación e investigación Urbana, Network de México; Fundación para el Desarrollo para la Comunidad y Ayuda Infantil A.C. (FUNDECAI) Cruz Roja Mexicana, Unicef, Centro Operacional de Vivienda y Población (COPEVI); Enlace Capacitación y Comunicación; y Organización Save The Children.

Además de estos organismos también participaron diversos partidos políticos entre los que se encuentran: Partido Revolucionario Institucional (PRI); Partido Socialista de los Trabajadores (PST); Partido Socialista Unificado Mexicano (PSUM);

G) SOLUCIONES ADOPTADAS POR EL GOBIERNO.

Como ya se dijo en párrafos anteriores, las soluciones adoptadas fueron la creación de diversos programas, así como la expropiación de predios.

Cabe señalar que la expropiación "es un medio por el cuál el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorgara por la prevención de esa propiedad." (54)

La expropiación se da cuando se presenta una necesidad pública y que por consecuencia ésta redunde en un provecho común, es decir, en beneficio de la colectividad.

Esto es precisamente lo que sucedió como consecuencia de los sismos, y por lo que se recurrió a la expropiación.

El grupo de los desdoblados que es el tema que nos ocupa, también se beneficiaron con ésta situación, ya que fueron tratados dentro de la generalidad de los damnificados, pese a que uno de los requisitos era la de acreditar su calidad de arrendatario y estos grupos generalmente eran subarrendatarios.

En virtud de la existencia de estos grupos, se requiere que estos sean regulados por la Ley, con especificaciones claras y restricciones en el caso de sobrepasar los límites establecidos, los cuales no deberán exceder de más de dos personas por cuarto y éste deberá tener las condiciones mínimas de higiene y seguridad.

A) ALTERNATIVAS.

Como primer punto me referiré a la migración del campo hacia la ciudad, pero principalmente al D.F., que es la más grande de nuestro país y por lo mismo la más atractiva para los migrares, quienes creen que al llegar a ésta, tendrán resueltos sus problemas económicos de vivienda, alimentación, educación etc.

De esta manera es necesario que se tomen medidas para detener las migraciones, quizá a través de estímulos a la industria, principalmente para que salgan de la ciudad y se establezcan en poblaciones pequeñas, con la idea de que se fomente el empleo en estos pequeños núcleos y se dé un arraigo de la población. Estos estímulos podrían ser fiscales, con el objeto de que fuera atractivo establecerse en otro lugar.

Otra opción podría ser mediante subsidios de carácter económico, a medianas empresas, que son las susceptibles de crecimiento para que salgan de la ciudad y de igual forma se establezcan en pequeños poblados, en los que además de crecer, puedan adiestrar a la gente del lugar y así crear una fuente de empleo para estas poblaciones y las aldeañas.

Otra opción es un subsidio económico hacia los campesinos con el objeto de que estos puedan cultivar sus tierras, fomentando con esto el crecimiento de la agricultura cada día más decadente.

Si bien es cierto que en este rubro se han creado programas otorgando créditos para la adquisición de maquinarias, se requiere reforzar este sector, no con créditos que en muchas ocasiones no están en posibilidad de pagar, sino a través de subsidios que les apremian allegarse de los recursos necesarios para cultivar sus tierras y hacerlas productivas.

Además del problema de la migración también existe otro con igualdad de importancia, que es la irregularidad de los asentamientos humanos.

Dado que estos asentamientos han aumentado en los últimos 20 años, no sólo les ha permitido su permanencia en el lugar, sino que les ha otorgado todas las facilidades proveyéndolos de servicios tales como luz, agua, alcantarillado, además de la regularización del asentamiento otorgándoles la propiedad.

Sin embargo considero que esta no es una medida adecuada, no se puede seguir legalizando lo que desde un inicio no lo es, por ello es necesario que el gobierno tome medidas más severas para que sigan proliferando estos asentamientos, quizás la vía sería en lugar de conceder la regularización, trasladarlos a pequeños poblados cercanos a la ciudad, ofreciendo la construcción de una vivienda digna a través de créditos y creando fuentes de trabajo que les permita arraigarse al nuevo centro de población.

Ahora bien, otro grupo de personas que de alguna manera puede considerarse como un asentamiento irregular, es la figura motivo del presente trabajo que son los desdoblados.

Estos grupos como ya se dijo, no se encuentran regulados en ninguna Ley y en muchos de los casos ni siquiera conocen su existencia.

Lo cierto es que existen y que constituyen un gran problema a resolver. Por una parte estos grupos se instalan en los cuartos de servicio o azoteas, convirtiéndolos en su habitación, viviendo en hacinamiento porque la mayor parte de las personas que lo habitan son familiares de por lo menos de cinco miembros.

Estos grupos al igual que los mencionados anteriormente, tienen un común denominador, que es un bajo ingreso económico y la falta de preparación académica

que los imposibilita para obtener un mayor ingreso y con ello pagar una vivienda digna.

Por todo esto, es urgente que el gobierno tome una medida respecto a estos grupos y se les reconozca legalmente imponiéndoles limitaciones para el caso de que excedan de dos personas las que habiten estos cuartos.

Estos grupos pudieran ser beneficiados mediante créditos de acuerdo a sus ingresos, que les permita adquirir una vivienda digna. Para esto pudiera ser posible adecuar sus ingresos con el objeto de convertirlos en sujetos de crédito ó bien, buscar algún grupo político o Asociación Civil que quiera ayudarlos a través de financiamientos, como sucedió en 1985.

Considero que la solución idónea para resolver este tipo de problemas, no es la de regularizar, ni legislar sobre cada grupo nuevo que aparezca, sino más bien crear fuentes de trabajo pero fuera de las grandes ciudades.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

50) Testimonio... Ob. Cit.

51) Decreto de Expropiación de 5,427 predios. Diario Oficial de la Federación. 11 de Octubre de 1985.

52) Decreto de creación del Programa de Renovación Habitacional Popular. Diario Oficial de la Federación. 12 de Octubre de 1985.

53) Testimonio... Ob. Cit.

54) Ob. Cit.

55) Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1993. 32ª Edición pág. 374.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El problema de la vivienda en el Distrito Federal, se ha ido agudizando en los últimos 20 años, esto motivado por un alto índice de crecimiento natural y por un elevado crecimiento producto de las migraciones.

Este problema de migración, se inicia con el desarrollo industrial y urbano de la ciudad, aunado al crecimiento político, social y económico que se da como consecuencia que éste desarrolla. La gente del campo viene a la ciudad con el objeto de mejorar sus condiciones de vida y así incrementar su ingreso económico.

Estas personas carecen de preparación y llegan a la ciudad con poco dinero, encontrándose en ésta, no sólo con la falta de empleo, sino también con la falta de un techo donde vivir, lo que los obliga a hacinarse con parientes o amigos.

Con motivo de este problema, se presentan las invasiones y la tenencia irregular que son producto de estos crecimientos.

De lo anterior se explica el porqué la carencia de vivienda en el Distrito Federal, ante tal número de pobladores no ha sido suficiente la construcción de viviendas para satisfacer a toda la población demandante tanto en el distrito Federal como en las zonas conurbadas.

SEGUNDA .- Aunado a estos problemas, se suma otra figura más que son los desdoblados.

Los desdoblados, son familias que habitan en cuartos de servicio o de azoteas a título de préstamo o en calidad de subarrendatarios. Estas familias normalmente

viven en hacinamiento y en condiciones insalubres, ya que un cuarto de servicio, sólo cuenta con un cuarto y un baño y hay que considerar que esas familias realizan toda su actividad en ese espacio, es decir duermen, comen, en ocasiones trabajan en ese lugar, lo que produce la insalubridad.

TERCERA.- La legislación aplicable a la materia de vivienda, es por una parte la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, ésta tiene por objeto ordenar el Desarrollo Urbano del Distrito Federal, mediante el establecimiento de normas que determinan usos, destinos reservas de tierra, agua y bosques.

Por otra parte, existe la Ley Federal de Vivienda cuyo objetivo es establecer y regular los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de una vivienda digna y decorosa.

Sin embargo ninguna legislación contempla la figura de los desdoblados.

CUARTA.- Considero necesario el hecho de que se regule la figura de este grupo llamada desdoblados, en virtud de que estos se han incrementado en los últimos tiempos y restringiéndola en el sentido de que no deben ser habilitados estos cuartos de ser vicio por más de dos personas y que estas viviendas deben contar con las condiciones mínimas de seguridad e higiene para que sean susceptibles de habitarse.

QUINTA.- Considero necesario e igualmente urgente, que se tomen medidas respecto al problema de la migración, los cuales se pueden dar a través de subsidios económicos hacia los campesinos con el objeto de que éstos estén en condiciones

de poder cultivar sus tierras, fomentando con esto el crecimiento de la agricultura cada vez más decadente.

O bien, subsidios de carácter económico a medianas empresas con capacidad de crecimiento para que salgan de la ciudad y se instalen en poblados pequeños en los que además de crecer, puedan adiestrar a la población del lugar para desempeñar el trabajo que se requiere y de esta forma crear una fuente de empleo atractivos para las personas de poblaciones aledañas y así de tener la migración hacia las ciudades.

SEXTA.- De igual importancia pudiera ser el otorgamiento de créditos acordes a sus ingresos, esto es mediante créditos blandos que se encuentran al alcance de sus recursos económicos para que sean susceptibles de adquirir una vivienda, o bien a través de financiamientos de grupos políticos o asociaciones civiles que quieren ayudar a estos grupos a obtener una vivienda digna y decorosa.

BIBLIOGRAFIA

Alba Francisco. La población de México. Evolución y Dilemas. El Colegio de México 1984 3ª Edición.

Alba Francisco. Estudios de Demográficos y Urbanos. El Colegio de México 1986 1ª Edición.

Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo 6ª Edición. México 1984.

Aldrete Hass José A. La Deconstrucción del Estado Mexicano. Editorial Patria 1991.

Alvarez Gendi Sabino. Tratado General de Derecho Administrativo Tomo II. Bosch. Casa Editorial Barcelona 1963.

Bañítez Zenteno Raúl. Grandes Problemas de la Ciudad de México. De. Plaza y Janes, S.A. de C.V. 1988.

García Cruz Miguel. Inflación Demográfica, problema de nuestro tiempo. Fundación para estudios de la población. Colegio de México 1970 1ª Edición.

Garza Gustavo, Martha Schtaingart. La acción habitacional de Estado de México. El Colegio de México. 1978 1ª Edición.

Gamboa Ramírez Ricardo. Campo y Ciudad de México 1780-1910. El Colegio de México 1978.

Gutiérrez y González Ernesto. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa 3ª Edición.

Faya Viesca Jacinto. Administración Pública Federal. Editorial Porrúa 1979 1ª Edición.

Fraga Gabino Derecho Administrativo. Editorial Porrúa 1993 32ª Edición.

Montaño Jorge. Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos. Editorial Siglo Veintiuno. México 1989 4ª Edición.

Parra Rodrigo Marginalidad y Subdesarrollo en las migraciones internas. Editorial Cárdenas. Bogotá 1972 2ª Edición.

Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II 7ª Edición 1976.

Stean Claudio. Las Migraciones Rural-Urbano. Centro de Estudios Sociológicos. El Colegio de México 1988 2ª Edición.

Valverde Carmen. Centro de Estudios Sociológicos. El Colegio de México 1962 1ª Edición.

LEGISLACION

Código Civil para el Distrito Federal. Editorial Porrúa, S.A. 60ª Edición. Edición 1992.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, S.A. 97ª Edición.

Diario Oficial de la Federación de fecha 23 de Mayo de 1988.

Ley Federal de vivienda Editorial Porrúa, S.A. 12ª Edición. México 1993.

Ley General de Sociedades Cooperativas. Editorial Porrúa, S.A. 46ª Edición. México 1992.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Editorial Porrúa. México 1993. Edición 12ª

Ley Sobre el Régimen de Propiedad en Condominio. Editorial Porrúa. México 1993. Edición 61ª.

OTRAS FUENTES

Anuario de vialidad y transporte del Distrito Federal. Coordinación General del Transporte D.D.F. Octubre 1984.

Desarrollo y medio ambiente en México 1990. Diagnóstico 1990. Fundación Universo Veintiuno. México 1990.

Factores Determinantes y consecuencia de las tendencias demográficas. Volumen. Naciones Unidas Nueva York 1978.

Gestión financiera en apoyo a la vivienda popular. Memoria de actividades. Septiembre de 1990.

Memoria de la Reconstrucción; Renovación Habitacional Popular. Agosto 1988.

Naciones Unidas. Boletín Económico de América Latina, Suplemento Estadístico 1982.

Necesidades esenciales en México. Situación Actual y Perspectivas al Año 2000 Coplamar 1982.

Negrete María Eugenia. Migración Campo Ciudad. Estudios Demográficos y urbanos.

Volumen 5. Número 3 Septiembre-Diciembre 1986.

Pérez Duarte Inoraña. Revista Mexicana de Justicia 1986. No 2.

Plan rector de vialidad y transporte urbano. México, D.F. Comisión de Vialidad y Transporte Urbano. Septiembre 1981.

Programa financiero de vivienda, evaluación y proyección. Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda. 1970.

Ramírez Gómez R. La moneda, el crédito y la banca a través de la concepción marxista y de las teorías subjetivas. UNAM, México 1977.

Secretaría de programación y presupuesto. Coordinación General del Sistema Nacional De Información. Encuesta Mexicana de Fecundidad. Primer Informe Nacional 1979.

XII Serie de mesas redondas. Problemas de Población, Instituto Mexicano de Recursos Renovables A.C. México 1981.

**Testimonio; Renovación Habitacional Popular. José F. Reygadas Valdés. Instituto de
Arquitectura y Urbanismo. México 1987.**