

565
Zj



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**“LA ATENCION A LA PROBLEMÁTICA SOCIOLOGICA DE LA VIVIENDA
A TRAVES DE LA FIGURA JURIDICA DE LA ASOCIACION CIVIL,
UNA ALTERNATIVA ACTUAL DE INICIATIVA CIUDADANA”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A

JUAN JESUS ROMERO SALGADO



NO. L/111/95

MEXICO. D. F.

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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA

No. L/111/95

COORDINADOR DE LOS SERVICIOS
ESCOLARES DE LA U N A M .
P R E S E N T E .

El pasante de la licenciatura de Derecho ROMERO SALGADO JUAN JESUS, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el tema intitulado: -

" LA ATENCION A LA PROBLEMÁTICA SOCIOLOGICA DE LA VIVIENDA A TRAVES DE LA FIGURA JURIDICA DE LA ASOCIACION CIVIL, UNA ALTERNATIVA ACTUAL DE INICIATIVA CIUDADANA ", designándose como asesor de la tesis al LIC. ENRIQUE LARA TREVINO .

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, después de revisarlo su asesor, lo envió con la respectiva carta de terminación, considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales.

Ayudado en este dictamen, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su IMPRESION , para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades de mi más alta consideración.

A T E N T A M E N T E
" POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU "
Cd. Universitaria, D.F., a 4 de diciembre de 1995.

~~LIC. PAUL ROBERTO ALMAZAN ALANTE~~
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA

arr

A la memoria de mis Padres, con el más elevado y sentido amor, SR. -- PROFR. ROBERTO ROMERO ALVAREZ, y - SRA. PROFRA. MA. DE LA LUZ SALGADO FRANCO DE ROMERO, ejemplos de dedicación, esfuerzo y profesionalismo en favor de la familia, la comunidad y la cultura.

A la memoria de mi Abuela, con el más elevado y sentido amor, PROFRA. CIRA FRANCO TORRES, ejemplo de la mujer profesionalista, siempre adelantada a su época.

A JULIETA, mi esposa y compañera de
mi vida, con el más grande y since-
ro amor.

A mis HIJOS: JULIETA ELISA, JUAN PA
BLO y MONTSERRATT, para que en fami
lia, sigan el camino de la supera--
ción.

A mis hermanos: ROBERTO, AMADA GRACIELA, EVARISTO ARNULFO, MARIA LUISA, JOSE y JORGE, con el compromiso inaplazable de cultura y progreso en -- que fuimos educados por nuestros Padres.

Al SR. LIC. ESTEBAN RUIZ PONCE, con especial afecto por ser un verdadero Maestro de la Juventud.

La presente Tesis fue elaborada en el Seminario de Sociología de la H. Facultad de Derecho, siendo Director del mismo, el SR. LIC. PABLO -- ROBERTO ALMAZAN ALANIZ, a quien hago patente mi profundo agradecimiento.

A la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, todo mi agradecimiento y reconocimiento por las oportunidades que me brindó en mi formación académica y por ser el centro rector de Cultura Superior por excelencia de nuestro -- país.

A mis maestros, compañeros y amigos:
Muchas Gracias por su apoyo.

I N D I C E

INTRODUCCION	1
I. EL PROBLEMA SOCIOLOGICO DE LA VIVIENDA	1
1.1. Ciencia y Sociología	1
1.1.1. Sociología urbana y sociología de la vivienda	2
1.2. Industrialización, desarrollo urbano y vivienda en América Latina	4
1.3. Marginalidad, pobreza y vivienda en -- América Latina	13
1.4. La pobreza en México y la vivienda	18
1.5. Definición conceptual y operativa del "Mínimo de Vivienda" como factor de -- bienestar social	22
II. DIAGNOSTICO DE LA VIVIENDA EN MEXICO	24
2.1. Antecedentes históricos	24
2.1.1. La Revolución Mexicana y su impacto en la vivienda	24
2.1.2. De la etapa de inestabilidad política a la etapa de estabilización (1917-1950)	26
2.1.3. Las primeras acciones del Estado en materia de vivienda	28
2.1.4. La transformación económica y los movimientos migratorios y de reacondicionamiento social	30
2.1.5. Fortalecimiento de las acciones del Estado en materia de vivienda	35
2.1.6. El agotamiento de un modelo de desarrollo y la crisis (1970-1988)	38
2.1.7. Acciones del Estado ante la crisis	40
2.1.8. Nacimiento de una política integral de vivienda y el Programa Nacional de Vivienda 1978-1982	44
2.1.9. El Programa Nacional de Desarrollo y Vivienda: 1984-1988	45
2.2. La etapa actual: 1988-1994	48
2.2.1. Una nueva crisis económica y la vivienda en México	48
2.2.2. Diagnóstico de la vivienda	49
2.2.2.1. Demanda de vivienda	49
2.2.2.2. Oferta de vivienda	50
2.2.2.3. Déficit de vivienda	54

III. EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN LA ZONA METRO POLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO (ZMCM)	55
3.1. Crecimiento de la Ciudad de México	55
3.2. El acceso al suelo a través de proce-- sos de urbanización popular irregular	60
3.2.1. Incorporación a usos urbanos de tie-- rras de propiedad ejidal y comunal	60
3.3. La producción de vivienda en la ZMCM - generada por el Sector Público	69
3.3.1. Reconstrucción por los sismos de 1985	74
3.4. La promoción inmobiliaria del sector - privado en la ZMCM	78
3.5. La producción popular de vivienda	84
3.6. La vivienda en arrendamiento	85
3.7. Medio ambiente, usos del suelo y vi-- vienda	88
IV. LA POLITICA DEL ESTADO MEXICANO EN MATERIA DE VIVIENDA	90
4.1. Objetivos y eestrategias del Estado en materia de vivienda (1988-1994)	90
4.1.1. El Plan Nacional de Desarrollo 1989- 1994	93
4.1.2. El Programa Nacional de Vivienda --- 1990-1994	96
4.1.3. El Programa Nacional de Solidaridad	98
4.2. Protagonistas o responsables	99
4.2.1. La Secretaría de Desarrollo Social	99
4.2.2. Los organismos públicos de vivienda	100
4.2.2.1. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (IN FONAVIT)	101
4.2.2.2. El Fondo de la Vivienda del Insti- tuto de Seguridad y Servicios So-- ciales de los Trabajadores del Es- tado (FOVISSSTE)	102
4.2.2.3. El Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)	102
4.2.2.4. Fideicomiso de Vivienda, Desarro-- llo Social y Urbano (FIVIDESU)	103
4.2.2.5. ISSFAM	104
4.2.2.6. Otros Organismos	104
4.2.3. El sistema bancario y financiero	105
4.2.3.1. Fondo de Operación y Dscuento a - la Vivienda (FOVI)	106
4.2.3.1.1. El Sistema de Ahorro para el Re- tiro (SAR)	109
4.2.4. El sector empresarial	110
4.2.5. El sector social y la autogestión	111

V. MARCO JURIDICO RELACIONADO CON LA VIVIENDA EN MEXICO	113
5.1. Constitución Política de los Estados - Unidos Mexicanos	113
5.2. Ley General de Asentamientos Humanos	115
5.3. Ley Federal de Vivienda	115
5.4. Reformas al Código Civil en materia de arrendamiento	116
5.5. Sistema Nacional de Vivienda	117
5.6. Programa Nacional de Vivienda 1990-94	117
5.7. Acuerdos y Convenios	117
5.7.1. Acuerdo de Coordinación para el Fomento de la vivienda	117
5.7.2. Convenio de Concertación para el Programa de materiales de construcción	118
5.7.3. Convenio de Concertación para agilizar los trámites de producción y titulación de vivienda	118
5.8. Creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	118
5.8.1. Reglamento Interior de la SEDESOL	119
5.9. Ley del INFONAVIT	119
5.10. Reformas al FOVISSSTE	119
5.11. Reformas al FONHAPO	119
5.12. Programa Financiero de Vivienda Banca -FOVI	119
VI. LA ASOCIACION CIVIL Y SU APLICACION EN LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA	120
6.1. Antecedentes	120
6.2. Definición de la asociación civil	122
6.3. Naturaleza jurídica de la asociación civil	125
6.4. Clasificación de la asociación civil	126
6.5. Elementos de la asociación civil	127
6.5.1. Elementos formales	127
6.5.2. Elementos personales	128
6.5.3. Elementos reales	128
6.6. Efectos de la asociación civil	130
6.7. Modos de terminación del Contrato de asociación civil	132
6.8. Figuras afines	133
6.9. Asociación Civil de Iniciativa Ciudadana	134
6.9.1. Planteamiento e Hipótesis de Trabajo	134
6.9.2. Asociación Civil de vivienda	136
6.9.3. Estructura organizativa de la asociación civil	137
6.9.3.1. La asamblea general	137
6.9.3.2. Mesa directiva	138
6.9.3.3. La Comisiones	138
6.9.4. Una propuesta de financiamiento para un programa de vivienda popular a través de la autoconstrucción	139

6.9.4.1. Propuesta de financiamiento de vivienda popular	143
6.9.4.1.1. Ahorro previo para la vivienda	144
6.9.4.1.2. Subsidio estatal para vivienda	146
6.9.4.1.3. Financiamiento complementario	147
6.9.4.1.4. Funcionamiento del Estado en el Programa	150
6.9.4.1.5. Conformación de un organismo específico	151
6.9.4.1.6. Problemas y ventajas del programa	152
CONCLUSIONES	157
RECOMENDACIONES	166
BIBLIOGRAFIA	

INDICE DE CUADROS Y GRAFICAS

CUADROS	TITULO	PAG.
1	Población por estratos sociales: 1960-87 (Millones de Personas)	19
2	Cantidad de créditos otorgados por los - organismos públicos (número de créditos)	52
3	Inversión en vivienda de los organismos públicos 1983-1992 (miles de millones de pesos)	53
4	Inversión pública en vivienda, 1981-1988 (millones de pesos)	72
5	DF, número de soluciones ejecutadas se-- gún organismo, 1981-1988	73
6	Programa de reconstrucción de la Ciudad de México	76

INTRODUCCION

Uno de los temas sociológicos esenciales de la vida moderna, lo constituye el de la "Vivienda", toda vez que es parte preeminente de la problemática social en general.

Haciendo referencia a la afirmación del maestro Recanés Siches, en el sentido de que corresponde a la Sociología mejorar, tanto las comunidades urbanas como las rurales y planear la fundación de nuevas comunidades que ofrezcan a sus miembros colaboración mutua para la solución de sus problemas, proporcionando oportunidades educativas y de recreo, viviendas decorosas, servicios higiénicos adecuados, etc., - así como poner en práctica medidas que afronten los graves problemas suscitados por el enorme y rápido crecimiento de muchas ciudades, por la inmigración a ellas de gentes de -- origen rural, que afluyen a los grandes centros urbanos y - que hallan serias dificultades para adaptarse al tipo de vi

da de éstos, se eligió al Seminario de Sociología de nuestra H. Facultad de Derecho para desarrollar este trabajo de investigación que aborda la problemática de la vivienda del país.

En el Capítulo I, se enmarca la problemática de la vivienda en la Sociología, específicamente en la Sociología Urbana y de la Vivienda, partiendo del supuesto de que la Sociología trata de aplicar los métodos de la ciencia al estudio del hombre y la sociedad y contribuir a nuestra comprensión del carácter del hombre, sus actos y sus instituciones, así como a la solución de sus problemas prácticos a que se enfrentan en sus vidas colectivas.

Posteriormente, realizamos un análisis de la evolución de los asentamientos humanos en América Latina, desde la antigüedad hasta abordar la etapa de urbanización y su poco favorecido proceso de industrialización, siendo el factor económico una poderosa variable que viene a determinar el nacimiento, desarrollo y decadencia de las ciudades, transformando a las sociedades latinoamericanas en sociedades de tipo urbano, la mayor de las veces centralizadas, y no en sociedades industrializadas que era lo que se pretendía, -- provocando con ello un desorden y un caos demográfico, económico, político y social.

Otro aspecto que se incluye en este Capítulo, el cual llamó nuestra atención como factor determinante en el proceso de la vivienda, es la marginalidad y la pobreza que existen en esta región y que está ligada a factores estructurales, entre los que destacan la distribución muy desigual de los efectos de las crisis económicas que a través de las políticas de ajuste ortodoxo han recaído especialmente en los sectores más desfavorecidos, las estructuras extremadamente asimétricas de distribución del ingreso, y las debilidades de la política social, entre otros.

En el Capítulo II, se elabora un diagnóstico de la vivienda en el país. Se presenta el proceso de evolución de la vivienda desde la Revolución hasta nuestros días, su vinculación con el proceso de desarrollo económico y político, los resultantes movimientos migratorios y la participación del Estado en los procesos de generación de viviendas, particularmente para los sectores de menores recursos económicos a través de los distintos organismos públicos de vivienda. Se presenta también el déficit y carencias de viviendas así como la demanda existente.

Se dedica el Capítulo III, exclusivamente al estudio de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, por constituir la más importante concentración económica-demográfica del país y por ser considerada un fenómeno urbano de su

no interés para la teoría y la planeación metropolitanas, - pues es una de las más grandes metrópolis del planeta. Se - pretende dar una visión general de la Zona Metropolitana, - poniendo énfasis en su crecimiento poblacional y físico, y en las carencias que se destacan en materia de vivienda y - servicios urbanos, en la forma como se ha ido estructurando el espacio de la Ciudad y en algunas características en la relación centro-periferia. Se muestra como se ha ido conformando la urbanización y el acceso al suelo de los sectores populares, la conformación y consolidación de las colonias irregulares y la dimensión ambiental. Se tratan aspectos como la producción habitacional con apoyo estatal o generada por los mismos usuarios de los estratos populares y un aspecto de suma importancia como es la cuestión inquilinaria.

En el Capítulo IV, se presentan los aspectos más relevantes que se incorporan a la política de vivienda durante la pasada administración, tales como la modernización de -- los organismos encargados del financiamiento de la vivienda al volverlos más eficaces, aplicando criterios de especialización y ventajas competitivas, concentrando su potencial - de acción en el financiamiento, sin distraer tiempo y recur- sos en actividades que no les eran propias y que otros podrían llevar a cabo. La nueva política del Estado en mate- ria de vivienda, tuvo como finalidad, entre otras, la de -- convertir al Estado en promotor y financiero y no en cons- tructor, y de promover la participación de la sociedad con

mayor iniciativa en la generación de vivienda, destacando - en este aspecto el Programa Nacional de Solidaridad, basado en la iniciativa comunitaria. En las innovaciones financieras destaca el Sistema de Ahorro para el Retiro con amplias repercusiones para el financiamiento hipotecario y para la capitalización del fondo de ahorro de los trabajadores.

El Capítulo V, está dedicado a presentar el marco jurídico que norma y sustenta la política de vivienda. Se presentan algunos artículos y fragmentos de leyes, reglamentos y acuerdos y convenios relacionados con el marco jurídico de la vivienda. Se hacen algunas referencias de las últimas reformas realizadas durante la pasada administración.

Finalmente, en el Capítulo VI, presentamos nuestra Hipótesis de Trabajo, en la cual, afirmamos que a través de - la figura jurídica de la Asociación Civil, es posible lograr satisfacer la necesidad de una vivienda digna, pues -- los grupos populares solicitantes de la misma, al organizarse por medio de una Asociación Civil, obtienen ventajas legales, de organización y representación, que les permite -- con mayor rapidez la obtención de su morada.

Para sustentar y apoyar nuestra Hipótesis, se elaboró una propuesta para un Programa de Financiamiento para la población de bajos recursos, con capacidad de organizarse me-

diante una Asociación Civil para Vivienda, a través de la Autoconstrucción, que pueda realizarse tanto en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, como al interior del país.

El Programa constituiría un elemento de ordenamiento de los asentamientos humanos, evitando crecimientos anárquicos. Al interior del país contribuiría a retener a la población arrisgándola a sus lugares de origen, contrarrestando las migraciones a ciudades sobrepobladas. La propuesta que se desarrolla considera la participación del Estado, del sector privado y los sectores populares con posibilidades e iniciativas de organización, pero intenta modificar las formas de participación que caracterizan a cada sector, planteando una estrategia parcialmente diferente de la que se ha plasmado en los planes oficiales hasta el momento.

Es importante considerar que en las condiciones de crisis económica, por la que atraviesa actualmente el país (1995) difícilmente podrá realizarse cualquier tipo de programa de vivienda, sin embargo, una vez que la economía supere esta situación, consideramos que esta Propuesta será viable porque a través de la Autoconstrucción y la orientación del Estado, podrán optimizarse muchos recursos, tanto humanos, como materiales.

CAPITULO I

EL PROBLEMA SOCIOLOGICO DE LA VIVIENDA

1.1. Ciencia y Sociología

Para el autor Ely Chinoy, 1/ la Sociología trata de - aplicar los métodos de la ciencia al estudio del hombre y - la sociedad, basándose en el supuesto, común a todas las -- ciencias sociales, de que el método científico puede contri- buir grandemente a nuestra comprensión del carácter del hom- bre, sus actos y las instituciones, así como a la solución de los problemas prácticos a que se enfrentan en sus vidas colectivas. Es quizás inevitable, -asegura el autor-, que - los hombres dirijan hacia ellos mismos los instrumentos ---

1/ Chinoy, Ely. La Sociedad. Una introducción a la socio- logía. FCE. 17a. Reimpresión, México, 1994, p.13.

intelectuales cuya eficacia y fecundidad han sido totalmente demostradas por la teoría de la evolución, la tabla periódica en la química y las maravillas contemporáneas en la investigación atómica y la exploración del espacio.

1.1.1. Sociología Urbana y Sociología de la Vivienda

El maestro Recaséns Siches, en su obra intitulada: "Sociología", 2/ al abordar el tema "La Sociología y los llamados problemas sociales de nuestro tiempo", afirma que: -- "la función práctica de los conocimientos sociológicos, se extiende a un sinnúmero de cuestiones particulares y de detalle, pertenecientes a todos los aspectos de la vida social; y cubre todos los llamados 'problemas sociales', o sea, los problemas planteados por el hecho de desajustes o fracasos individuales o colectivos respecto de las pautas o de los propósitos de varios grupos".

Más adelante, nos dice el maestro Recaséns que: "se pide ilustración al sociólogo para mejorar, tanto las comunidades urbanas como las rurales; y para planear la fundación de nuevas comunidades o vecindades que ofrezcan a sus miembros colaboración mutua en la solución de problemas varios, oportunidades educativas y de recreo y diversión, viviendas

2/ Recaséns Siches, Luis. "Sociología". Ed. Porrúa. México, 1993, p.25.

decorosas, servicios higiénicos adecuados, ayuda en caso de necesidad urgente y otras facilidades". 3/

Se busca el consejo del sociólogo, -continúa el maestro Recaséns-, para poner en práctica medidas que afronten los graves problemas suscitados por el enorme y rápido crecimiento de muchas ciudades, por la inmigración a ellas de gentes de origen rural, que afluyen a los grandes centros urbanos y que hallan serias dificultades para adaptarse al tipo de vida de éstos, el cual les resulta no sólo extraño, sino incluso, contrario a los modos de existencia aldeana. 4/

"Se pide ilustración al sociólogo para desarrollar medidas que sean conducentes para tratar los problemas sociales de muy variada índole, que se suscitan por las grandes aglomeraciones de población en los centros industriales. 5/

Este profundo pensamiento del maestro Recaséns Siches, contiene en realidad, una definición en extensión de las materias denominadas Sociología Urbana y Sociología de la Vivienda, motivo por el cual, las consideramos como el marco teórico de referencia de este trabajo de investigación.

3/ Id.
4/ Id.
5/ Id.

A partir de estas premisas, se planteó el propósito de abordar la problemática de la vivienda, apuntando las causas del fenómeno y presentando un recuento de aquellos aspectos de la Sociología Urbana que resultaran relevantes y que permitieran entender la dinámica habitacional en México. Por lo mismo, se incluyeron entre otros factores de análisis, los movimientos de migración interna, la tasa de crecimiento natural de las ciudades, así como el proceso de industrialización y su incidencia en el crecimiento de las ciudades así como sus repercusiones en la dinámica habitacional.

1.2. Industrialización, desarrollo urbano y vivienda en América Latina

En la antigüedad, los asentamientos humanos se generaron a partir de ser centros religiosos, militares, culturales, ceremoniales o bien, comerciales. Sin embargo, las ciudades modernas son hijas básicamente de la industria. Es decir, existe ahora otra poderosa variable que viene a determinar el nacimiento y desarrollo de las ciudades y de la vivienda. Por ello, advertimos que en general, el factor económico resulta determinante en el surgimiento, desarrollo y decadencia de las ciudades y por ende, en el desarrollo o carencia de vivienda.

El proceso de urbanización y el del desarrollo de vivienda en América Latina, a diferencia de Europa, no estuvo

acompañado por la industrialización. Las primeras ciudades latinoamericanas se remontan al periodo prehispánico. Las grandes culturas azteca e inca las erigieron conforme a un criterio de dominación y no como ocurrió con las ciudades europeas, para llevar a cabo las primeras actividades fabriles y comerciales.

Una vez culminada la conquista, los europeos aprovecharon los antiguos asentamientos prehispánicos para implantar un sistema político y económico de dominación. El objetivo central del mismo era obtener recursos comercializables en favor de la metrópoli. Así, durante los primeros tiempos de la dominación colonial el sistema económico de América Latina se dividió en dos sectores principales: a) agrícola, dedicado a generar el producto necesario para mantener a los agricultores y generar un excedente que se transfería a las ciudades para la subsistencia del resto de la sociedad colonial y sus aparatos military burocrático; b) exportador, extremadamente especializado en ciertos productos como el oro, la plata y el azúcar. La mayoría de las actividades económicas se efectuaban en el campo, mientras que las ciudades se dedicaban a mantener el orden y administrar el proceso de extracción de excedentes del campo en favor suyo y de la metrópoli. Su papel consistió esencialmente en concentrar de esta manera la fuerza de persuasión (Iglesia) y la fuerza de coerción (Ejército y Burocracia Civil) de la metrópoli -

en el cuerpo de la sociedad colonial. 6 / Este carácter "parasitario" de las ciudades, permaneció intacto hasta el fin de la Colonia.

No obstante, que la Independencia de América Latina creó un nuevo modelo de países grandes, medianos y pequeños y de que los grupos se liberaron de las restricciones comerciales impuestas por la metrópoli (España y Portugal), la ciudad siguió desempeñando sus antiguas funciones de sustento del orden y canal de intermediación comercial y financiera. Las frecuentes luchas intestinas desmembraron las escasas organizaciones fabriles y artesanales y los grupos urbanos aumentaron su deseo de consumir productos manufacturados en Europa. Como resultado, las economías latinoamericanas se hicieron exportadoras de materias primas e importadoras de bienes de consumo lo que acarreó efectos negativos y desventajas. Así, hacia finales del siglo XIX se encontraban en una situación desfavorable frente a Europa y Estados Unidos.

Grupos de inmigrantes europeos llegaron a países de Sudamérica, especialmente Argentina, Uruguay y Brasil durante las décadas de 1890, 1900 y 1910. Además de habitar regiones poco habitadas, como las llanuras argentinas, los inmigrantes trajeron importantes innovaciones en los campos de la --

6 / Singer, Paul, "Campo y ciudad en el contexto latinoamericano" en Unikel, Luis y Necochea, Andrés, Desarrollo Urbano y Regional en América Latina, F.C.E., México, 1975, p.27.

agricultura, la industria y la prestación de servicios especializados como el comercio, el transporte y el almacenamiento de productos agrícolas. En algunos casos establecieron su residencia en los puertos o ciudades más importantes, que -- más tarde serían los canales de salida de los productos de exportación. Las nuevas actividades comerciales, financieras y de servicios que los inmigrantes comenzaron a desarrollar, transformaron el rostro mismo de las ciudades que habitaron. Las normas sanitarias se ampliaron y los niveles de vida que las ciudades ofrecían motivaron los primeros flujos migratorios campo-ciudad. De esta manera, algunos países como Argentina, Chile y Uruguay iniciaron sus procesos de urbanización varios decenios antes de que se llevaran a cabo los primeros intentos de industrialización. Aunque no existen datos anteriores a 1950, algunos países como Uruguay ya tenían en los años treinta y cuarenta altas proporciones de su población -- en ciudades de 20 mil habitantes o más.

La urbanización y el desarrollo de vivienda no aparecieron en forma simultánea en todos los países de América Latina. En sus inicios se dio en Argentina, Uruguay y Brasil y -- poco después las inmigraciones alcanzaron a Chile y Cuba y -- más tarde a Venezuela, Colombia y México. Esas décadas coincidieron por lo menos en los países más favorecidos, con la apertura de nuevas tierras, el desarrollo y aplicación de -- tecnología agrícola, la creación de nuevas industrias urbanas, la construcción de vías férreas, puertos y caminos y la

aparición de una nueva clase profesional no conocida hasta entonces.

Estas condiciones del proceso de urbanización y vivienda, permanecieron más o menos estables hasta los años cincuenta. A partir de esa década, los patrones del desarrollo urbano y la vivienda se transformaron a velocidades sin precedentes. Antes de 1950, la urbanización de los países de América Latina, se caracterizó por: 1) la existencia de un conjunto de ciudades muy reducido, cuya particularidad más notable fue la concentración nacional o regional de la población y los recursos; 2) la excesiva gravitación de la ciudad capital en todos los países, excepto Brasil y Colombia; 3) la conformación de redes de comunicación y transporte dependientes de la ciudad capital y de su papel de intermediaria, con la atrofia y el aislamiento consecuentes de las zonas alejadas y 4) la existencia de un sinnúmero de pequeños poblados dispersos carentes de servicios de todo tipo.

Con las primeras etapas de industrialización, se pensó que estas condiciones podrían superarse y que las economías dejarían su atraso para convertirse en pujantes aparatos industriales capaces de promover desarrollos regionalmente más equilibrados. Sin embargo, hacia el año de 1960 las antiguas capitales latinoamericanas iniciaron un desproporcionado crecimiento acompañado de asentamientos irregulares que albergaron a la población marginal que no encontró ocupación en las

actividades de ciudad o se subempleó, esto es, las ciudades absorbieron la casi totalidad del crecimiento demográfico. Mientras la población rural se ha mantenido estable en términos absolutos, las ciudades aumentaron su volumen de población en términos absolutos y relativos debido a dos causas principales: 1) las altas tasas de fecundidad urbana y la reducción de la mortalidad gracias a los mejores servicios de salud; y 2) las migraciones campo-ciudad que según la mayor parte de los estudiosos del tema significan cerca de la mitad del crecimiento de la población urbana.

El tratadista en la materia G.H. Beyer 7 / opina que: "las migraciones suelen acarrear a los miembros más dinámicos de las poblaciones rurales, en busca de medios que amplifiquen sus expectativas. Desgraciadamente, este potencial de talento y trabajo se desperdicia en ocupaciones poco remunerativas... por tanto, este gran potencial se está perdiendo tanto en las áreas rurales como en las urbanas".

Desde que comenzaron a divulgarse las distintas políticas de industrialización despertaron un gran optimismo y tuvieron el apoyo de la mayoría de los grupos sociales de la región. Se pensó que constituiría el medio idóneo para disminuir de forma significativa la diferencia externa de las g

7 / Beyer, G.H., The Urban Explosion in Latin America, Cornell University, Nueva York, 1967, p.61, en Sosa López, José de Jesús, "Desarrollo económico y concentración urbana en América Latina", Revista Comercio Exterior, vol. 39, núm.9, México, septiembre de 1989, pp.743-750.

conomías y promover un desarrollo social y regional más equilibrado. Por desgracia, la realización práctica de esta idea encontraría serios obstáculos. La industrialización de América Latina se vio fuertemente condicionada por una serie de factores que, desde sus principios, inhibieron algunas de -- las orientaciones que se propusieron originalmente.

Las primeras industrias aparecieron en los países que gozaron de periodos de auge exportador con sus consecuentes aumentos del ingreso y de la demanda de bienes manufacturados. Esto ocurrió en Argentina, Brasil, Chile, México y Colombia. Esta situación no caracterizó a todas las naciones, pero sí dio cierta ventaja a los países que la vivieron. El fenómeno de la industrialización aparece en forma generalizada en América Latina en los años 1940 y 1950. Las causas que lo explican son básicamente las siguientes: a) el efecto combinado de la acumulación de divisas (por la exportación), la elevación del ingreso durante los años previos a 1929 y el -- consecuente aumento en la demanda de bienes manufacturados; b) las estrictas restricciones a la importación de bienes de -- consumo que las dos Grandes Guerras y la Depresión de 1929 -- impusieron a las economías latinoamericanas y c) las ventajas que los ajustes inflacionarios ofrecieron para la instalación de industrias nuevas y para la explotación en mayor escala de las existentes.

De 1929 a 1957, los países que más se beneficiaron fueron aquéllos que con anterioridad experimentaron procesos incipientes de industrialización. Esta ventaja fue determinante en la configuración posterior de las diferencias en el desarrollo de los países como Argentina, Brasil, México, Chile y Colombia. Algunos otros países frenaron sus procesos de industrialización debido a que se recuperaron los mercados internacionales de los productos que exportaban. En el caso de Perú, Venezuela y los países centroamericanos.

Las nacientes industrias y las existentes se concentraban en las ramas de bienes de consumo. Este hecho transformó a fondo el perfil de los mercados de bienes de importación. Con la sustitución de importaciones las nuevas industrias -- exigieron a los gobiernos una protección más efectiva y facilidades para importar maquinaria, equipo y materias primas. Se establecieron modelos arancelarios, aduaneros, fiscales y monetarios que protegieron a las nuevas industrias de consumo, pero que a mediano y largo plazo inhibieron, junto con otros factores el desarrollo de las etapas de industrialización sustitutiva de bienes de capital y de consumo duradero.

Por su parte la sustitución de importaciones en América Latina se distinguió de cualquier otro tipo de industrialización por dos rasgos muy claros: a) una elevada dependencia de la tecnología y los equipos del exterior y b) una participación preponderante de los gobiernos y de los grupos políti

camente hegemónicos.

En la mayoría de los casos, la adquisición de la tecnología y la maquinaria se dio sin ningún proceso paralelo de experimentación, aprendizaje y adaptación. Además, la tecnología importada fue intensiva en capital, lo que de entrada significó el desaprovechamiento y la falta de capacitación de los recursos humanos en toda la región. Uno de los rasgos también característicos de la industrialización de América Latina es que fue promovida por los propios grupos en el poder político.

Como resultado de estos factores, la industrialización transformó a las sociedades latinoamericanas en sociedades de tipo urbano y no en sociedades industrializadas que era lo que se pretendía, provocando con ello un caos demográfico, económico, político y social en América Latina. Aunque hubo algunos esfuerzos para establecer industrias con criterios de localización (polos de desarrollo), la acción pública se concentró en las ciudades más antiguas, que se industrializaron y no en los posibles centros con verdadera vocación para la planeación urbana, por lo que la población, por esas mismas razones permaneció y creció acumulativamente en las ciudades más antiguas que han sido objeto de una urbanización centralista. Adicionalmente, las limitaciones tecnológicas y la propia extensión de los aparatos industriales obligaron a la abundante mano de obra disponible a que se empleara en

sectores terciarios de la economía.

Por consecuencia, el desarrollo de la vivienda en Latinoamérica sufrió los efectos negativos de la urbanización -- centralista, con una industrialización incompleta y los más altos costos sociales y de servicios urbanos.

1.3. Marginalidad, Pobreza y Vivienda en América Latina

En su trabajo de compilación Bernard Kliksberg, 8 / --- apunta al tocar el tema de la escalada de la pobreza en América Latina, que dicho fenómeno afectaba en 1980 a aproximadamente el 38% de los latinoamericanos. Casi 4 de cada 10 habitantes de la región estaban por debajo de la línea de la pobreza; en 1990, según la Última Conferencia Regional de los Países de América Latina sobre la Pobreza, que se llevó a cabo en Quito, Ecuador, (septiembre de 1990), el Proyecto Regional ONU de Superación de la Pobreza, estimó que habían en situación de pobreza 270 millones de latinoamericanos, lo -- que quiere decir, cerca del 62% de la población.

Esto quiere decir que, la década de 1980 a 1990 ha sido una década de avance casi arrollador de la pobreza en América Latina. Por tanto, tocar el tema de la pobreza en esta --

8 / Kliksberg, B., Pobreza, un tema impostergable, auspiciado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el FCE, Venezuela, 1993, p.7.

área del mundo es estar hablando de una situación que afecta a 1 de cada 2 latinoamericanos. Y es estar encarando un problema que está creciendo y que va agudizándose. Y que por -- otra parte, la calidad misma de la pobreza se ha degradado. Entre los pobres, el sector que más ha crecido es el de los "pobres extremos", las familias que aunque destinaran todos sus ingresos exclusivamente a comprar alimentos (hipótesis - irreal dada la imprescindible de gastar en vivienda, veg tido, transporte, etc.), no alcanzan a comprar el mínimo de proteínas y calorías necesarias para vivir. Los pobres extre mos son ahora casi la mitad de todos los pobres.

La pobreza no es un mal menor. Según las investigacio-- nes de Peter Townsend, 9 / que dice: "quien es pobre se muere antes...pues la pobreza mata. No se trata de un comentario - político o social, sino de un hecho científico". Ello puede corroborarse en América Latina. La pobreza se ha constituido en la principal causa de muerte atribuyéndosele alrededor de 1 500 000 defunciones anuales. Los más afectados son en primer lugar, los más débiles, los niños, 2 mil de ellos pere-- cen al día por pobreza. Por otra parte, se observa una clara tendencia a la reducción del peso de los niños al nacer. Tam-- bién ataca principalmente a las mujeres, un 40% de los hogares tiene hoy a la cabeza una mujer en diversos países de la zona. Millones de mujeres están encerradas en lo que la Popu

9 / Townsend, P., El Universal, 7/1/88, Caracas, en Kliks--- berg, B., Pobreza, un tema... op. cit., p.8.

lation Crisis Committee en Washington describe como una situación de pobreza, impotencia y hambre".10 /

Las defensas tradicionales de contención de la pobreza, se están derrumbando en América Latina. Entre otros efectos - de su caída se haya la multiplicación en muchas de las grandes ciudades de "los niños de la calle", niños abandonados, - carentes de techo y alimentación entregados a la peor suerte, incluso al exterminio. Declaraba al respecto el entonces Presidente de Brasil, Collor de Mello, ante la denuncia de que 3 niños por día son asesinados en ese país, por bandas de criminales contratados por comerciantes para que "no afeen las calles", y "que pesan en nuestra conciencia registros de la --- práctica de exterminio de niños...la sociedad brasileña y la opinión pública mundial están indignadas".11 / (8 millones de niños viven en las calles de Brasil).

La explosión de la pobreza está ligada a factores estructurales, entre ellos destacan la distribución muy desigual de los efectos de las crisis económicas que a través de las políticas de ajuste ortodoxo han recaído especialmente en los sectores más desfavorecidos, las estructuras asimétricas de distribución del ingreso, las debilidades de la política social, los ataques permanentes de ciertos sectores influyentes a la misma legitimidad del gasto social.

10 / Naciones Unidas, IV/90, en Kliksberg, B., Pobreza, un tema...op. cit., p.8.

11 / Collor de Mello, F., Declaraciones, Reuter, 5/V/91. en Kliksberg, B., Pobreza, un tema...op.cit., p.8.

El Director de la Organización Mundial de la Salud, Hiroshi Nakajima, adjudica al ajuste ortodoxo la responsabilidad central en la instalación en la región, de una epidemia de otros siglos, propia de situaciones de gran pobreza, el cólera. Destaca que entre los efectos de las drásticas políticas de ajuste se hallan: "el descuido de las obras de saneamiento ambiental, el estado lamentable de la infraestructura de salud y el desabastecimiento de agua que puede convertir la epidemia en endemia en un futuro inmediato". 12/

Un amplio trabajo presentado por la ONU a nivel mundial "Desarrollo Humano", aporta agudos análisis sobre aspectos claves del problema. 13/ Destaca, que no se pueden pretextar problemas de recursos escasos para justificar la situación. Resalta: "la ausencia de compromiso político y no la falta de recursos financieros es con frecuencia la causa verdadera del abandono en que se encuentra el hombre". Países con recursos muy modestos logran resultados humanos mucho mejores que otros países más prósperos, en base a un mejor manejo y distribución del crecimiento económico. Por ejemplo, las tasas de esperanza de vida y alfabetización de Costa Rica, son muy superiores a las de Kuwait, a pesar de que su ingreso -- per cápita es 4 veces menor.

12/ Nakajima, H., Declaraciones, Lima, 4/4/91, en Kliksberg, B., Pobreza, un tema...op.cit., p.9.

13/ Naciones Unidas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, "Desarrollo Humano", Informe, mayo, 1990, en Kliksberg, B., Pobreza, un tema...op.cit., p.9.

El informe ONU presenta amplias evidencias sobre una --
cuestión estratégica. Indica que siendo el crecimiento econó-
mico central para enfrentar el problema social, según los he-
chos, de ningún modo lleva automáticamente al progreso so---
cial. La "teoría del derrame" fuertemente difundida en Améri-
ca Latina, es radicalmente objetada por los datos del infor-
me. Puede haber crecimiento, pero las desigualdades y políti-
cas sociales débiles, llevan a que no se difunda, y el pro-
blema social siga agravándose. El informe cuestiona también
los métodos muy esquemáticos con que se mide el desarrollo.
En su opinión, "muchos diseñadores de políticas suelen con-
centrarse en una sola dimensión, la del ingreso; esto en el
mejor de los casos es una simplificación extrema, y en el --
peor una enorme distorsión de la realidad". El objetivo final
del desarrollo es que la gente viva más años y mejore su ca-
lidad de vida. Por lo que es necesario -apuntan- superar las
mediciones en base al mero ingreso per cápita y pasar a medir
el desarrollo, integrando indicadores como esperanza de vida,
alimentación, salud, vivienda, educación, empleo y participa-
ción social. Indicadores que la ONU denomina de Desarrollo -
Humano.

Mejorar el desarrollo humano requiere de una política -
económica de crecimiento con sensibilidad social, una fuerte
política social, estrecha articulación entre ambas y refor--
mas en la distribución del ingreso. Se podría argumentar que
los ajustes requieren fuertes sufrimientos sociales. El infor-

me ONU sugiere que la situación es diferente: "Los costos humanos del ajuste suelen ser operativos y no coercitivos". Los criterios de reasignación de recursos deberían proteger - los gastos sociales básicos en los ajustes.

1.4. La pobreza en México y la Vivienda

En el estudio "El combate a la pobreza" elaborado en -- 1990 por el Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad 14/, los especialistas en la materia reconocen que - pese a los logros en el crecimiento económico del país y las decisiones políticas para la creación de instituciones y programas gubernamentales con una clara orientación social, no - se ha logrado sacar de la pobreza extrema a muchos millones - de mexicanos, tampoco se ha logrado reducir la desigualdad en la distribución del ingreso, ni atemperar la desigual distribución regional de los beneficios del progreso; ni detener el grave deterioro en la base material del desarrollo: la natura - leza. Para apoyar esta afirmación, se presenta en dicho estudio el siguiente Cuadro que contempla el periodo 1960-1987, - del cual se dispone información de la población que no ha podido satisfacer sus necesidades básicas, así como la perteneciente a otros estratos.

14/ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Combate a la Pobreza (Lineamientos Programáticos), El Nacional, 1990, p.20.

Cuadro 1
Población por estratos sociales

	1960	1970	1977	1981	1987
	(millones de personas)				
POBLACION TOTAL	36.0	50.7	63.3	71.4	81.2
Grupos de población:					
- Pobreza extrema (1)	20.4	19.9	18.8	13.7	17.3
- Pobreza (2)	7.1	11.3	15.5	18.4	24.0
- (1+2)=	27.5	31.2	34.3	32.1	41.3
- Estratos medios (3)	4.1	14.1	21.9	31.3	30.8
- Estratos altos (4)	4.4	5.4	7.1	8.0	9.1

Fuente: Consejo Consultivo del Programa ...op. cit., p.20.

Durante el periodo 1960-1981, la población en condiciones de pobreza (la que no satisface las necesidades que le podrían dar un bienestar mínimo), y de pobreza extrema (la que no satisface ni siquiera al 60% de esas necesidades) se redujo en términos relativos, pero se mantuvo fluctuando en torno a los 30 millones.

Al final de este periodo de crecimiento el 10% de las familias más pobres del país apenas recibía el 1.3% del ingreso generado, proporción muy similar a la de 1968. En el otro extremo, el 20% de las familias más ricas se lleva, desde hace más de 30 años, la mitad del ingreso nacional disponible, lo que da una idea precisa de la desigualdad en la distribución del ingreso en el país.^{15/}

No sólo el ingreso está más concentrado en México que en otros países sino, además, en nuestro caso el ingreso por persona de los más pobres es notablemente inferior al del res-

^{15/} Ibid., p.21.

to de la población, lo que se refleja en las significativas diferencias entre el promedio total y el ingreso del 40% de la población más pobre.

Los años de crisis, además de ser inequitativos también han sido empobrecedores, no sólo el número de pobres aumentó sino que creció en términos relativos. Durante estos años - el producto por persona disminuyó 14% y la caída en el ingreso fue muy desigual. En tanto que la población total del --- país pasó de 71.4 millones en 1981 a 81.2 en 1987, los po--- bres lo hicieron de 32.1 a 41.3 millones. En este breve lapso, nueve de cada diez mexicanos que se añadieron a la población pasaron a formar parte de los pobres. En estos años de crisis, -sin considerar la que actualmente está atravesando el país (1995)-, el desempleo creció y bajó el salario real. Esta reducción en el empleo y en los ingresos de los trabajadores del campo y la ciudad estuvo acompañada de una caída - significativa en el gasto público, particularmente en los -- renglones de gasto social. 16/

En resumen, en México viven 41 millones de personas que no satisfacen sus necesidades mínimas o esenciales. De este total, 17 millones se encuentran en condiciones de pobreza extrema. Estos mexicanos, en su mayor parte son habitantes del campo, en zonas áridas y semiáridas y en comunidades indígenas. Sus condiciones de vida son precarias debido a que sus

16/ Ibid.

ingresos, sea por salarios o por producción, apenas son suficientes para adquirir por grupo familiar, el 60% de los bienes y servicios indispensables. En estas familias, compuestas regularmente por cinco personas o más, se da el analfabetismo o cuando más sólo los primeros años de la primaria. Padecen enfermedades que no sufre el resto de la población y la mortalidad infantil es mayor que en otras regiones del país, así como la esperanza de vida es menor. Sus viviendas son insuficientes en tamaño y en general carecen de los servicios de energía eléctrica, agua potable y drenaje. Su alimentación es insuficiente en cantidad y en calidad, por lo que la desnutrición es insuficiente en cantidad y en calidad, por lo que la desnutrición es un fenómeno constante. La falta de higiene de la vivienda sumada a la desnutrición y a un medio ambiente insalubre aumentan de manera sensible los riesgos de salud y dificultan las posibilidades de desarrollo. 17/

Los otros 24 millones de pobres constituyen familias que, si bien no viven en condiciones tan graves, de todas formas carecen de los satisfactores esenciales. En esas familias, que habitan fundamentalmente en zonas urbanas y rurales deprimidas, también se encuentra analfabetismo o educación primaria no concluida. En el caso de que alguno de los integrantes de la familia cuente con empleo regular y estable, su salud y seguridad social están garantizadas, pero no siempre es el caso, por lo que muchas de ellas deben efec--

17/Ibid., p.54.

tuar gastos médicos. En los últimos años, por el alza de precios y la baja en el poder adquisitivo de los salarios, su alimentación ha disminuido en cantidad y en calidad. A este renglón destinan la mayor parte de sus ingresos, lo que les impide satisfacer otras necesidades. Su vivienda es, en general, insuficiente en espacio para el número de miembros de la familia. En algunos casos cuentan con los servicios básicos de energía eléctrica, agua potable y drenaje, pero no todos. La falta de estos servicios es particularmente crítica en las zonas rurales. Sus viviendas están deterioradas, tanto por la falta de recursos económicos como por la incertidumbre en la situación jurídica, ya sea, vivienda propia o alquilada.

1.5. Definición conceptual y operativa del "Mínimo de Vivienda" como factor de bienestar social

Desde un punto de vista conceptual, el mínimo en materia de vivienda sería el límite inferior al que se pueden reducir las características de la vivienda sin sacrificar su eficacia como satisfactor de las necesidades habitacionales de sus ocupantes. Se trata de un límite genérico que tiende a cubrir las necesidades básicas -no suntuarias- de la población, lo que se refleja en un conjunto de criterios normativos convencionales. Es importante destacar el carácter provisional y potencialmente cambiante de los criterios usados pa

ra definir tal límite.

La condición necesaria y suficiente para definir una calidad mínima de vivienda es que cumpla -en forma satisfactoria y permanente-, con las funciones de protección, higiene, privacidad y comodidad a sus ocupantes. No obstante, el enfoque genérico, debe entenderse que, para cumplir adecuadamente dichas funciones, la vivienda debe sufrir cambios, según las características del medio físico y social en el que se ubique. Debe además, estar adecuadamente localizada y encontrarse en una situación saneada de tenencia jurídica.

Por lo que se refiere a la definición operativa del mínimo de vivienda, se considera que ésta debe cumplir con los siguientes requisitos: que la vivienda esté ocupada por una sola familia. No tenga más de dos ocupantes por cuarto en el medio urbano y no más de 2.5 en el rural. Que no esté deteriorada. Que cuente con agua entubada en su interior, con drenaje y energía eléctrica.18/

18/ COPLAMAR, Necesidades esenciales de vivienda, México, Ed. Siglo XXI, México, 1982, pp.17-24.

C A P I T U L O I I

DIAGNOSTICO DE LA VIVIENDA EN MEXICO

2.1. Antecedentes Históricos

2.1.1. La Revolución Mexicana y su impacto en la vivienda

En México, como en todo el mundo, el proceso evolutivo de la vivienda está íntimamente vinculado al proceso de desarrollo económico y político y los resultantes desplazamientos de la población en busca de trabajo o como sucedió durante la Revolución, en busca de una seguridad que no existía en el campo.

Sin embargo, en México, a diferencia de lo que ha acontecido en la mayoría de los países del mundo, el Estado ha intervenido activamente en los procesos generadores de vivienda, particularmente la destinada a los sectores de menores recursos económicos, en absoluta congruencia con las --

demandas sociales del pueblo mexicano, recogidas y plasmadas desde 1917, en nuestra Constitución Política.

De este modo, la participación del Estado en la generación de vivienda tiene claros antecedentes de justicia y solidaridad social, así como profundas raíces históricas, surgidas del triunfo de la Revolución, la cual dio al pueblo mexicano, la posibilidad de avanzar con solidez en el campo de las reivindicaciones sociales, dejando atrás largas décadas de dictadura.

Lo más relevante y que fundamenta la presencia del Estado en la vivienda, especialmente para los trabajadores, se plasmó en la Constitución Política de 1917, fracción XII del Artículo 123, en donde se consignan el derecho de los trabajadores a la vivienda, el cual establecía en su versión original, lo siguiente:

XII.- En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, en fincas y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas fuera de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.19 /

19 / Remolina, Felipe, El Artículo 123, Ediciones del V Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, México, 1974, en Catalán Valdés, Rafael, Las nuevas políticas de vivienda, F.C.E., México, 1993, p.15.

Esta disposición constitucional, origen y mandato de las acciones del Estado en materia de vivienda, que habría de evolucionar con el paso del tiempo, recoge y sintetiza planteamientos anteriores como el del Programa del Partido Liberal - Mexicano, en donde los hermanos Flores Magón consignan en el año 1906, la preocupación de que en determinadas circunstancias, los patrones dieran alojamiento higiénico a los trabajadores.20/

A partir de la década de los años veinte, es cuando se inicia la etapa de creación de instituciones, de consolidación política y de desarrollo económico, iniciándose también una serie de rescomodos de la población que habrían de tener un poderoso impacto en la vivienda de los mexicanos.

2.1.2. De la etapa de inestabilidad política a la etapa de estabilización (1917-1950)

Al iniciarse el siglo XX, nuestro país contaba con 13.6 millones de habitantes, de los cuales 11 millones (81%) vivían en el campo, y 2.6 millones (19%) vivían en ciudades. En la Ciudad Capital vivían menos de 400 000 personas.21/ En 1910 el total de habitantes era de 15.2 millones.22/

20/ Cockfort, James, Precursores intelectuales de la Revolución mexicana, Siglo XXI, México, 1974, en Catalán Valdés, R., op. cit., p.15.

21/ INFONAVIT, La vivienda comunitaria en México, INFONAVIT, México, 1988, p.242.

22/ Catalán Valdés, R., op. cit., p.19.

De 1910 a 1930 el proceso de urbanización estuvo determinado por cambios trascendentales en el panorama político, pero sus efectos sobre la estructura demográfica y económica apenas comenzaba a sentirse. El éxodo de grupos de población rural, así como de habitantes de ciudades pequeñas a unas pocas capitales estatales, comenzó a provocar una demanda creciente de suelo urbano y de vivienda, provocando una respuesta por parte de promotores privados. Muchos de ellos eran antiguos terratenientes o miembros de la aristocracia porfirista, deseosos de poner a salvo sus capitales al invertirlos en bienes raíces urbanos, aunque también participaron algunos nuevos capitales surgidos de las vicisitudes de la Revolución.

No fue sino hasta 1930, cuando la estructura económica del país, inició su transformación al irse normalizando la situación política, aunque en esa década todavía se dieron conflictos entre Plutarco Elías Calles y el presidente Lázaro Cárdenas. De 1930 a 1950, es cuando se da el tránsito del viejo modelo agroexportador al nuevo esquema de sustitución de importaciones. Es aquí, cuando se dan cambios importantes en la estructura demográfica del país como resultado de este esquema de desarrollo.

Los 16.5 millones de habitantes de 1930 se convirtieron en 19.6 millones en 1940, y 25.8 para 1950. En el mismo lapso, la tasa de crecimiento de la población urbana --

se duplicó (del 5.5% al 11%). La economía creció también y el Producto Interno Bruto.²³ / Las nuevas industrias se concentraban en torno a unas pocas ciudades, especialmente en la Ciudad de México y ello significó una mayor demanda de vivienda, particularmente para la clase trabajadora, que -- los mecanismos de mercado no fueron capaces de satisfacer. Se crearon colonias para trabajadores como la "Guerrero", -- la "Ex-Hipódromo de Perálvillo" y la "Obrera", pero en términos generales la expansión de la producción de vivienda -- estuvo destinada a las clases medias y altas. Los mecanismos de mercado fueron incapaces de responder, --ya sea por -- desinterés comercial o por la inexistencia de una estructura bancaria y financiera idónea--, a la demanda de vivienda obrera, de vivienda para el segmento social de menores ingresos. De este modo, el Estado se vio en la necesidad de -- subsanar esa deficiencia y es desde los años veinte, que -- surgieron los primeros organismos relacionados con la vivienda.

2.1.3. Las primeras acciones del Estado en materia de vivienda

En 1925 se creó la Dirección de Pensiones Cívicas, entre cuyas atribuciones estaba el otorgar créditos a los trabajadores del Estado para la construcción o adquisición de viviendas. En 1932 se expidió la Ley General de Institucio-

²³ / Ibid., pp. 20-21.

nes de Crédito, la cual dispuso, entre sus artículos transitorios, la constitución del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (BNHUOP), disposición que se cumplió al año siguiente. Sin embargo, las primeras operaciones crediticias en materia de vivienda de ambas instituciones se efectuaron hasta la siguiente década. Finalmente, por decreto presidencial emitido en 1934, se facultó al Departamento del Distrito Federal (DDF) para la construcción de viviendas económicas destinadas a sus trabajadores de ingresos mínimos.24 /

Durante la década 1940-1950 fueron decisivos los decretos de congelación de rentas de 1942 y 1948, que buscaban aliviar el problema de la vivienda popular de alquiler ante presiones inflacionarias y el consecuente deterioro salarial. Estos decretos, lograron parcialmente su propósito, pero provocaron un efecto inhibitorio en la inversión inmobiliaria por parte del sector privado y simultáneamente, condujeron al deterioro gradual de la vivienda existente.

Destaca la creación del Banco de Fomento de la Habitación en 1943, que cuatro años después fuera absorbido por el BNHUOP. De la misma época son los Reglamentos de Construcciones y Servicios Urbanos y de Fraccionamientos de Terrenos en el Distrito Federal, que servirían de modelo para otros -

24 / SAHOP, et. al., Desarrollo Urbano: Programa Nacional de Vivienda, SAHOP, México, 1978, p.11.

similares promulgados posteriormente en toda la República. -- Ambos reglamentos tuvieron impacto en la dinámica de la inversión inmobiliaria privada, por contener requerimientos mínimos que, si bien buscaban proteger al usuario, frenaron su -- ritmo de crecimiento.

En el sexenio 1946-52 se actualizó la legislación relacionada con instituciones de crédito y organismos auxiliares. En 1949 una nueva Ley Orgánica orientó al BNHUOP hacia las actividades de ahorro y préstamo para la adquisición de viviendas, otorgándole un papel central en cuanto a vivienda.

2.1.4. La transformación económica y los movimientos migratorios y de reacondo social (1950-1970)

La transformación política y social de México a raíz de la Revolución de 1910 y el proceso de crecimiento económico sostenido a partir de 1935, se tradujeron en un desarrollo económico sin precedentes en la historia de nuestro país, ya que ese crecimiento se combinó con solidez monetaria, solvencia crediticia, estabilidad de precios y estabilidad política.

En 1970, en México, eran muchos y de distinta especie, -- los signos de progreso material que alentaban el optimismo -- económico, ya que sólo en 35 años, el país había sufrido una

transformación radical. A partir de la II Guerra Mundial, pero sobre todo durante la década de los años cincuenta, nuestro país vio en la industrialización un camino que al mismo tiempo que modernizara al país y mejorara las condiciones de existencia de las grandes mayorías afirmara la independencia nacional.

En 1970, México se había transformado de una economía predominantemente agrícola y rural, en una predominantemente urbana e industrial. Mientras que en 1935, poco más del 34% del total de la población del país vivía en localidades de 2 500 y más habitantes, en 1970 el 60% habitaba en ellas. En ese mismo periodo la población que vivía en localidades de 15 000 y más habitantes pasó de constituir el 15% del total de la población al 45%. Es en este periodo que disminuye de manera significativa tanto la importancia relativa de las actividades primarias, lo mismo como fuente de ocupación de la mano de obra que en su participación en el Producto Interno Bruto (PIB), pese a que la agricultura registrara un crecimiento sostenido en ese periodo. De 1935 a 1970, la Población Económicamente Activa (PEA) dedicada a actividades agrícolas pasó de 67% al 40%, y su contribución al PIB disminuye de 21% al 11%; en cambio la participación en actividades industriales pasó de 24% al 34% como resultado de los cambios en la estructura de la producción de la industria del petróleo, la electricidad, la minería y las manufacturas, en una economía cada vez más diversificada en términos de ocupación.

producción y exportaciones.25 /

De este modo, en contraste con las dos décadas anteriores a 1950, período en el cual, el modelo de "sustitución de importaciones" encauzaba a la industria mexicana hacia la -- producción de bienes de consumo inmediato, en los veinte --- años posteriores pudieron producirse además, bienes de consumo duradero e intermedio. Consecuentemente, la tasa de crecimiento anual del sector industrial pasó del 6% al 8.1% en el mismo lapso.26 /

En ese lapso, mientras la industria crecía, crecía también la población, y el desplazamiento de la población rural a las principales ciudades continuaba. De los 25.8 millones de mexicanos que había en 1950 el 43% residía en las urbes y para 1960 y 1970, la inercia se había inclinado definitivamente hacia la urbanización, con el 51% y el 59% de la población viviendo en las ciudades, de un total de 35 y 48 millones de habitantes respectivamente. En el Distrito Federal -- (DF) habitaban 3 millones de habitantes en 1950. Para 1960 -- eran 4.8 millones de distritenses, sin embargo, se había iniciado el proceso de conurbación hacia los municipios colindantes del Estado de México. Para 1970 el Área Metropolitana de la Ciudad de México albergaba a 8 millones de personas, -- de las cuales 7.2 millones correspondían al DF.27 /

25 / Banco de México, S.A., Informes Anuales; Nacional Financiera, S.A., 50 Años de Revolución en Cifras, México, 1963.

26 / Catalán Valdés, R., op.cit.p.23.

27 / Id.

En estos veinte años de desarrollo estabilizador, de crecimiento industrial, de importantes migraciones internas y de acomodos y reacomodos de población, y de estabilidad política e institucional, México experimenta una gran transformación en donde surgen importantes conglomerados humanos, con requerimientos y demandas de todo tipo y de compleja solución, como son: la alimentación, la educación, la salud, el transporte y desde luego, una gran demanda de vivienda. Se dieron profundos cambios en la estructura social, la más evidents, fue el acelerado crecimiento de las ciudades, y el de los grupos sociales que los habitaban. Junto con los trabajadores asalariados de la industria y los empresarios, aumentaron los sectores medios, principalmente los empleados del comercio, de la banca y de los seguros, los profesionistas y técnicos libres, los empleados de los modernos medios de comunicación, los empleados del gobierno y con ellos debido a las insuficiencias de la actividad agropecuaria y del desarrollo industrial creció el grupo de marginados.

La urbanización constituyó básicamente un reflejo de la evolución económica y social, pero a la vez fue uno de los agentes más activos para impulsar el desarrollo nacional. En un país con larga tradición centralista, que arranca desde la época precolombina, los centros urbanos, -y en especial la capital- se convirtieron en los focos de desarrollo social, cultural, económico y político. Pero, la peculiar conformación urbana ocurrió en medio de serias desigualdades y generó otras,

que en conjunto propiciaron una marcada diferencia de niveles de bienestar de los habitantes de las zonas urbanas y rurales, así como entre regiones.

Dada la creación de empleos en los centros urbanos y la provisión progresiva de servicios públicos, la permanencia de una familia de un tugurio inhabitable por períodos muy largos, o la persistencia del propio tugurio sin que las autoridades procuraran su mejoramiento, era poco probable. Este carácter dinámico de las grandes urbes, frente al estancamiento rural, fue determinante en el fenómeno migratorio. Era en función de estas expectativas de mejoramiento, que se promovió la marcha a las ciudades. Se generó así, un círculo vicioso: la solución del problema de marginación urbana en un punto y un momento dados, fomentó el surgimiento de otras zonas marginadas en la ciudad. El posponer la solución a una zona urbana marginada agudizaba el problema a la postre, a un costo económico y social más alto. Era así, que la marginación podía fácilmente convertirse en un fenómeno global -- permanente y aun creciente. Frenar los programas en las grandes metrópolis y canalizar esos recursos a otras zonas a fin de reducir la desigualdad existente, significaba mantener, e inclusive reducir, los niveles de servicios en los grandes centros urbanos; mantener la pobreza en las "ciudades perdidas", sus enfermedades y su desempleo. Pobreza que era reflejo de la población rural que se trasladaba a la ciudad y se tornaba aún más sórdida.

2.1.5. Fortalecimiento de las acciones del Estado en materia de vivienda

En la medida que aumentaba el ritmo de crecimiento de la población, y en la medida en que esa población se concentraba en las ciudades, se agravaba el problema de la escasez de vivienda. Ya no era posible satisfacer la demanda de nuevos inmigrantes del campo alejándolos en el interior de los centros urbanos, o creando a su alrededor nuevas colonias. Las primeras ya estaban saturadas y resultaban incapaces de alojar más gente, y aunque las colonias siguieron creciendo, no eran suficientes, o no podían tener acceso a ellas las grandes mayorías desempleadas, subempleadas o de bajos ingresos, ya que no tenían suficiente dinero para comprar el suelo urbanizado o las casas que vendían los inversionistas privados.

Los que llegaban a las ciudades se instalaron donde pudieron, fue así como surgieron nuevos y mayores tipos de zonas marginadas. Ya no eran las "ciudades perdidas" de otras épocas, sino que ahora se trataba de importantes superficies. De este modo, los asentamientos irregulares se multiplicaron en aquellas ciudades que ofrecían posibilidades de progreso a los habitantes del campo o de otras ciudades con menor potencial de crecimiento, por lo que el problema de la vivienda se multiplicó también.

Algo tenía que hacerse, y rápidamente, pues los problemas habitacionales crecían más rápido que las soluciones. Y es entonces cuando el Estado mexicano interviene, ante la incapacidad de los mecanismos de mercado para resolver esos problemas y lo hizo fortaleciendo su acción y presencia en el proceso de generación de vivienda destinada a las clases más necesitadas y tratando de frenar, sin lograrlo del todo, el surgimiento de nuevos asentamientos irregulares.

Durante este periodo que va de 1950 a 1970, se intensifican los esfuerzos del Estado por influir, directa o indirectamente, sobre la acción habitacional que requería el país. Al principio y al final del periodo considerado, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, que cambió de nombre en 1965 a Banco Nacional de Obras y Servicios (BANOBRAS), participó intensamente en la construcción de vivienda. En 1954 se integró, en la estructura de la institución, el Fondo de Habitaciones Populares con el carácter de órgano que específicamente se encargaría de promover vivienda.

En el mismo año 1954, se creó el Instituto Nacional de la Vivienda (INV), orientado a la atención y análisis de la demanda y problemas habitacionales de los estratos sociales de menores ingresos, y al establecimiento de políticas nacionales en la materia.

El Departamento del Distrito Federal (DDF) se sumó a este esfuerzo y entre 1947 y 1964 construyó en terrenos situados al Oriente de la Ciudad de México. En 1955 se constituyó la Dirección de Pensiones Militares, que al paso del tiempo habría de cambiar de nombre y aumentar su cobertura de protección social, y financió recursos para viviendas entre 1956 y 1964. En ese tiempo PEMEX se incorpora en la tarea de construir vivienda para sus trabajadores.

Con la reforma legal de 1962 se abrió paso a la creación del Programa Financiero de Vivienda y a la expansión del crédito hipotecario en general. Ese programa formó parte de la política desarrollada por el Estado mexicano para establecer fideicomisos públicos y fondos para aumentar el flujo de crédito hacia líneas de actividad que habían estado restringidas, justamente por la falta de financiamiento, como era el caso de la vivienda. En general esos fondos eran empleados para complementar los recursos de las instituciones privadas de crédito, tanto para la reducción de los riesgos del préstamo como para incrementar la liquidez. Así, se crearon como parte del Programa Financiero de Vivienda (PFV), el Fondo de Operación y Descuento Bancario de la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), fideicomisos del Banco de México a través de cuyo control se canalizaban recursos de los depósitos de ahorro de los bancos privados a la vivienda de interés social.

El PFV, adquirió un papel relevante en la generación de oferta habitacional. En estas décadas aparece la figura del condominio, la cual habría de transformar sustancialmente el mercado inmobiliario nacional. Sin embargo, las necesidades crecían más de prisa que los satisfactores y lo hecho no ba ta ba. La demanda seguía superando a la oferta. Estos veinte años eran pródigos en avances, pero se necesitaba acelerar - aún más el paso, en concreto se requería coordinar mejor los esfuerzos del Estado, del sector social y de los empresarios.

2.1.6. El agotamiento de un modelo de desarrollo y la crisis (1970-1988)

La política de desarrollo vigente desde los primeros -- años de la posguerra no pudo prever la magnitud de los dese qu il i b r i o s s o c i a l e s q u e g e n e r a r a n o l a d i n á m i c a e c o n ó m i c a y dem o g r á f i c a d e l p a i s. El modelo de sustitución de importaciones, de protección estatal, de crecimiento con base en el mercado interno comenzó a evidenciar claros síntomas de ago t a m i e n t o l a d é c a d e l o s s e s e n t a. El desarrollo establi z a d o y e l " m i l a g r o m e x i c a n o " como se le llegó a nombrar l i e g a b a n a s u f i n.

Hacia el año 1970, la satisfacción de las necesidades - de trabajo, de servicios de educación, médicos, sanitarios, y de vivienda, se acumulaban de una manera preocupante. Se--

gún el Censo de Población en 1970, el número de personas que no comían ningún día de la semana alimentos básicos era: carne, 10 millones de personas; huevos, 11.2; leche, 18.4; pescado, 33.9 y pan de trigo, 11.3. Por otro lado, el 69% de -- las viviendas del país tenían hasta dos cuartos por casa-habitación (el 40% solamente tenía un cuarto); el 39% de las -- viviendas nos disponía de agua entubada; el 59% no tenía dre-- naje, y el 44% utilizaba leña o carbón como combustible para cocinar.

Durante más de veinte años el desarrollo estabilizador había propiciado un progreso material innegable, acompañado de un reacondo de la población. México había dejado de ser un país rural. Las ciudades habían crecido en forma acelera-- da y la demanda de suelo urbano, de servicios y de vivien-- das constituía un reclamo social que debía atenderse, espe-- cíficamente el de la clase trabajadora.

La economía mexicana entró en una etapa de crisis cícli-- cas cada vez más graves y de mayor duración, alternadas con periodos de recuperación y auge cada vez más efímeros. La -- población seguía en aumento. Los 48 millones de 1970, se -- convirtieron en 70 millones en 1980 y en más de 80 millones en 1988. El crecimiento urbano conservó el ritmo que había registrado entre 1950 y 1970, (5% anual).28 /

Esta urbanización acelerada transformó a la capital del país en una de las más grandes urbes del mundo; en 1970 el Area Metropolitana de la Ciudad de México contaba con 8 millones de habitantes; para 1980 vivían en ella 13.7 millones y 1985, 17,5 millones, de los cuales 42% habitaban en los municipios conurbados del Estado de México.^{29/}

La elocuencia de las cifras es impresionante, pues nos indican que el 20% de la población del país vivía en 1985 en la ciudad capital. Pero el reacondo de la población en otras ciudades del territorio nacional había sido también extraordinario, como eran Guadalajara, Monterrey, León, Puebla, Ciudad Juárez y Tijuana.

Todo ello llevó a la creación de una nueva conciencia en relación con las características y la dinámica del cada vez más agudo problema de la vivienda. De este modo, organismos públicos y privados estudiaron con mayor cuidado los aspectos relacionados con el tema y se replantearon los criterios y estrategias institucionales.

2.1.7. Acciones del Estado ante la crisis

La respuesta del Estado mexicano no se hizo esperar. En la década de los años sesenta se dieron diversas acciones, -

^{29/} Id.

tanto a nivel federal como en los estados, encaminadas al re planteamiento de políticas que coadyuvaran a disminuir el -- problema de la vivienda, reconociendo que dada su dimensión y características resultaba indispensable enfocarlo desde un punto de vista integral. Ya no era suficiente construir vi-- vivienda para determinados demandantes, como se había hecho en años anteriores, sino que ahora se requería contemplar como un todo, los aspectos de suelo, servicios urbanos, financia-- miento y la construcción en sí de vivienda.

Surgió así, en el Estado de México, el AURIS (Instituto de Acción Urbana e Integración Rural) en el año 1970, con atribuciones no sólo para construir, sino también, para reali-- zar estudios urbanos y atender a la regularización de la te-- nencia de la tierra. En ese mismo año, en la Ciudad de Méxi-- co, inició sus actividades la Dirección de Habitación Popular del DDF. Un año después se transformó en el INDECO (Institu-- to Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda), que como AURIS, estaba facultado para tramitar - expropiaciones de tierra para vivienda.

En 1972 se estimuló de manera considerable la construc-- ción de vivienda y se implementaron acciones importantes y -- trascendentales en la futura acción habitacional. Primero, - para crear el marco jurídico que permitiera avanzar en la ta rea de resolver la problemática que se presentaba, se legis-- 16 y se reformó el Artículo 123 Constitucional, derogando la

obligación que tenían los patrones de dotar de vivienda a los trabajadores, por cierto que esta obligación nunca fue cumplida. Segundo, se reformó y adicionó, la Ley Federal del Trabajo, estipulando la creación de un Fondo de Vivienda para los trabajadores, constituido por una aportación de los patrones equivalente al 5% sobre los salarios de sus trabajadores y se constituyó un Instituto que manejara estas aportaciones. De esta manera, surgió el INFONAVIT, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Se creó también, como un organismo dependiente del ISSSTE, el Fondo de la Vivienda para Trabajadores del Estado, --- creado bajo un esquema conceptual parecido al del INFONAVIT, salvo que los recursos financieros habrían de provenir de la aportación del 5% de los salarios de sus trabajadores. Un año después, se estableció el FOVIMI (Fondo de la Vivienda Militar) para cubrir las necesidades de vivienda de las fuerzas armadas.

Era necesario actuar en los aspectos de tenencia de la tierra, de la promoción y articular en un instrumento coherente e integral las diversas acciones; se constituyó en 1973 el Fideicomiso de Interés Social para Desarrollo de la Ciudad de México (FIDEURBE); y con un ámbito de acción nacional, en 1974 se creó una comisión que se encargaría de la regularización de la tenencia de la tierra, CORETT, dada la existencia en México de amplias y numerosas zonas urbanas ubicadas en tierras

ejidales. La Dirección de Habitación Popular del DDF desaparece en 1977 y deja sus funciones a la Comisión de Desarrollo Urbano del DF (CODEUR).

La respuesta del Estado a las necesidades de vivienda de los sectores de más bajos ingresos, no asalariados, fue configurándose gradualmente en las décadas de los setenta y ochenta, a los llamados "pie de casa" y posteriormente a diversos apoyos para la vivienda progresiva. En 1981 se crea el Fideicomiso del Fondo Nacional para Habitaciones Populares para atender a la población no asalariada de bajos ingresos, y el 23 de enero de 1985 se modifica el contrato constitutivo para denominarlo Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares (FONHAPO).

La atención prestada por el Estado a los aspectos de mejoramiento de la vivienda fue considerable, pues de los 8.4 millones de viviendas existentes en México en 1970, casi el 84% estaban sobreocupadas, el 20% estaba altamente deteriorado y su reedificación resultaba urgente, en tanto que el 58% tenía deterioros parciales que requerían reparaciones.^{30/} Por lo que buena parte de los recursos se canalizaron a estos aspectos. La situación de sobreocupación y deterioro definida en 1970 apuntaba, que el déficit habitacional era además de que la gente no tuviera en donde vivir, una situación de grave hacinamiento y de calidad inadecuada de la vivienda. Era un problema no sólo cuantitativo, sino cualitativo.

^{30/} SAHOP, PNV, 1977-82, en Catalán Valdés, op.cit., pp.37-38.

2.1.8. Nacimiento de una Política Integral de Vivienda y el Programa Nacional de Vivienda 1978-1982

La nueva administración federal, reconociendo que el problema de la vivienda era de gran magnitud, se planteó la realidad como un requisito metodológico que habría de permitirles analizar, ordenar, coordinar, jerarquizar prioridades y programar soluciones. Para ello se elaboró el Programa Nacional de Vivienda 1978-1982 con base en la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 y derivado del Plan Nacional de Desarrollo Urbano implementado el 12 de mayo de 1978.

Este programa no contenía un simple diagnóstico del déficit de vivienda, sino que ubicaba por primera vez, al problema habitacional dentro de un marco globalizador y dinámico, -tomando en cuenta su interrelación con la compleja problemática de los asentamientos humanos, con el financiamiento, los materiales, las tecnologías y con las características del mercado y su correlación con el ingreso, es decir, con los diversos factores que inciden en el proceso de la vivienda. Era el instrumento a través del cual se pretendía adecuar mecanismos para enfrentar dicha problemática, estableciendo responsabilidades entre el sector público, el sector social y el sector privado, ya que, -según la filosofía de la propia administración-, la solución atañía a todos y precisamente por su complejidad, debía analizarse de una manera totalizadora dentro de un marco que la vinculara con otros problemas fundamentales y causales del país.

Se insistió en que pretender solucionar el problema de la vivienda fuera del contexto integral del desarrollo urbano, era distorsionar la realidad, de igual manera que era -- inútil pretender solucionar la problemática del desarrollo urbano fuera del marco del desarrollo socioeconómico. Por lo que la política nacional de vivienda propuso los lineamientos para crear las condiciones sociales necesarias para que cada mexicano, con su capacidad de trabajo, pudiera tener -- oportunidad de disponer de una vivienda decorosa, que le --- brindara no sólo el espacio vital necesario, sino que, por encima de todo, le ofreciera los servicios suficientes para una vida mejor. Y es en esta acción de mejoramiento de la calidad de vida, donde la vivienda se vincula al empleo, la salud y la educación.

2.1.9. El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda: 1984-1988

La solución del problema de la escasez de la vivienda fue señalada como prioridad nacional por la administración federal en turno. Reiterándose que su solución atañía corresponsablemente al Estado, al sector social y al sector privado.

Los datos censales reflejaban la magnitud de la problemática habitacional y revelaban la necesidad de analizar la vivienda como una expresión natural de la estructura socioe-

conómica del país y parte del proceso del desarrollo urbano. Para 1980, los datos censales reportaban que aproximadamente el 10% de las familias convivían hacinadas al menos con otra familia en una misma vivienda; el 40% de las viviendas contaba con sólo un cuarto; más del 23% tenía piso de tierra; casi el 62% tenía techo y/o muros construidos con materiales inapropiados; más del 50% carecía del suministro de agua potable y del servicio de drenaje al interior domiciliario; -- cerca del 29% no contaba con servicio de agua potable y aproximadamente el 25% carecía de energía eléctrica; alrededor del 62% de las viviendas se había edificado en condiciones estructurales deficientes con alto grado de riesgo; más del 65% había sido construido con métodos no convencionales por sus propios usuarios y cerca del 33% se encontraba en situación jurídica irregular.

En las áreas rurales la autoconstrucción espontánea era el proceso de producción más generalizado de la vivienda. Se había realizado empleando materiales tradicionales como el barro, adobe, maderas, tabique o ladrillo, con una técnica rudimentaria que no siempre reunía las condiciones de seguridad. El 50% de la vivienda rural se componía de un solo cuarto que cumplía las funciones de dormitorio, comedor, bodega y lugar de trabajo, reflejando en este sentido la naturaleza y estructura de la producción rural en sus niveles regional y local, la forma de la tenencia de la tierra, el nivel de ingreso familiar y en general, el grado de desarrollo socioeco

nómico y cultural del campo.

En esa época los requerimientos anuales de vivienda se estimaban en más de 500 mil unidades, que correspondían al incremento demográfico y las derivadas del deterioro del inventario existente. Para fines de 1982, la situación general de vivienda se había agravado como consecuencia de la compleja situación económica que ocasionó desajustes entre oferta y demanda, como resultado del incremento de los precios de los insumos y de la tecnología para la construcción, del aumento en el costo del financiamiento y de la fuerte especulación manifiesta en el mercado de tierra para vivienda y en el habitacional.

Se determinó la creación del Sector Desarrollo Urbano, Vivienda y Ecología para la realización de acciones que dieran apoyo e indujeran la racionalidad de estos procesos en el marco de una política de integración social. Los programas determinaron políticas y estrategias que atendieran las demandas de la sociedad y mejoraran los niveles de vida, ratificando los principios políticos del proyecto nacional --- plasmados en la constitución en los artículos 115, 4 y 27 -- que consagran los propósitos de descentralización de la vida nacional que se traducen en apoyo e impulso de los niveles locales de gobierno, el derecho a la vivienda, así como la rectoría del Estado sobre el suelo y los recursos naturales y respondían a las disposiciones de la Ley General de Vivien

da y de la Ley Federal de Protección al Ambiente.

2.2. La Etapa Actual: 1988-1994

2.2.1. Una nueva crisis económica y la vivienda en México

A partir de la segunda mitad de la década de los años setenta, México vivió una época de gran turbulencia económica. La crisis económica por la que atravesó el país en la década de los ochenta acentuó la dificultad para satisfacer la demanda de vivienda. Sus efectos se manifestaron, sobre todo a partir de 1982, por el deterioro de los términos de intercambio, por la drástica caída de los precios del petróleo y por el pago del servicio de la deuda, factores que generaron gran presión sobre la economía mexicana. El proceso inflacionario alcanzó niveles sin precedentes en 1987, lo que fue -- acompañado por una situación de inestabilidad cambiaria y altas tasas de interés bancario. La mayor parte de las actividades económicas se estancaron y se entró en una etapa de recesión, provocándose una reducción significativa de los salarios reales, los cuales disminuyeron en casi 50%. La deuda, tanto externa como interna, impidió destinar más recursos a los programas de desarrollo social.

La pérdida de poder adquisitivo de la población dificultó las posibilidades de acceder a los cada vez más caros

créditos para una casa, así como a las acciones de vivienda progresiva destinadas a los grupos de menores recursos. Los organismos públicos de vivienda se vieron afectados por una creciente decapitalización debido a sus políticas de recuperación de los créditos, al disminuir significativamente el valor real de los pagos nominales.

Esta situación se vio acompañada, naturalmente, por una disminución en la actividad de la industria de la construcción, lo que ocasionó la subutilización de la planta productiva y el cierre de empresas constructoras y productoras de materiales de construcción, todo lo cual condujo a que se construyeran menos casas, aumentaran las rentas de las ya existentes y se diera una fuerte especulación en el mercado inmobiliario. Por todas estas razones, al principio de la anterior administración (1988-94), se cuantificó la diferencia entre las casas que deberían haber y las que realmente había, estimándose un déficit de 6 a 7 millones de viviendas.^{31/}

2.2.2. Diagnóstico de la Vivienda

2.2.2.1. Demanda de vivienda

Uno de los factores fundamentales en el aumento de la demanda ha sido el acelerado crecimiento de la población experi

^{31/} Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El combate a..., op.cit., p.49.

mentado desde mediados de siglo. Ese aumento y los movimientos migratorios internos han dado lugar a una alta concentración de la población en tres grandes áreas metropolitanas del país, en las ciudades de la frontera norte y en los polos de desarrollo turístico e industrial. Pese a que la tasa de crecimiento demográfico se ha reducido a menos del 2% anual, el volumen de la población se sigue incrementando significativamente año con año. De 19.6 millones de habitantes en 1940, el país pasó a más de 80 millones en 1990, y para fines de siglo saremos aproximadamente 100 millones de mexicanos, lo cual da una idea de la magnitud del problema que representa este factor para el desarrollo social. 32/

No sólo las tres grandes zonas metropolitanas son las -- que han recibido la mayor cantidad de migrantes, sino también las ciudades medias que durante la década de los ochenta registraron una tasa de crecimiento de más de 10%, lo que hace más apremiante la atención a las demandas de vivienda y servicios urbanos para estas ciudades. 33/

2.2.2.2. Oferta de Vivienda

Los factores que han inhibido la oferta de vivienda, han sido: la escasa disponibilidad de tierra con servicios y pre-

32/ Catalán Valdés, R., op.cit., p.52.

33/ Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, La vivienda en arrendamiento, SEDUE, México, 1990, pp.9-11.

cio adecuado, lo cual propicia un gran número de asentamientos irregulares en las grandes concentraciones urbanas; la limitada capacidad financiera del sector público para responder a la demanda de infraestructura, servicios y equipamiento urbano y para financiar programas habitacionales para la población de menores recursos; la inadecuada estructura de la banca o instituciones financieras privadas; el deterioro de la relación entre el ingreso familiar y el costo de la vivienda; el apoyo insuficiente a los programas de autoconstrucción del sector social; los obstáculos para la inversión del sector privado en vivienda para arrendamiento; los escasos resultados obtenidos en cuanto al desarrollo tecnológico en el área de materiales y componentes de construcción, y la complejidad de los trámites requeridos en el proceso habitacional, lo cual eleva los costos y alarga el tiempo de construcción de vivienda.

La cantidad de créditos otorgados por los organismos públicos y la inversión realizada por ellos durante el periodo 1983-1992, puede observarse en los Cuadros 2 y 3.

**Cuadro 2. Cantidad de créditos otorgados por los organismos públicos
(número de créditos)**

Nº	Total ²	FOVI	FINCA	INFON- VIT	FOVISE- TE ²	FORPRO	FINEX	CFE	ISEFAM	FINPRO	FIVI	FINCIBOS	Programa - Institu- na de Re- tos Esta construc. tales	Otros
83	149 445	13 131	43 085	55 246	14 016	7 467	1 824	2 277			15		3 691	8 693
84	205 392	19 182	52 712	67 151	13 577	27 002	4 626	2 620	85		2 385		4 966	11 086
85	233 390	21 613	67 200	74 777	14 715	30 535	4 742	1 856	262		3 862			13 828
86	256 489	20 988	37 242	79 281	23 038	58 898	3 496	1 507	712		904	24 651		5 472
87	288 227	25 281	63 300	80 247	14 590	60 162	5 202	1 711	311		1 551	31 254		4 618
88	264 449	24 903	80 000	57 504	14 923	61 004	3 147	1 594	1 179		3 199	9 960	2 087	4 959
T*	1 397 392	125 098	343 539	414 206	94 899	245 068	23 037	11 555	2 549		11 916	66 165	10 744	48 656
89	273 758	17 121	35 883	71 925	19 848	42 834	531	1 912	451		38 623	3 081	35 443	6 106
90	351 626	30 720	41 557	89 536	24 986	99 506	1 393	1 104	518		58 323	2 820	87	39 595
91P	259 688	30 772	35 056	57 338	48 178	33 555	473	1 993	667	1 080	5 335	13	0	48 873
92 ^e	345 238	41 303	54 000	77 000	34 768	51 729	6 500	1 354	3 462	3 473	4 509	12 444	536	50 000
T*	1 230 310	119 916	166 496	295 799	127 780	187 624	8 897	6 363	5 098	4 553	106 790	15 277	3 703	168 911

* Total

1 Se consideran los créditos para viviendas físicamente concluidas a través de los programas: vivienda terminada, vivienda progresiva, lotes con servicios, mejoramiento de vivienda y otros créditos (adquisición a terceros, construcción en terreno propio, pago de pasivos y cofinanciamiento).

2 Las cifras del periodo 1983-1987 y el año 1992, fueron revisadas y modificadas por FO--VISSSTE.

p Cifras preliminares.

e Cifras estimadas.

FUENTE: Secretaría de Desarrollo Social, Cuarto Informe de Gobierno.

Cuadro 3. Inversión en vivienda de los organismos públicos¹
(miles de millones de pesos)

Año	Total ²	INFONAVIT	FOVI	BANCA	FOVISSSTE	FOVHAPO	PEMEX	CFE	ISSFAM	FICAPRO	FIVIDESU	BANORAS	Programa Reconstruc	Institutos Estatal.	Otros ³
83	161.9	65.5	10.6	63.6	8.8	5.2	3.8	2.5	0.5					0.2	1.2
84	365.7	129.5	32	142.8	20.1	17.2	13.2	4.6	1.6		2.2			0.2	2.3
85	666.4	244	51	236.7	40.8	30	24.8	5.8	3.2		6.7				3.4
86	1 205.3	366.6	87.8	401.9	86	42.9	47.7	6.1	5.3		4.6	154			2.4
87	3 237.5	805.3	212.5	1 441.7	177.1	127.1	109.9	9.1	21		6.4	323.1			4.3
88	6 117	1 751.7	447	2 730.7	394.2	260.7	104.1	18	33.7		53.2	258.3		6.2	9.2
7	11 753.8	3 362.6	840.9	5 097.4	717	483.1	303.5	46	65.3		73.1	735.4		6.6	22.8
89	7 129.2	2 237	798.8	2 869.7	505	303	49.5	33.8	30.1		51		138.5	105.7	7.1
90	9 694.8	3 372.6	930.4	3 339.4	737.2	479.8	230	27.7	86.6		215.9	24.8	30.8	193.8	5.8
91 ^P	10 921.6	3 884.7	1 061.3	2 949.5	1 302.8	430.8	446.5	58.1	258	21.4	99.5	83.8	23.4	265	36.8
92 ^P	13 313.9	5 546.1	1 846.8	2 857	830.7	470	691.8	50	152.6	96	139.7	244.8	44.3	240	104.1
7	41 039.5	15 040.4	4 637.3	12 036.6	3 375.7	1 683.6	1 417.8	169.6	527.3	117.4	506.1	353.4	237	804.5	153.8

1 Se refiere a la inversión durante un año calendario en los programas: vivienda terminada, vivienda progresiva, lotes con servicios, mejoramiento de vivienda y otros créditos (adquisición a terceros, construcción en terreno propio, pago de pasivos y cofinanciamiento). Considera los recursos para la terminación o continuación de obras en proceso de años anteriores, así como el inicio de obra en el año de referencia.

2 Las cifras de los años 1983-1984, 1986 y 1989-1992, fueron revisadas y modificadas por el FOVISSSTE, y por el INFONAVIT para el año de 1992.

3 Incluye: Programas SEDUE, FIDEACA, FIDELAC e INCOBUSA. FUENTE: SEDESOL, IV Informe Gobierno.

2.2.2.3. Déficit de vivienda

Al inicio de la pasada administración, la brecha entre necesidades y existencia de vivienda: déficit, se estimó entre 6 y 7 millones de viviendas, sobre todo en el medio rural y en asentamientos irregulares de los grandes centros urbanos.^{34/} Su carácter tenía fuertes tintes cualitativos, al incluirse en él a aquellas viviendas que requerían de la introducción de servicios, a las que están construidas con materiales y técnica inadecuada y a las que por su espacio propician el hacinamiento.

Para lograr esas metas cuantitativas resultaba indispensable hacer cambios, en lo cualitativo. Dichos cambios, tenían que incidir en un funcionamiento coordinado de todas las instancias participantes en el sector, limitando tanto las responsabilidades de cada institución como las ventajas que traería la aplicación de criterios de especialización y de ventajas competitivas, impulsando reformas jurídicas, institucionales y acuerdos concertados entre los sectores.

^{34/} Consejo Consultivo de Programa..., El Combate a la...op. cit., p.49.

C A P I T U L O I I I

EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN LA ZONA METROPOLITANA
DE LA CIUDAD DE MEXICO

3.1. Crecimiento de la Ciudad de México

La Ciudad de México constituye, la más importante concentración económico-demográfica del país. A partir de la consolidación en el poder de los grupos surgidos de la Revolución, la Ciudad de México fungió como centro territorial de una importante transformación económica promovida por el Estado mexicano. Durante este proceso, la Ciudad rebasó el millón de habitantes en 1930, e inició un acelerado crecimiento económico-demográfico que la llevó a alcanzar 3.1 millones de habitantes en 1950; 5.3 en 1960; 9.2 en 1970; 12.7

en 1980 y en alrededor de 14.9 millones en 1990.^{35/}

En sus 1400 km² de mancha urbana se produce alrededor del 45% del PIB nacional, y en 1980 albergaban al 37% de la población urbana del país.^{36/} Adicionalmente, es el principal centro cultural y sede del poder político. Sin embargo, la Ciudad de México constituye un freno para el desarrollo económico, pues directa o indirectamente, el grueso de la inversión pública federal se orienta a satisfacer las necesidades de la urbe, lo que genera un desequilibrio y una inadecuada asignación de los recursos financieros públicos.

A pesar de lo grave de esta situación para el desarrollo económico nacional, es más común referirse a los aspectos intra metropolitanos, como son: la contaminación de su ecosistema, la marginalidad urbana, el desempleo y subempleo, el déficit de vivienda, el déficit en la vialidad y el transporte, - la inseguridad pública y en particular, la inadecuada dotación de infraestructura y servicios públicos necesarios para su funcionamiento.

Como ya lo dijimos anteriormente, el desarrollo económico y el proceso de urbanización en México durante el periodo 1940-1980 transformó el Sistema de Ciudades, y en particular,

^{35/} Garza G. y Damián A., "Ciudad de México. Etapas de crecimiento, infraestructura y equipamiento" en Schteingart, M., Espacio y Vivienda en la Ciudad de México, I Asamblea de Representantes del DF, p.30.

^{36/} Id.

tuvo un fuerte impacto en la Ciudad de México. Esta se convirtió en una de las más grandes metrópolis del planeta y constituyó un fenómeno urbano, pues, al transformarse en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), incluye a todo el conjunto de unidades político-administrativas que presentan interrelaciones socioeconómicas directas, constantes y de magnitud considerable con el área urbana central, y cubre las 16 Delegaciones en las que se divide políticamente el DF y 26 municipios del Estado de México.^{37/}

De 1900 a 1930, el área comercial aumentó su población residente, así como la fuerza de trabajo que diariamente se dirigía al "centro". Hasta 1921, las 12 divisiones centrales (cuartales) concentraron al 100% de la población de la Ciudad de México, pero en 1930 se inició un proceso de expansión hacia las delegaciones de Coyoacán y Azcapotzalco. A partir de ese momento comenzó la expansión hacia algunas zonas de las delegaciones que rodeaban a la ciudad central, como sería el caso de Tacubaya, La Villa, San Ángel, donde se inicia un cambio en el patrón de usos del suelo, de habitacional a comercial.^{38/}

La etapa siguiente de expansión, se remonta de 1930 a 1950, y se caracterizó por el crecimiento más acelerado de las delegaciones del DF, que rodeaban a la ciudad central. --

^{37/} Ibid., p.25.

^{38/} Id.

Aef, mientras la ciudad central crecía en 1930-1940 al 3.4% - anual, 6 delegaciones del DF y un municipio del Estado de México, que conformaban un primer anillo de unidades administrativas, lo hacían al 5.4% anual. Para 1940-1950, esta diferencia se acentuó en forma significativa y ambas tasas fueron del 4.3% y 10.3% respectivamente. Lo anterior denota un proceso - de expulsión de población del centro a la periferia de la ciudad.^{39/}

En esta etapa se localizan por primera vez el comercio y los servicios fuera del centro, hacia las unidades administrativas periféricas, lo que podría denominarse como el primer - fenómeno de descentralización de la actividad económica intra metropolitana. Esta expansión ocurre casi exclusivamente dentro del territorio del DF, alcanzando los límites de su superficie al norte en 1950.

Otra etapa de expansión territorial se observa en el periodo que va de 1950 a 1980, en donde la ZMCM rebasó los límites del DF por el norte y se extendió hacia los municipios -- del Estado de México. En 1950, Tlalnepantla se incorporó a la ZMCM y en 1960 lo hicieron Naucalpan, Chimalhuacán y Ecatepec. Estos municipios registraron una expansión demográfica importante, promovida por la construcción de grandes obras de infraestructura, como la construcción del Periférico, que incorporó a Naucalpan y Tlalnepantla, y la realización de importantes obras de drenaje y agua potable. Sin embargo, en ese mo-

mentos el factor relevante fue la localización en su territorio de gran parte de las nuevas empresas industriales, que --según un patrón de desconcentración industrial del centro de la Ciudad de México, hacia su periferia norte. De esta -- forma, entre 1950-60 la metrópoli aumentó su población en -- 10.3% anual, mientras que el DF creció en un 2.4%.40 /

De 1960-70 se agregaron a la ZMCM, otros 7 municipios, que experimentaron un crecimiento de 14.3% anual, con lo que se consolidó el proceso metropolitano en la parte del Estado de México. En este periodo se registraron los mayores volúmenes de migración hacia la Ciudad de México y proliferaron los fraccionamientos ilegales en la periferia, sobre territorio mexiquense.41 / El crecimiento metropolitano en el Estado de México continuó, al agregarse, en 1980, 6 municipios de esa entidad en la zona metropolitana.

La siguiente etapa de expansión se considera a partir -- de 1980-90, que es cuando se integran 9 municipios más a la ZMCM, y se observa una disminución en la tasa de crecimiento anual con respecto a la década anterior, del 3.3% en 1970-80 al 1.6% en 1980-90. En esta última década se pasa de una población total de 12.7 a 14.9 millones de habitantes. Esta reducción de la tasa de crecimiento poblacional es característica de un complejo metropolitano, donde la ciudad preeminent

40 / Id., p.26.

41 / Id.

te pierde importancia económica y demográfica y donde las zonas metropolitanas a ella van ganando terreno aunque hay que considerar, que la preponderancia de la Ciudad de México se mantendrá a lo largo de varias décadas, y los procesos de urbanización metropolitanos serán cada vez más complejos.42/

3.2. El acceso al suelo a través de procesos de urbanización popular irregular

3.2.1. Incorporación a usos urbanos de tierras de propiedad ejidal y comunal

En la Ciudad de México, a pesar del indudable impacto - de la acción desarrollada por los organismos de vivienda del Sector Público, la solución habitacional masiva al alcance - de los sectores populares ha consistido, en las últimas décadas, en el acceso al suelo a través de los procesos de urbanización irregular y la autoproducción de la vivienda, esto es, la llamada urbanización popular.

De acuerdo con la investigadora Priscilla Connolly,43/ no resulta arriesgado afirmar que la formación y crecimiento de las colonias populares, definidas como asentamientos irre-

42/ Id., p.28.

43/ Connolly, "Housing and the State in Mexico", Departamento de Sociología, UAM-A, México, 1989, en Duhau, Emilio, Urbanización Popular y Políticas de suelo en la Ciudad de México, Coord. Schteingart, Martha, Espacio y Vivienda en la Ciudad de México, El Colegio de México, México 1991, I Asamblea de Representantes, p.141.

guilares, comprendidos los correspondientes a tierras ejidales y comunales, proveen por lo menos el 50% de la vivienda urbana en México actualmente. Una estimación amplia para la Ciudad de México es que alrededor del 60% de la producción de vivienda durante las últimas décadas es atribuible al sector "popular", fundamentalmente en asentamientos irregulares de autoconstrucción. En un estudio de la Ciudad de México, basado en fotografías aéreas y cartografía, la autora estimó que en 1976 el 64% del área construida había sido urbanizada a través de asentamientos irregulares. Actualmente, en la ZMCH, más de 10 millones de personas habitan en lo que son, o alguna vez fueron, asentamientos irregulares. 44/

De acuerdo con estimaciones manejadas por la Dirección de Desarrollo Urbano y Protección Ecológica del DDF, para 1989, los asentamientos irregulares en la ZMCM abarcaban 16 500 hectáreas (6 mil en el DF y 10 500 en los municipios conurbados del Estado de México), 45/ para un área urbana estimada en 1 250 km². 46/

En este proceso, la participación de las tierras ejidales y comunales ha sido determinante. La formación de colonias populares en la Ciudad de México ha sido dividida en dos periodos: el primero, abarca desde mediados de los años cuarenta hasta principios de la década de 1970. El segundo,

44/ Ibíd.

45/ La delimitación oficial de la ZMCM comprende 16 Delegaciones Políticas del DF y 17 Municipios del E.de México.

46/ Duhan, E., op.cit., p.141.

abarcaba desde la creación de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), en 1973, hasta la actualidad.

Durante el primer periodo, los núcleos agrarios recurrían a la figura jurídica de "zonas de urbanización ejidal" para legitimar las ventas de lotes. El régimen legal de los ejidos y comunidades permite el "desmembramiento" de una porción de la tierra del núcleo para ser utilizada como zona de urbanización ejidal, que sirve como lugar de asentamientos para la población del ejido; se acepta que a algunos "avecindados" se les vendan lotes, siempre que sean personas "útiles a la comunidad", aunque no sean miembros del núcleo agrario. 47/

A pesar de la prohibición expresa de la ley de crear zonas de urbanización que satisfagan la necesidad de terrenos, no de los propios núcleos agrarios sino de ciudades vecinas, la creación de dichas zonas fue utilizada, entre 1950 y 1970, como un mecanismo para formar colonias populares en tierras ejidales. Para 1970, el 91% de los ejidos del DF habían iniciado, al menos, el trámite para la constitución de una zona urbana. 48/

La legislación agraria consideraba hasta 1971, dos formas para el cambio de usos y propiedad de las tierras de los

47/ Azuela, Antonio, "La Ciudad, la propiedad privada y el Derecho", El Colegio de México, México, 1989, p.20.

48/ Duhau, E., op. cit., p.142.

núcleos agrarios. Una es la Expropiación por causa de interés público. Este procedimiento requiere del pago de la correspondiente indemnización, cuyo monto se fija de forma -- que varía según la causa de interés público invocada. El segundo procedimiento es la Permuta, que posibilita que el núcleo agrario permute sus tierras por otras de calidad equivalente. Estos dos procedimientos fueron utilizados por el gobierno hasta fines de los años sesenta en la Ciudad de México.^{49/}

De acuerdo con el destino de las expropiaciones de tierras de propiedad ejidal y comunal, resulta que hasta la década de 1960 dichas tierras fueron utilizadas, principalmente por el Estado, como una reserva para el desarrollo de proyectos gubernamentales. Pero ya durante el periodo 1970-76, las expropiaciones para regularización de asentamientos populares equiparan en número a las correspondientes a otros fines, y a partir de 1976-82, llegan a predominar ampliamente.

Las colonias populares nacieron en la Ciudad de México, en la década de 1930. En ese entonces fueron observadas por el Estado como un fenómeno nuevo cuya significación no residía en el ámbito de la organización del espacio urbano, sino en el alojamiento de las nuevas masas urbanas. En el ámbito del DF, desde 1940 hasta comienzos de la década de 1970, la

^{49/} Schteingart, M., Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México. El Colegio de México, México, 1989, p.40.

problemática de las colonias populares fue atendida por el gobierno de la ciudad a través de un organismo específico - llamado "Oficina de Cooperación", y después, "Oficina de Colonias" y transformado entre 1970 y 1976 en "Procuraduría de Colonias Proletarias". Durante esta etapa la condición fundamental para atender las demandas y para el reconocimiento de las colonias era la aceptación de los colonos, -- pues no pasaba por su estatuto jurídico en términos de relaciones de propiedad ni de normas urbanísticas.^{50/}

Durante el periodo 1940-46, el gobierno del DF procedió a regularizar colonias ya constituidas. En 1953 y 1966 adoptó una política claramente restrictiva respecto a la -- conformación de nuevas colonias populares (legales o ilegales), sin embargo, no pudo impedir el poblamiento de áreas cuya ocupación había sido autorizada previamente, ni las invasiones promovidas por los mismos propietarios como forma simulada de loteo, ni la continuación del fraccionamiento de tierras ejidales legitimado a través de la invocación de la conformación de "zonas urbanas ejidales".

Por otro lado, las restricciones en el DF tuvieron como válvula de escape una actitud menos restrictiva por parte de las autoridades del Estado de México hacia las lotificaciones irregulares en tierras de propiedad privada en la

^{50/} Azuela, A. y Cruz, M.S., "La institucionalización de las colonias populares y la política urbana en la Ciudad de México (1940-1946)", Sociología, núm.9, México, 1989, pp.125-127.

porción de la ZMCM correspondiente a dicho Estado (vaso del ex-lago de Texcoco, en el municipio de Ecatepec y el municipio de Netzahualcóyotl).

La "irregularidad fue asumida por el Estado como un problema, y la política de "regularización" fue incorporada a la agenda oficial de la política urbana. Al respecto, es necesario subrayar dos aspectos de la intervención del Estado en la urbanización popular que siguen en gran medida vigentes hasta la fecha. Uno, la legitimación estatal de la posesión de un lote urbano no se ha basado en el reconocimiento de derechos derivados de la posesión de la misma, a través, por ejemplo, del procedimiento de prescripción, el cual no ha sido virtualmente utilizado; ni tampoco en reconocer la existencia de una operación de compra-venta. En su lugar, -- los procedimientos han implicado siempre el reconocimiento de los derechos de un propietario original, independientemente de que éste haya de hecho vendido irregularmente el lote que se regulariza. Dos, la regularización, entendida como regularización de la propiedad, no otorga derechos sobre la provisión de servicios y equipamientos, sino que, en todo caso, -- como ocurre en la actualidad constituye una condición para la introducción de los mismos. 51/

Actualmente, para los asentamientos en tierras agrarias la expropiación del núcleo agrario y la subsiguiente reventa a los ocupantes constituye dominio incuestionable y exclusi-

51/ Duhau, E., op.cit., p.148.

vo de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), un organismo dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria. Quedan excluidas las autoridades locales y federales de la competencia en materia de desarrollo urbano de los procesos a través de los cuales las tierras urbanizadas, pero que se encuentran bajo el régimen agrario, son formalmente incorporadas a las áreas urbanas.

Hasta la sanción en 1976 de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), la regulación y control del desarrollo urbano había sido una cuestión manejada por los gobiernos locales (estatales y del DDF), fundamentalmente a través de leyes de fraccionamientos y planos reguladores. Estos últimos poseían un estatuto jurídico ambiguo y en los casos del DF y del Estado de México constituían mucho más un referente utilizado discrecionalmente por las autoridades que un instrumento público de regulación del desarrollo urbano. La sanción de la LGAH implicó la definición de un Sistema Nacional de Planeación Urbana que definió competencias a los diferentes órdenes de gobierno y estableció la obligatoriedad de los planes de desarrollo urbano como referente de la toma de decisiones.

La institucionalización de los planes de desarrollo urbano fue convergente desde 1977 con una política de control significativamente acrecentado sobre los procesos de provisión de suelo para los sectores populares. Por primera vez el gobierno comenzó a actuar con severidad en relación con los pro

motores privados de fraccionamientos y ya no se toleraron -- más invasiones.

Como consecuencia del fraccionamiento irregular de tierras de propiedad privada, la fuente principal de oferta de suelo barato para los sectores populares son ahora las tierras de propiedad ejidal y comunal. Así como en la década de 1970 la formación de colonias populares resultó orientada en gran medida hacia el área del ex-lago de Texcoco, durante la última década la urbanización popular resultó orientada hacia el suroriente del DF en tierras de propiedad ejidal, notablemente en la Delegación de Iztapalapa y los municipios de Chalco, Ixtapaluca y Chicoloapan.

Las expropiaciones para regularización realizadas por el CORETT durante el periodo 1983-88 muestran una tendencia semejante. De las 1 432 hectáreas expropiadas en el DF, 1 148 corresponden a la Delegación Iztapalapa; y de las 1 891.7 expropiadas en los municipios conurbados del Estado de México, 1 100 corresponden a los municipios de Ixtapaluca, Chalco y Chicoloapan.⁵² /

La institucionalización de los procedimientos de regularización de la propiedad, vía la expropiación de las tierras agrarias, ha operado como un estímulo para su fraccionamiento

⁵² / Ward, P., *Welfare Politics in Mexico. Papering over the Cracks*, Allen and Unwin, Londres 1986, en Duhaio, E., op. cit., p.152.

to ilegal. La expectativa de que el lote adquirido a un núcleo agrario tarde o temprano será regularizado, ha renovado la legitimidad de la operación de compra-venta frente a la población compradora.

El acceso al suelo por parte de los sectores populares en la ZMCM, que fue durante varias décadas el punto de partida a través del cual mayoritariamente dichos sectores resolvieron sus necesidades habitacionales, ha venido enfrentando durante los últimos años obstáculos cada vez más difíciles de superar, como: la mayor eficacia del Estado para impedir los procesos de urbanización irregular, confinándolos fundamentalmente a zonas de propiedad ejidal en los municipios conurbados del oriente de la ZMCM; el costo notoriamente acrecentado de la urbanización del suelo dentro de los requisitos fijados por las leyes de fraccionamientos y de hacienda vigentes en el Estado de México, lo cual ha tenido como consecuencia que los organismos públicos de vivienda que realizan proyectos de vivienda terminada sean los únicos solicitantes de autorizaciones de fraccionamientos populares; y la inexistencia en el DF de suelo clasificado como reserva urbanizable disponible para vivienda popular.

Bajo la instrumentación del Programa Nacional de Solidaridad, se está procediendo, como en otras ocasiones, a la regularización masiva de predios, sin embargo, esta prácti-

ca sin duda indispensable y que supone el reconocimiento a posteriori de la legitimidad social de los procesos de urbanización popular, no pueden reemplazar una inexistente política de suelo para urbanización popular, que debería incorporarse formalmente, tal como lo hace el Programa Nacional de Reservas Territoriales, suelo para los sectores populares.

Por otro lado, a pesar de que uno de los objetivos actualmente vigentes para la planeación del desarrollo urbano del DF es la densificación del uso habitacional, el primer obstáculo que suelen enfrentar los proyectos de vivienda popular es la existencia de una definición de densidades de uso de suelo muy por debajo de la requerida para tales proyectos.

3.3. La producción de vivienda en la ZNCM generada por el Sector Público

El Estado ha creado diferentes organismos y programas de vivienda, tomando en cuenta los distintos tipos de demandantes que la solicitan. Los programas que hoy se aplican en el DF son los del INFONAVIT, FOVISSSTE, FOVI, FIVIDESU y FONHAPO, sin contar los establecidos para la reconstrucción por los sismos de 1985.

El papel principal de estas instituciones es el manejo de los recursos destinados a la vivienda de interés social,

especialmente en lo relacionado con el financiamiento de la misma. Ellas tienen que ver también con la promoción y producción habitacional para la población de bajos ingresos, - en la medida en que se definen los tipos y número de acciones a ejecutar, de acuerdo con los recursos disponibles; -- elaboran normas que precisan las características técnicas - que deben tener los programas, y en muchos casos, son propietarios del suelo destinado a la vivienda. Además cada -- institución aprueba o rechaza las solicitudes que se le presentan (es decir, otorga o no el financiamiento) a partir - de criterios o procedimientos particulares que ha establecido para ello.

Los recursos que se habían destinado para la vivienda de interés social provenían del presupuesto federal, del -- sector privado (del salario integrado de los trabajadores - de las empresas y de la captación bancaria) y de préstamos externos (BID y Banco Mundial). En el Cuadro 4 se puede observar que de 1981 a 1988, estos recursos mostraron una tendencia al aumento, a nivel nacional y en la Ciudad de México, aunque en ésta última el crecimiento fue menor que el resto del país (salvo entre 1986 y 1987, por motivo de la - reconstrucción).

Además de haber aumentado los recursos, el Estado ha intentado ampliar el alcance de su acción diversificando la -- oferta a través de distintos organismos y programas. Como --

puede observarse en el Cuadro 5, en el DF y hasta 1988, los organismos más importantes en términos de soluciones concluidas eran en orden decreciente y sin considerar a los organismos creados para la reconstrucción: INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO y FIVIDESU.

A pesar de los crecientes esfuerzos realizados, la respuesta pública a las demandas por vivienda de la población ha sido muy reducida y se está aún lejos de superar el déficit habitacional en la capital.

En el DF se ha intentado ampliar los alcances de la acción habitacional del Estado, disminuyendo el número de viviendas terminadas ofrecidas. Mientras en 1983 la "vivienda terminada" representó el 81% de las acciones efectuadas, en 1988 constituyó sólo el 37.4% del total. Al mismo tiempo, - el programa de "vivienda progresiva", sin ningún peso antes de 1986, alcanzó en 1988 el 5.9% del total de acciones y el de "mejoramiento" (sin considerar como tal las acciones de reconstrucción) aumentó del 0.3% en 1983 al 15.9% en 1988. 53 /

Cuadro 4
Inversión pública en vivienda, 1981-1988
(millones de pesos)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Total nacional	61 996	108 568	164 187	371 038	666 389	1 205 202	3 237 518	6 116 991
Total DF	9 416	11 792	13 710	25 895	49 989	250 693	567 534	837 138

FUENTE: SEDUE, Estadística de vivienda 1981-1988.

Cuadro 5
Distrito Federal, Número de soluciones ejecutadas según organismo, 1981-1988

ORGANISMO	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	Total
INPONAVIT	8 802	6 440	8 188	6 552	3 712	7 900	8 359	6 924	56 877
FONHAPO	-	-	-	383	599	1 502	1 470	8 585	12 539
FOVISSSTE	3 154	140	1 503	1 372	3 743	5 997	3 986	4 834	24 729
FOVI-BANCA	1 341	1 383	327	677	8	400	247	521	4 904
R.H.P.--FASE II									
TLATELOLCO	-	-	-	-	-	23 771	29 253	9 960	62 984
FIVIDESU	-	-	15	2 385	3 862	904	1 551	3 119	11 836
OTROS*	1 858	1 207	1 132	1 369	1 190	513	2 481	1 315	11 065
TOTAL DF	15 155	9 170	11 165	12 738	13 114	40 978	45 796	35 338	183 454
TOTAL NACIONAL	137 265	120 547	146 990	198 189	240 931	256 496	288 136	264 449	1 653 003
% SOLUCIONES DF	11.04%	7.6%	7.6%	6.4%	5.4%	16.0%	15.9%	13.36%	11.10%

* Incluye PEMEX, CFE, FOVIMI, ISSFAM.
 FUENTE: SEDUE, Estadística de vivienda 1981-1988.

3.3.1. Reconstrucción por los Sismos de 1985

Ante el desastre, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (ya desaparecida) hizo efectiva su capacidad, legalmente asignada, de coordinar las acciones de vivienda del sector público (Ley Federal de Vivienda de 1984). Fue esta dependencia junto con el Departamento del Distrito Federal la que después de los sismos atendió las demandas habitacionales de la población damnificada. Para ello se pusieron en marcha cuatro programas:

- 1) el Programa Emergente de Vivienda Fase I (PEV I), destinado a ofrecer alternativas a los trabajadores afiliados a algún sistema de seguridad social, principalmente a familias de ingresos medios, a la totalidad de los damnificados del conjunto habitacional Juárez, e inicialmente, a la población afectada de la unidad Tlatelolco;
- 2) el Programa de Reconstrucción Democrática de la Unidad - Nonoalco-Tlatelolco, diseñado especialmente para la rehabilitación de esta unidad;
- 3) el Programa de Renovación Habitacional Popular (PRHP), - que en un principio se circunscribió a la reconstrucción de las vecindades expropiadas, y
- 4) el Programa Emergente de Vivienda Fase II (PEV II) destinado a atender las demandas de las vecindades dañadas por el terremoto y no expropiadas.

Estos programas representaron en su conjunto 86 621 -- acciones de vivienda con una inversión total estimada de -- 546 882.2 millones de pesos, localizada en la ZMCM.⁵⁴/(Véase el Cuadro 6).

El complejo proceso de reconstrucción habitacional en la Ciudad de México atravesó dos etapas:

1) La inaugurada a partir del 19 de septiembre de 1985 y -- que se prolongó hasta febrero de 1986. Es el periodo en que se atiende la emergencia y se cumple particularmente con -- los objetivos del PEV I, también es el momento en que se decreta la expropiación de predios y se crea Renovación Habitacional Popular (RHP); se establece una primera estructura institucional, se identifica a la población destinataria de su acción y se otorgan los certificados de derechos que acreditan su condición de damnificado para participar en el programa.

2) La que inicia en febrero de 1986, con los cambios producidos en los más altos niveles de decisión gubernamental de la SEDUE y con posterioridad en RHP. Esta etapa logra combinar tres factores o requisitos, para echar a andar la política de vivienda de reconstrucción del centro:

⁵⁴/ Mécari, José Luis, Michel, Marco Antonio, Ziccardi, -- Alicia, Casa a los damnificados, UNAM, México, 1987, pp.17-23.

Cuadro 6

Programa de Reconstrucción de la Ciudad de México

Sector	Programa	Inversión (millones de pesos)	Vivienda o crédito asig- nado	Fecha inicio	Fecha término
Público	Programa Emergente de Vivienda Fase I	80 385	16 077	Oct.85	Feb.86
	Programa de Renovación Habitacional Popular	274 624.5	48 800 ²	Oct.85	Feb.87
	Programa de Reconstrucción Democrática de Tlatelolco	57 000 ¹	9 744	Sep.85	Jun.88
	Programa Emergente de Vivienda Fase II	94 000	12 000	Jul.86	Mar.88
	SUBTOTAL		506 009.5	86 621	
Privado	Programa de Organismos no Gubernamentales		3 451	Oct.85	
	TOTAL		90 072		

¹ Estimación a principios de 1987.

² Incluye 2 437 viviendas financiadas por organismos no gubernamentales.

FUENTE: Dirección General de Política y Coordinación de Programas de Vivienda. Subsecretaría de Vivienda SEDUE.

a) concretar un proceso de concertación entre los diferentes actores sociales involucrados en la reconstrucción, particularmente instituciones civiles y gubernamentales y organizaciones de damnificados; b) gestionar y obtener importantes recursos financieros internos y externos, y c) poner en marcha un complejo proceso técnico de construcción de viviendas nuevas y de reconstrucción-reparación de viviendas dañadas.

Durante esta última etapa, lo político adquirió forma y contenido peculiares. La concertación adquirió un significado preciso: incorporar en la política habitacional las demandas de los damnificados para elaborar con ellos un programa de acción. Convocar a una amplia variedad de actores sociales a participar en la elaboración de esta política -- constituya un nuevo estilo de relación gobernantes-gobernados para resolver problemas que se presentaban en espacios urbanos destruidos, y las formas de ocupación y el uso de territorio en el futuro. Se trató de impulsar entonces una acción gubernamental eficiente y a la vez participativa.

A principios de 1986, la situación de los damnificados era compleja y delicada debido a la lentitud que presentaba el proceso de reconstrucción y los temores de que desvirtuaran los objetivos enunciados al crearse RHP. La nueva orientación demostró su intención de concretar una acción en la que los diferentes sectores sociales involucrados pudieran exponer sus intereses y lograr sus objetivos. Se suscribió

un acuerdo formal, un compromiso explícito. El Convenio de - Concertación Democrática para la Reconstrucción significó -- precisamente una formalización institucional de las demandas y la definición de un universo poblacional por atender; la - aceptación de formas de participación de organizaciones so-- ciales creadas antes y después del sismo, y la elaboración - de requisitos (sociales, económicos, técnicos) para el logro de los objetivos propuestos. Pero por encima de todo ofreció a los damnificados credibilidad en la acción institucional. Sus demandas fueron discutidas e incorporadas a un programa de reconstrucción gubernamental. El compromiso de su cumpli- miento se hizo público.

3.4. La Promoción Inmobiliaria del Sector Privado en la ZMCM

En cuanto a la promoción inmobiliaria del sector priva- do, un estudio realizado por M. Schteingart,^{55/} basado en - una encuesta hecha a los promotores grandes y medianos que - actuaban en la ZMCM en 1979-1980, mostró que ésta surgió en los años sesenta, coincidiendo con el desarrollo del PFV que el Estado puso en práctica en un momento en que la demanda - de vivienda se incrementó considerablemente, sobre todo en - los estratos medios de la población urbana. La encuesta mos-

^{55/} Schteingart, M., "Producción habitacional en la zona me- tropolitana de la Ciudad de México (1960-1987)", en Espa- cio y Vivienda en la Ciudad de México, El Colegio de Mé- xico, México, 1991, p.241.

tró la presencia de una gran concentración de la promoción apoyada por dicho programa de financiamiento: sólo 7 grandes empresas absorbieron el 80% de las 20 mil operaciones autorizadas. La mayor parte de los promotores había aparecido en los primeros años de la década de los setenta, y unos cuantos en los sesenta; éstos últimos fueron los que desarrollaron los grandes fraccionamientos de los municipios conurbados del Estado de México. De las 21 empresas estudiadas, 6 estaban vinculadas al gran capital nacional o extranjero, pero sus formas de acción eran diferentes en cuanto a la participación en las diferentes etapas del proceso de producción-distribución de la vivienda.

Si bien, fue el crédito de interés social del PFV el que colaboró de manera más sustancial al surgimiento de esos grupos, el análisis del financiamiento utilizado por los mismos mostró que en la mayoría de los casos se daba una combinación de tipos de crédito para los distintos grupos sociales; es decir, los promotores no se especializaron en un submercado particular, sino que atendían generalmente a diferentes estratos sociales (por supuesto, siempre aquellos que ganaban más de tres veces el salario mínimo). En cuanto a los lugares donde los grupos realizaban sus promociones, en un 35% de los casos operaban en una sola área, y a veces incluso a través de una sola gran operación, fenómeno que se observó particularmente en los promotores que basaron su actividad en la promoción y fraccionamiento del --

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

suelo. En cambio, los constructores presentaron una mayor diversificación de lugares y una mayor presencia en áreas centrales o intermedias (en el DF), lo cual se vinculó también a la construcción de conjuntos de vivienda colectiva con uso más intensivo del suelo.

En los años sesenta se originaron los mayores fraccionamientos detectados, pero la investigación mostró que hacia fines de los setenta comenzó a resultar difícil adquirir grandes extensiones de terrenos en la zona metropolitana y los promotores prefirieron comprarlos al Estado a precios más convenientes, o buscarlos fuera de esas zonas.

Esta situación se vincula, en nuestra opinión, con el hecho de que una parte importante de la ciudad creció sobre terrenos de las comunidades agrarias, que pueden pasar a usos urbanos con la intervención del Estado, a través de algunas instituciones facultadas para expropiar terrenos y destinarlos a viviendas de interés social. La compra de tierras al Estado fue más común entre los grupos constructores que aparecieron más tarde, mientras que los grandes grupos inmobiliarios, entre los cuales se incluían los vinculados al capital extranjero, poseían grandes extensiones que fueron desarrollando en los años sesenta, con excepción de algunos que tuvieron que vender sus reservas por problemas financieros. La asociación de los promotores con los propietarios iniciales del suelo constituyó una práctica bastante difun-

dida para evitar los grandes desembolsos originales en las operaciones realizadas.

Los promotores de grandes fraccionamientos que absorbieron una parte considerable de toda tierra fraccionada en los municipios conurbados fueron tres grupos nacionales (a veces vinculados entre sí), tres grupos de capital extranjero y -- uno vinculado a la banca mixta SOMEX, que recibió los negocios en quiebra de una gran empresa inmobiliaria que había comenzado sus actividades en los años cincuenta. El análisis de esas operaciones mostró que, como habían señalado otros estudios, para su realización se combinaba un capital de promoción relativamente pequeño con un bancario (hipotecario y de corto plazo), a veces con capital de préstamo del Estado, o con una combinación de ambos.

A través del crédito y de la oferta de terrenos, el Estado tendió a apoyar a los promotores privados, los cuales se fortalecieron en una época de expansión del mercado que atrajo también capitales provenientes de los sectores industrial y financiero.

A partir del inicio de la crisis, el sector promocional sufrió modificaciones importantes. La segunda encuesta realizada entre las empresas promotoras en 1986-1987 56/ reveló la desaparición o declinación de algunas empresas importan--

56/ Id., p.243.

tes, entre las que se incluían dos vinculadas al gran capital nacional y una al capital extranjero. Las pocas que aparecieron después del comienzo de la crisis eran más bien pequeñas, o se trataba de agentes con buenas vinculaciones políticas con autoridades u organismos del Estado.

Como consecuencia de la desaparición del crédito P.H. para sectores más solventes o a las restricciones del crédito de interés social, sólo un 25% de las empresas mantuvo una producción importante. La crisis produjo también una mayor diversificación de las actividades de las empresas (incluyendo promociones turísticas y de centros comerciales, producción de algunos materiales de construcción, etc.), diversificación que ya no se dio únicamente, como en el período anterior, entre los grupos constructores importantes. Otro cambio significativo se relacionó con el tipo de promociones efectuadas, puesto que en los últimos años casi no vendieron lotes sin vivienda (incluso la fraccionadora más importante INCOBUSA dejó de vender lotes solos en la mayor parte de sus promociones), sino que predominaron los conjuntos habitacionales.

Por otra parte, se produjo una pérdida en la diversificación de las fuentes de financiamiento y además, los cambios introducidos en el PFV, que constituyó casi la única fuente de créditos para la gran mayoría de los promotores analizados, implicaron modificaciones importantes en la lógi

ca de operación de los grupos. Realizar las operaciones en menor tiempo parecía ser la preocupación principal de los promotores para poder hacer frente a los cambios introducidos en el crédito puente y en la amortización del financiamiento a los usuarios, producto básicamente de la fuerte inflación.

Ante la crisis también surgieron nuevas estrategias, - como por ejemplo, la búsqueda de nuevos mercados en otras zonas del país o nuevas asociaciones con los organismos públicos, entre las cuales destacaron las asociaciones en participación con AURIS, que se convirtió en Instituto de Vivienda del Estado de México.

Las reservas territoriales de los grupos promotores -- disminuyeron notablemente en la ZMCM, mientras que aparecieron muchas empresas con reservas en otras ciudades del país. La compra de tierras al Estado por parte de algunos promotores se acentuó en los últimos años y se observó, asimismo, en sentido inverso, la compra de terrenos por parte de ciertos organismos habitacionales a los promotores que tenían - aún bastantes reservas y no estaban en condiciones de continuar con grandes operaciones.

3.5. La producción popular de vivienda

El crecimiento metropolitano fue por supuesto, mucho mayor en colonias populares que en fraccionamientos para sectores medios. Los análisis realizados con respecto a la forma de producción de la vivienda en esos asentamientos pusieron de manifiesto que la autoconstrucción propiamente dicha tuvo en ella una participación importante, aunque también en repetidas ocasiones se pudo observar la participación de formas de producción en las que se combina la autoconstrucción con la producción por encargo; así algunas partes de la vivienda son realizadas por los usuarios, mientras que para otras partes más complejas y difíciles de construir se recurre a la contratación de trabajo asalariado. Este tipo de construcción de vivienda se caracteriza por no contar con ningún mecanismo institucional de crédito y por ser financiada por los propios usuarios cuando cuentan con algún excedente en su ingreso familiar. Esto provoca que la construcción sea realizada en forma paulatina y que el estado de las viviendas sea precario o que éstas permanezcan sin mejorar durante mucho tiempo, lo que da como resultado un lento proceso de consolidación de las mismas. En la mayoría de los casos, esas viviendas no cumplen con las normas vigentes establecidas en los reglamentos de construcción, por lo que, su producción se realiza en un marco de ilegalidad, que se superpone al que se presenta para el caso del acceso del suelo.

3.6. La vivienda en arrendamiento

Si bien es cierto que la vivienda en renta no tiene hoy la importancia que la caracterizó hasta los años sesenta, en realidad esta forma de tenencia sigue desempeñando un papel relevante dentro de la problemática habitacional de la ciudad. Su evolución espacial, del centro hacia la periferia de la ciudad, se corresponde con los cambios que han sufrido sus distintas formas de producción, sin embargo, esta dinámica demuestra la vitalidad de esta alternativa habitacional, como respuesta a una necesidad no satisfecha por las distintas formas de propiedad.

No se puede seguir manejando conceptual y políticamente la vivienda de alquiler como si fuera una realidad aparte de la problemática global de la vivienda en la ciudad. Por lo contrario, debe entenderse que la vivienda en arrendamiento, antes de ser una forma de tenencia, constituye una alternativa habitacional para una proporción importante de los habitantes de la ciudad. Esto significa que la problemática de la vivienda en renta no se limita a las relaciones, a veces conflictivas, entre arrendadores y arrendatarios, y al problema de su regulación económico-jurídica.

La problemática de la vivienda en arrendamiento está fuertemente articulada con la dinámica urbana de la metrópo-

li y con políticas de suelo y vivienda. Durante varias décadas la oferta masiva del suelo periférico sirvió de soporte al desarrollo de la promoción inmobiliaria para clases medias y altas, a la construcción de conjuntos habitacionales por parte de las instituciones públicas y la expansión anárquica de la autoconstrucción de asentamientos populares. Pero la política urbana enunciada de poner freno a esta expansión espacial de la metrópoli implica fuertes limitaciones para que estas tres alternativas habitacionales sigan desarrollándose. Esta situación tiende a desahogarse, en parte, con una nueva oferta de vivienda en renta, la cual se ha articulado históricamente con los procesos de densificación de las áreas ya urbanizadas.

Pero la política urbana de contención del crecimiento espacial de la ciudad no se ha acompañado de una política -- que favoreciera la producción de viviendas en renta, con condiciones habitacionales adecuadas y precios accesibles para las diferentes categorías sociales. Lo mismo sucedió con la política habitacional para la ciudad, mientras se fijó como estrategia una reducida inversión para vivienda de interés social en la metrópoli 57/ las medidas que se han tomado para favorecer la producción de vivienda para renta han tenido un impacto casi nulo. Por el contrario, la tendencia es favorecer la desaparición progresiva del parque habitacional --

57/ El Programa Nacional de Vivienda fija como norma de inversión que solamente el 15% de los recursos de los organismos públicos de vivienda sea aplicado a las tres áreas metropolitanas del país.

en renta existente e incentivar el acceso de los inquilinos a la propiedad de los inmuebles que habitan. 58/

El resultado de esta desvinculación entre la política urbana y habitacional y la problemática de la vivienda en -- renta ha sido la expansión de diversos submercados de viviendas de alquiler, en las colonias populares consolidadas, en los cuartos de azotea e incluso en los condominios de interés social, que aprovechando los subsidios que ofrecen las instituciones que financian la compra de vivienda de interés social, un porcentaje importante de sus adquirentes no los habitan sino que las alquilan a precios muy superiores a las amortizaciones mensuales de los créditos hipotecarios contratados.

58/ Coulomb, R., Repensando la problemática de la vivienda en arrendamiento, en Espacio y vivienda en la Ciudad de México, El Colegio de México, México, 1991, p.260.

3.7. Medio ambiente, usos del suelo y vivienda

La creciente contaminación ambiental de diversa índole: atmosférica, hídrica, edáfica, auditiva y visual, cuya gravedad se acentúa en el Área Metropolitana de la Ciudad de México, merman la salud y calidad de vida de los ciudadanos que la -- habitan. Las deficientes condiciones del medio ambiente urbano gravitan cada vez más sobre la conciencia colectiva de la comunidad capitalina y determinan cambios en sus perspectivas vitales, pues el espacio urbano empieza a ser inhabitable, y la respuesta social frente a este hecho ha adquirido una creciente relevancia política.

La colectividad reclama que el Estado ataje la crisis -- ambiental que los amenaza. A este respecto, se sabe, que ni -- el más neoliberal de los Estados modernos se ha atrevido a -- desregular los asuntos ambientales, dejándolos a merced del -- *laissez faire*, pues la salvaguarda de los bienes ambientales comunes es precisamente una de las razones de existencia del -- Estado moderno.

La gestión del medio ambiente de las grandes áreas metro -- politanas no es desde luego, asunto fácil, y se enfrenta toda -- vía a múltiples obstáculos metodológicos y conceptuales, ade -- más de las resistencias económicas y de los intereses parti -- culares. La principal dificultad radica en la extraordinaria -- maraña de interrelaciones que determinan la situación ambien --

tal, intra o extraurbana. En todo caso, las autoridades metropolitanas han padecido desgastes y frustraciones por la aparente carencia de eficacia inmediata del conjunto de medidas que se han ido adoptando y que en la actualidad alcanzan un grado de decisión que hubiera sido inconcebible - hace tan sólo uno años.

Para el investigador F. Tudela, 59/ la ciudad es innecesariamente dura, seca y estéril. Pues los espacios habitacionales no necesitan, -nos dice-, manifestar una artificialidad tan burda, desligada incluso de cualquier implicación productiva. Ya que existen técnicas sencillas y eficaces para controlar la transformación del paisaje y garantizar no sólo un contacto simbólico con los elementos naturales, sino incluso un funcionamiento razonable de ecosistemas locales - completos. No hay ninguna razón -señala-, para lo que los pavimentos no sean impermeables. Las aguas de lluvia cuya evacuación supone problemas bastante serios para las autoridades, podrían proporcionar también una solución, sobre todo - si se consigue evitar su mezcla con las aguas servidas. Si - por lo menos 2/3 del abastecimiento del agua de la ZMCM provienen todavía de los acuíferos locales, su actual agotamiento parece imponer una política de reconstrucción y potenciación de los mecanismos de recarga de dichos acuíferos.

59/ Tudela, Fernando, "Usos del suelo, vivienda y medio ambiente", El Colegio de México, México, 1991, p.203.

CAPITULO IV

LA POLITICA DEL ESTADO MEXICANO
EN MATERIA DE VIVIENDA4.1. Objetivos y estrategias del Estado en materia
de vivienda (1988-1994)

La pasada administración (1988-1994) se propuso buscar una nueva estrategia de desarrollo que permitiera un uso más eficiente de los recursos y una asignación más justa de los mismos, al tiempo que implementara los cambios pertinentes - para recuperar el crecimiento económico y procurara un entorno más propicio, tanto para la recuperación del poder adquisitivo de la población como para la inversión.

El nuevo enfoque consideraba, -al igual que las anteriores administraciones-, que la solución al problema de la vivienda, así como la atención a la demanda de una mejor cali-

dad de vida, estaba íntimamente ligada a la recuperación del desarrollo económico y social, pues éste permitiría atender mejor las necesidades básicas de la población. Para ello, - recurrió al crecimiento económico, concibiéndolo como un medio para elevar el nivel de vida de la población, buscando imponerle a la política económica un criterio eminentemente social. De esta manera, se trataba de enfrentar el problema del corto plazo y sentar las bases para crear las condiciones más propicias para una solución a largo plazo.

Sólo que ahora se consideraba que la problemática habitacional requería de que en la política de vivienda se consideraran aspectos como la modernización de los organismos encargados de su financiamiento, ya que se encontraban gravemente descapitalizados. Debían contemplarse aspectos como, - el de la disminución del subsidio en el otorgamiento de los créditos para los sectores medios y los de bajos ingresos y así apoyar más acciones de vivienda progresiva y mejorada. - Al ser el déficit habitacional, tanto de carácter cuantitativo como cualitativo, un mayor volumen de recursos destinados a este último tipo de crédito sería de mayor apoyo en el esfuerzo requerido para que las viviendas no siguieran deteriorándose y de este modo, avanzar en la disminución del déficit.

Deberían considerarse propuestas para una adecuada concertación, con el fin de lograr una mayor participación de - los distintos sectores involucrados, para lograr mayor eficiencia, eficiencia y trabajo en conjunto, del Estado y de la

sociedad.

Por ello, esta administración se propuso buscar los me-
canismos más eficientes en la asignación de los recursos pa-
ra canalizarlos a los verdaderamente necesitados; así como
los mecanismos para lograr que las aportaciones de los tra-
bajadores no perdieran su valor con el paso del tiempo, pues
al no ejercer éstos su crédito para vivienda, a la hora del
retiro no fueran afectados. Era necesario, entonces, buscar
los mecanismos para eliminar los subsidios cruzados. Y de-
bían volverse más eficaces los organismos aplicando crite-
rios de especialización y ventajas competitivas, concentran-
do su potencial de acción en el financiamiento de la vivien-
da, sin distraer tiempo y recursos en actividades que no les
eran propias y que otros podrían realizar.

Por lo que esta administración se propuso crear el mar-
co jurídico que diera vida y sustentara a la nueva política
de vivienda. Se debían adelgazar las estructuras adminis-
trativas para disponer de mayores recursos para las activi-
dades prioritarias. Se precisaba inducir una mayor oferta -
de vivienda nueva por parte del sector privado y apoyar a -
las tareas de autoconstrucción de los grupos populares orga-
nizados, y propiciar las condiciones que facilitarían a la -
clase media el acceso al crédito hipotecario, ampliando las
fuentes de financiamiento y creando nuevos instrumentos de
cooperación entre el sector público federal, los gobiernos
estatales y municipales y la sociedad en general.

En síntesis, era necesario hacer más eficaces los instrumentos y más productivos los recursos para apoyar más decididamente a los más necesitados y no inhibir la iniciativa de la sociedad con regulaciones excesivas. Estos eran -- los cambios que se requerían y que se había planteado esta administración y que sustentaban la nueva política de vivienda.

4.1.1. El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (PND 1989-94)

Se consideraron los grandes objetivos del PND 1989-94. Este planteó la modernización del país como estrategia general. En este contexto, y enmarcado en el Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, se otorgó un carácter prioritario a lo concerniente al desarrollo social. En materia de vivienda el cambio fue congruente con esta estrategia y consistió en reconocer la necesidad de modificar la situación existente y al considerar la problemática habitacional como un problema social, pero con un enfoque financiero, pues la insuficiencia de viviendas es un efecto y la insuficiencia financiera es la causa.

El principal reto, consistía en qué hacer para incidir de manera sustantiva en la reactivación de la construcción de vivienda y en cómo lograr mayor efectividad en la asignación y uso de los recursos disponibles para los programas --

del sector público. Por lo que la política del Estado en materia de vivienda, tuvo como finalidad, -entre otras-, convertir al Estado en promotor y financiero y no en constructor y de lograr que la sociedad participara con mayor iniciativa en la generación de vivienda, contando para ello -- con recursos, según el tipo de vivienda, de los organismos públicos y del sistema bancario y financiero privados, partiendo de la premisa fundamental de que avanzar en la solución del problema habitacional se requiere no sólo de una planeación adecuada y de subeidos sino de una participación más activa de todos los sectores involucrados.

Sin financiamiento no es posible desarrollar acciones de vivienda. Y el problema del financiamiento requiere, para su solución, de dos elementos sustanciales: que el país logre un crecimiento sostenido y que los recursos derivados de ese crecimiento se apliquen en beneficio de la población. El proceso de construcción de la vivienda es un proceso a largo plazo y en una situación de inestabilidad económica - como la que se vivió durante la década de los ochenta- la industria de la construcción se vio afectada dando paso a la especulación. En consecuencia, se requiere de condiciones favorables y predecibles a largo plazo que hagan atractiva la inversión a los inversionistas privados, y que propicien la oferta de créditos hipotecarios a plazos mayores y con tasas de interés menores.

Sin un financiamiento adecuado los programas de vivienda no podrán solucionar el problema sustancial, pues éste no se soluciona con que el Estado construya una unidad habitacional, sino más bien, propiciando los mecanismos legales y financieros que permitan a los inversionistas incrementar sus acciones en el sector, que los particulares cuenten con financiamiento adecuado y que los grupos populares se organicen para la autoconstrucción buscando disminuir los costos y hacer más productivos los recursos.

La solución al problema habitacional no se observó en que un Estado construya más sino en un Estado que administre mejor y que participe conjuntamente con la sociedad, en la creación de mecanismos y condiciones de financiamiento favorables que estimulen la mayor participación del sector social y privado.

Bajo estos criterios es que se enmarca la estrategia de modernización de la vida política, económica y social y la política de vivienda, partiendo del principio de que un país no puede progresar sin una economía fortalecida y un desarrollo sostenido, el PND 1989-94 se planteó cuatro estrategias para mejorarlo:

- Creación de empleos productivos y bien remunerados.
- Atención a las demandas sociales prioritarias.
- Protección al medio ambiente.
- Erradicación de la pobreza extrema.

4.1.2. El Programa Nacional de Vivienda 1990-1994

Enmarcado en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, este Programa consideró las propuestas y lineamientos que en materia habitacional estableció el PND 1989-94. Tal y como lo estipulan las leyes de planeación y la Ley Federal de Vivienda, el Programa es marco normativo de la acción habitacional en nuestro país, y por consiguiente guarda un carácter obligatorio para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que estén involucradas en la ejecución de programas de vivienda.

El Programa Nacional de Vivienda es el instrumento que incorpora la capacidad productiva y creadora de los sectores social y privado a la actividad habitacional del Estado, y está inscrito en el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento -- Productivo del Nivel de Vida, por lo cual, busca elevar el bienestar social desde una perspectiva integral, considerando lo económico y lo político.

Como se indica en el Programa, la dimensión del problema habitacional y su complejidad obligan a hacer de la gestión pública un instrumento eficaz para abrir nuevas opciones financieras y administrativas, desplegando la capacidad de convocatoria del Estado para indicar métodos, organizar esfuerzos y dar cauce a la participación corresponsable y activa de los diversos sectores de la sociedad.

El Programa presenta el diagnóstico de la situación --- existente en la vivienda e identifica los problemas que inci den en ella e inhiben su producción, establece las estrate--- gias a seguir para avanzar en su solución y precisa las accio nes a ejecutar derivadas de esas estrategias. Y lo hace agru pando y clasificando, con absoluta congruencia conceptual y metodológica a los problemas, a las estrategias y a las accio nes en once grandes rubros:

1. Coordinación institucional.
2. Financiamiento.
3. Densificación urbana, mejoramiento y rehabilitación.
4. Autogestión.
5. Vivienda en arrendamiento.
6. Tierra o suelo.
7. Vivienda rural.
8. Insumos.
9. Normas y tecnología.
10. Simplificación administrativa.
11. Investigación y capacitación.

Este Programa fue el eje alrededor del cual se estructu ró y articuló la actividad del Estado y de la sociedad en lo concerniente a la vivienda y constituye la herramienta del - cambio y el instrumento que normaría y conduciría las accio nes de los protagonistas o responsables en el escenario de - la vivienda de los mexicanos. Los once rubros identificaban a los once problemas principales, que requieran para su aten ción de once líneas de estrategia prioritaria y que se trans formaron, finalmente, en otros tantos programas de acción, - donde destacaron las orientadas a lograr una mayor coordina ción institucional, las que tendían a mejorar y ampliar los mecanismos de financiamiento y a apoyar la simplificación -

administrativa del sector y más decididamente los procesos - de autogestión.

Estos cambios deberían llegar a todos los responsables en el proceso, haciéndolos copartícipes y corresponsables de la generación de viviendas y de la reactivación del mercado y del uso más eficiente de los recursos en beneficio de los que menos tienen.

4.1.3. El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)

El PRONASOL fue definido por el Ejecutivo Federal el 1º de diciembre de 1988, día en que asumió el poder, como parte importante de la política para el mejoramiento productivo - del nivel de vida de la población. El PRONASOL fue la respuesta directa al reto social de superar la pobreza. Estableció una nueva relación entre sociedad y gobierno, basada en la iniciativa comunitaria, en la corresponsabilidad y en la participación democrática.

Los avances más significativos alcanzados en el PRONASOL se aprecian mejor en la convivencia directa con las comunidades organizadas que ejecutan los proyectos productivos y de bienestar. En materia de vivienda mediante la acción concertada con las comunidades, Solidaridad propuso como acción inmediata realizar obras para superar las carencias y las deficiencias de la vivienda popular.

4.2. Protagonistas o responsables

4.2.1. La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

La transformación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en la Secretaría de Desarrollo Social en mayo de 1992 se enmarcó en la estrategia de incidir en la recuperación del nivel de vida de la población, particularmente aquella que subsiste en condiciones de pobreza extrema, y para dinamizar el desarrollo social mediante una mayor coordinación institucional entre las dependencias públicas de los tres ámbitos de gobierno y los sectores social y privado del país. Este cambio no fue un simple cambio de nombre sino el resultado de una nueva concepción del desarrollo, y se dio en estrecha relación con la política de modernización sustentada en el PND 1989-94.

La SEDESOL orienta sus actividades en tres vertientes: el impulso de una política urbana orientada a desalentar la concentración demográfica en las grandes zonas metropolitanas y estimular el desarrollo regional; avanzar hacia un desarrollo sustentable, armonizando el crecimiento económico con el aprovechamiento integral y racional de los recursos naturales, concibiendo la protección al ambiente como una parte medular de la política social, y alcanzar una mayor eficacia en la gestión pública de vivienda, conjuntando esfuerzos para pasar de un esquema ejecutor de obra a otro de promotor y financiamiento.

4.2.2. Los organismos públicos de vivienda

Como ya mencionamos, el problema que afectó principalmente a los organismos oficiales de vivienda fue su descapitalización. Por ello, su modernización requería que los organismos se transformaran en entes eminentemente financieros, transfiriendo la construcción a los sectores privado y social. Asimismo, se buscó que en lo posible, y con pleno respeto a la soberanía, las entidades federativas asumieran la responsabilidad de ejecutar las acciones correspondientes a los organismos federales.

La modernización de los organismos públicos de vivienda requería, también de la individualización en el otorgamiento de los créditos, así como de la recuperación de los otorgados con anterioridad. Se buscó un cambio en los sistemas de otorgamiento y recuperación crediticia que permitiera un fortalecimiento financiero para poder, así, ampliar su capacidad de respuesta a la vez que reducir su cartera vencida. Los diversos organismos públicos de vivienda realizaron modificaciones a sus reglamentos y sistemas de operación en congruencia con las nuevas circunstancias.

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

El INFONAVIT llevó cambios en su sistema de operación. Primero, el otorgamiento de los créditos tenía que ser más transparente, objetivo y equitativo; segundo, los mecanismos de financiamiento debían modificarse acercándose a mecanismos de mercado y finalmente, sus sistema de recaudación de las cuotas patronales debían hacerse más eficientes.

En lo que respecta a la política crediticia, debido a la insuficiente recuperación de los créditos, el cambio en este sentido implicaría dejar de otorgar el subsidio cruzado buscando mecanismos que permitieran una recuperación del crédito en su valor real y en su totalidad. Asimismo, el cambio en la política crediticia del Instituto debía pasar por una asignación más equitativa y transparente de los créditos, que no beneficiara tan sólo a un grupo, mediante el sistema de promociones.

En cuanto a sus sistemas de financiamiento, sería necesario modificar la relación con los constructores, para lo cual, también, sería necesario revisar los mecanismos de recaudación de las aportaciones y abandonar otras funciones -- que se apartaban incluso de su concepción original, que era la de un organismo financiero.

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

Los programas prioritarios del FOVISSSTE, constituido - en 1972, al igual que el INFONAVIT, se agrupan en tres tipos: el otorgamiento de créditos hipotecarios; el financiamiento de unidades habitacionales que son adjudicadas a los trabajadores mediante préstamos hipotecarios y la devolución de depósitos constituidos a favor de los servidores públicos.

El FOVISSSTE tenía que actualizar sus instrumentos normativos, técnicos, financieros y administrativos adecuándolos a la nueva realidad económica y social del país, para poder ampliar su cobertura y eficiencia. Por lo cual, modificó sus esquemas prevalcientes.

4.2.2.3. El Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)

El FONHAPO se creó en 1981, con lo cual se abrió la posibilidad de atender de manera más efectiva a la población no asalariada de bajos ingresos (ingresos inferiores a 2.5 veces el salario mínimo), mediante el apoyo a la autogestión y el financiamiento a los programas de vivienda progresiva y de lotes con servicios.

La atención brindada por FONHAPO en la solución del pro

blema de la vivienda se ha ido incrementando paulatinamente. El organismo ha participado en la etapa de Renovación Habitacional que se puso en marcha a raíz de los sismos de 1985; - ha promovido acciones en el ámbito rural con el objeto de ayudar a mejorar el nivel de vida de los campesinos y ha participado en la reordenación urbana de las ciudades grandes y - medianas. Su estrategia es el financiamiento de acciones de bajo costo y conceder créditos a grupos organizados.

El cambio de FONHAPO se propuso alcanzar los siguientes objetivos: aumentar la disponibilidad de créditos para la vivienda en el sector de bajos ingresos, mejorando la recuperación de los costos de inversión en proyectos de vivienda popular y dirigir los subsidios en forma diferencial a las familias, de acuerdo con sus posibilidades, permitiendo la disponibilidad de financiamiento de vivienda a personas de más bajos ingresos.

4.2.2.4. Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU)

El FIVIDESU es un fideicomiso de apoyo a la autoconstrucción y para mejoras de vivienda terminada que actúa en el DF. Fue creado en 1983, es una institución que como el FONHAPO no tienen grandes condicionantes en el origen de sus recursos, opera con un monto de 2 6 0 vsm mensual, y un plazo entre 7 y 20 años y tasas del 9 al 11.5%.

4.2.2.5. ISSFAM

El Fondo de Vivienda para los Miembros de las Fuerzas - Armadas buscaría promover la elevación de los montos de las inversiones que se asignan para el desarrollo de la vivienda haciendo más eficientes los recursos de su fondo de ahorro - para fomentar la construcción de más unidades habitacionales, así como procurar la realización de acciones de vivienda en los lugares donde se encuentren las fuerzas armadas, buscando apoyar la estrategia de descentralización del país.

4.2.2.6. Otros organismos

Petróleos Mexicanos, a través de su Unidad de Adminis-- tración de Obras Habitacionales, reforzaría sus acciones de vivienda brindando especial atención a centros de trabajo -- prioritarios en apoyo a la descentralización. Se estableció como meta destinar el 70% del producto del Fideicomiso del - Pasivo Laboral Contingente para financiar sus programas de - Vivienda; dedicarse a la creación de un fondo revolvente con la recuperación de los créditos otorgados, y lograr que los terrenos urbanos propiedad de PEMEX que fueran susceptibles de uso habitacional se incorporaran a sus programas de vivien-- da.

Para los trabajadores electricistas se buscaría la aso-

ciación como promotores para edificar vivienda en terrenos urbanizados de su propiedad. Se planteó constituir un fideicomiso para incrementar los recursos destinados a financiamiento con los rendimientos que se generaran, a través de su Fondo a la Habitación y Servicios Sociales de los Trabajadores Electricistas. Dicho organismo fomentaría, el cofinanciamiento de vivienda con créditos bancarios y a su vez, el uso de predios propiedad de la Comisión para estos programas, -- así como que sus empleados tuvieran acceso a la vivienda en arrendamiento con opción a compra, financiada con recursos -- del FOVI y edificada mediante asociación en participación -- con diversos promotores.

Para poder realizar con éxito estas acciones resultaba indispensable corregir el problema financiero común a todos ellos. Resultaba imprescindible aplicar la nueva política de recuperación así como imaginar nuevos esquemas a modo de poder instrumentar adecuadamente lo establecido en el Programa Nacional de Vivienda.

4.2.3. El sistema bancario y financiero

La banca y las instituciones financieras son protagonistas de suma importancia en el proceso de generación de vivienda. Dado el alto costo que representa la adquisición de una casa, o su reparación, resulta casi siempre necesario para la gran mayoría de la población el poder contar con un --

crédito suficiente, a largo plazo, y con intereses bajos para estar en condiciones de solventarlo.

En México, con un sistema de banca múltiple, en ausencia de instituciones financieras privadas especializadas en ahorro y préstamos hipotecarios, los esquemas de apoyo crediticio para la vivienda resultan caros, insuficientes e inadecuados. La excepción, ha sido la acción de los organismos públicos de vivienda y del FOVI. Por lo tanto, era necesario, avanzar en el esfuerzo encaminado a mejorar esta situación.

El Programa Financiero de Vivienda incorporó a los programas habitacionales de interés social, buena parte de los recursos del ahorro nacional captados por la banca, dando -- permanencia a una fuente de recursos que a finales de la administración pasada representaba más de la tercera parte de la inversión total de los programas oficiales. Sus recursos se incrementaron con la ampliación del encaje legal que el sistema bancario destinaba a la edificación de vivienda, el cual correspondió al 6% para 1986.^{60/}

4.2.3.1. Fondo de Operación y Descuento a la Vivienda (FOVI)

El FOVI ha atendido regularmente a un sector de la población cuyos ingresos varían entre 2 y 12 veces el salario mínimo

^{60/} FOVI- Banco de México, Programa Financiero de Vivienda, FOVI, México, 1993.

mo mensual, financiando la construcción de vivienda terminada para venta y renta a través de créditos individuales.

Con la reprivatización de la banca en la pasada administración la relación entre ésta y el FOVI se ha modificado. - El FOVI ha empezado a operar un nuevo esquema de financiamiento en el cual el principal cambio es que se liberó a la banca de su inversión obligatoria en materia de vivienda, y los créditos a largo plazo son otorgados con recursos del FOVI mediante subastas de derechos, con lo cual, se busca eliminar la discrecionalidad en la asignación de un recurso subsidiado y dar transparencia absoluta al proceso.

El nuevo esquema de financiamiento del FOVI establece - tasas de interés equivalentes al costo del dinero más los -- costos de intermediación bancaria, tanto comercial como de - fomento, para eliminar totalmente el subsidio y lograr que - el Programa Financiero de Vivienda sea autosuficiente, aumentando los plazos de amortización, así como el refinanciamiento de intereses, para evitar desplazar a la población de menores ingresos.

Se hizo necesario consolidar el esquema de otorgamiento de créditos, mediante el cual la banca de primer piso absorbe el crédito para construcción a corto plazo y el FOVI el - individualizado de largo plazo.

En materia de arrendamiento, el objetivo del FOVI fue - continuar con el otorgamiento de créditos para la construc-- ción de vivienda para renta destinada a las familias cuyos - ingresos no les permiten reunir las cantidades por concepto de enganche y gastos de escrituración para acceder a una vi- vienda en propiedad, así como continuar operando la línea de crédito para vivienda en arrendamiento con opción a compra.

Se critica que el establecer tasas de interés equivalen- tes al costo del dinero más los costos de intermediación ban- caria hará que los grupos de escasos recursos no puedan acce- der a un financiamiento para vivienda a través del FOVI. Sin embargo, esta medida va acompañada por una ampliación en los plazos para la amortización con lo que se sustenta el acceso de dicho sector de la población al financiamiento del orga-- nismo.

Cabe destacar que en México el inventario habitacional existente cuenta con un porcentaje reducido de hipotecas, - aproximadamente del 15%, mientras que en países como Estados Unidos esta cifra llega a alcanzar un 90%. La inversión hipo- tecaria constituye por tanto una oportunidad respaldada por el crecimiento estable de la economía.

4.2.3.1.1. El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)

Se creó un sistema con amplias repercusiones para el fi nanciamiento hipotecario y para la capitalización del fondo de ahorro de los trabajadores: el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Este mecanismo constituye uno de los elementos que contribuirán a incrementar en forma sustancial los recursos financieros de largo plazo para la generación de vivienda.

El SAR se estableció mediante una serie de reformas y a diciones al marco jurídico de la previsión social en nuestro país y cobró vigencia a partir del 1° de mayo de 1992. Con é l se busca aumentar el nivel de ahorro interno a fin de acumular recursos suficientes para financiar proyectos de inversión de largo plazo y apoyar el crecimiento sostenido de la economía; mejorar las condiciones de vida de las personas en edad de retiro y eliminar las barreras que limitan la participación de los trabajadores en rendimientos mayores, así como fomentar sistemáticamente el hábito de ahorro entre la población de menores ingresos, ya que los trabajadores podrán hacer aportaciones específicas a su cuenta individual.

El SAR se fundamenta en el establecimiento de cuentas - individuales para cada trabajador, divididas en dos subcuentas: la subcuenta de seguro de retiro y la subcuenta de vi-vienda.

La subcuenta de vivienda se deposita en una cuenta constituida en el Banco de México, y su rendimiento estará determinado en función del saldo remanente de operación del INFONAVIT. Esta reforma permitirá la supervisión del trabajador de los recuros y rendimientos correspondientes a su ahorro a través de los estados de cuenta que le serán proporcionados periódicamente, teniendo el INFONAVIT la facultad de fiscalizar la cartera de créditos vigentes y vencidos a su favor. 61/

4.2.4. El sector empresarial

El sector empresarial conoce las grandes ventajas que representa la generación de vivienda como parte de la industria de la construcción, que el desarrollo de ésta ayuda a reactivar la economía por la generación de empleos que trae consigo y por la gran cantidad de industrias y servicios conexos que se reactiven. Pero para aprovechar dicho efecto -- multiplicador de la industria de la construcción en la economía era necesario sentar las bases para dar continuidad a la construcción de vivienda.

Era necesario redefinir las relaciones entre los organismos públicos de vivienda y los constructores, aproximando

61/ Rodríguez López, A. y Pérez Rangel, J.R., "El sistema de ahorro para el retiro. Características e implicaciones administrativas y financieras", en Ejecutivos de finanzas, año XXI, núm.6, México, 1992, pp.7-32.

se a mecanismos de mercado con el objeto de fomentar la competitividad, haciendo más transparente el financiamiento y - permitiendo que el empresario asumiera cabalmente su responsabilidad ante los derechohabientes por la calidad de las casas terminadas.

Se buscó reducir el tiempo y el número de trámites y -- que el costo indirecto represente como máximo un 10% del costo total de vivienda. Se planteó reducir el impuesto de adquisición de bienes inmuebles, los cobros por los servicios de inscripción de escrituras que prestan los registros públicos de la propiedad y la participación en esta tarea de los notarios para los casos de vivienda de interés social y popular.

4.2.5. El sector social y la autogestión

A pesar de los esfuerzos realizados por el Estado a través de los organismos públicos de vivienda, éstos han sido - insuficientes ante la dimensión de las necesidades habitacionales. Amplios sectores de la población, al no poder obtener financiamiento, han optado por la ocupación irregular de terrenos en la periferia de las ciudades para autoconstruir su vivienda con materiales de poca calidad y en ocasiones, sin contar con infraestructura y equipamiento urbanos adecuados. De la misma manera, numerosas familias se han establecido en vecindades y cuartos de azotea en condiciones que propician

el hacinamiento. Por ello, en la política de vivienda se --- planteó otorgar servicios públicos y créditos a los grupos populares organizados a efecto de coadyuvar en la solución - de sus problemas.

En materia de autoconstrucción, la presente administra- ción planteó un apoyo decidido para atender cuando menos cua- tro aspectos: el primero, se refiere al abasto suficiente, o portuno y barato de materiales; el segundo, a asesoría técni- ca, tanto por parte de expertos como de los miembros de la - comunidad con experiencia en la edificación de viviendas; el tercero, se refiere al acceso ágil al crédito, y el cuarto, quizás el más importante en las tareas de autoconstrucción, el relativo a la organización social. Era importante no deca- provechar la experiencia organizativa que en materia de re- construcción quedó demostrada por los sectores populares a - partir de los sismos de 1985. Además, el PRONASOL, incluye - dentro de sus acciones, el apoyo a las iniciativas surgidas - desde los sectores de la población más desprotegidos.

Otro aspecto que requería atención era el de la promo- ción de la vivienda rural, para el cual se instrumentarían -- programas como el de "crédito a la palabra" y el abasto bara- to y suficiente de materiales de construcción dentro del PRONA SOL.

CAPITULO V

MARCO JURIDICO RELACIONADO CON LA VIVIENDA EN MEXICO

5.1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

- ART. 4º.- Parráfo 5º.- Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.
- ART. 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución. El Estado planeará, conducirá, coordinará y...
- ART. 26.- El Estado organizará su sistema de planeación...
- ART. 27.- La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de

vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población...

La reforma del precepto constitucional aprobada en enero de 1992, se ubica como una de las transformaciones de -- trascendencia para el desarrollo de las actividades agropecuarias y de vivienda, pues la oferta de tierra resultaba -- indispensable para la reactivación del proceso habitacional. La reforma permite crear las reservas de tierras necesarias para el ordenamiento de los centros de población y para --- aquellas destinadas a la construcción de vivienda, pues de ellas se derivan nuevas posibilidades para conducir la am-- pliación del suelo urbano, a partir de una planeación ade-- cuada que ha incluido la administración y la regulación del uso del suelo.

- ART. 123. Apartado A, Fracc. XII.- Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen -- las leyes reglamentarias a proporcionar a los -- trabajadores, habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer -- un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para -- que adquieran en propiedad tales habitaciones. Se considera de utilidad social la expedición -- de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores, y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de vivienda.

5.2. LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS (1993)

En julio de 1993, se promulgó la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, la cual sustituye a la anterior de 1976. Con la promulgación de esta ley se busca orientar y regular el crecimiento de los asentamientos humanos en el país, con una distribución equilibrada de la población, garantizando la calidad de vida tanto de la población rural, como de la urbana, conservando el medio ambiente con pleno aprecio de los recursos naturales y fortaleciendo al municipio como autoridad más cercana a las necesidades de la población.

5.3. LEY FEDERAL DE VIVIENDA

- ART. 3°.- Se establece un Sistema Nacional de Planeación.
- ART. 6°.- Atribuciones de una Secretaría de Estado como cabeza de sector, que conduzca y coordine la atención a las necesidades de vivienda.
- ART. 8°.- El Programa Sectorial de Vivienda será formulado por esta Secretaría cabeza de sector.
- ART.10°.- Las acciones o lineamientos que comprenda el Programa Sectorial de Vivienda, contendrán aspectos de suelo, producción y mejoramiento de vivienda rural y urbana, fomentando la autoconstrucción, apoyo a las sociedades cooperativas, canalización y aplicación de recursos financieros.

5.4. REFORMAS AL CODIGO CIVIL EN MATERIA DE ARRENDAMIENTO

En julio de 1993, el Poder Legislativo aprobó las reformas y adiciones al Código Civil, las cuales reformulan la intervención del Estado en materia inquilinaria. Sin embargo, por diversas circunstancias se pospuso su aplicación, pero ya sea en su forma actual o modificadas pretende establecer un nuevo patrón de comportamiento que estimule la generación de vivienda de alquiler. Una de sus características más sobresalientes es la de poner fin a los contratos de "renta congelada", aspecto que, aunque tantas veces debatido, consensualmente inhibe la expansión de oferta de vivienda para renta.

Las reformas propuestas o modificadas deberán estimular la generación de vivienda de este tipo, al mismo tiempo que protejan al inquilino. Si mediante este tipo de acciones de desregulación se busca estimular a los inversionistas convendrá crear los mecanismos que permitan evitar los excesos del mercado, y vigilen por la protección del arrendatario. La coherencia constitucional entre el derecho a la propiedad del Artículo 27 y el derecho a la vivienda del Artículo 4º, puede y debe, traducirse en criterios prácticos que eviten posibles abusos entre las partes contratantes.

5.5. SISTEMA NACIONAL DE VIVIENDA (1984)

Conjunto integrado y armónico de relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas, y meteorológicas que dan coherencia a las acciones, instrumentos y -- procesos de los sectores públicos, social y privado, orientados a la satisfacción de las necesidades de vivienda.

5.6. PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA 1990-1994

El Programa ratifica los principios políticos enunciados en el Artículo 4° constitucional, se formula con apego al Artículo 25 Constitucional y a los artículos 8° y 10° - de la Ley Federal de Vivienda, consolidando el Sistema Nacional de Vivienda.

5.7. ACUERDOS Y CONVENIOS

5.7.1. ACUERDO DE COORDINACION PARA EL FOMENTO DE LA VIVIENDA (OCTUBRE DE 1992)

Este Acuerdo se suscribió entre el Sector Público y -- los organismos financieros de vivienda a nivel nacional para estimular una mayor producción de vivienda de interés social y popular.

5.7.2. CONVENIO DE CONCERTACION PARA EL PROGRAMA DE MATERIALES DE CONSTRUCCION (OCTUBRE DE 1992)

Celebrado entre los organismos públicos de vivienda y las agrupaciones industriales del ramo para abaratar los materiales de construcción.

5.7.3. CONVENIO DE CONCERTACION PARA AGILIZAR LOS TRAMITES DE PRODUCCION Y TITULACION DE VIVIENDA

En este Acuerdo participaron el Gobierno Federal, los Organismos Públicos de Vivienda, la Asociación Mexicana de Bancos, los Colegios de Notarios de las entidades federativas y la Federación Nacional de Promotores de Vivienda, A. C. Su propósito principal es el de acelerar los programas de regularización y titulación de vivienda de interés social y popular mediante la disminución de los costos indirectos relacionados con la vivienda, mediante la reducción de cargas fiscales, aranceles notariales y requisitos bancarios. En aquéllos casos en que intervienen los organismos públicos e instituciones de crédito se llegaron a definir los montos de honorarios y gastos notariales.

5.8. CREACION DE LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL

En el Diario Oficial de la Federación con fecha 4 de

junto de 1993 se publica el Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de Desarrollo Social y se expide el respectivo Reglamento - Interior.

5.8.1. REGLAMENTO INTERIOR DE LA SEDESOL.

5.9. LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (REFORMAS Y ADICIONES - 1992)

5.10. REFORMAS AL FOVISSSTE

Véase el Informe Anual de actividades. Programa de --
trabajo 1991 del FOVISSSTE.

5.11. REFORMAS AL FONHAPO

Véase el Programa de evaluación 1991 del FONHAPO.

5.12. PROGRAMA FINANCIERO DE VIVIENDA BANCA-FOVI

Véase el Programa Financiero de Vivienda, FOVI- Banco de México, 1993.

C A P I T U L O V I

LA ASOCIACION CIVIL Y SU APLICACION EN LOS
PROGRAMAS DE VIVIENDA

6.1. Antecedentes

De acuerdo al maestro Ramón Sánchez Meda⁶² / la asociación civil reglamentada en los Códigos Civiles de 1870 y 1884, sólo podía existir como contrato privado, sin personalidad jurídica, celebrada con fundamento en la Libertad de Asociación, actualmente establecida por el Artículo 9º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Código Civil de 1928, reglamentó a diferencia de -- los anteriores, a la Asociación Civil dotándola de personalidad jurídica y estructurándola como contrato, principal--

62 / Sánchez Meda, Ramón, De los Contratos Civiles, Ed. Porrúa, México, 1980, p.313.

mente en sus artículos 25° fracción IV y 2670 a 2687.

El Artículo 25° del Código Civil vigente, contiene la enumeración de las entidades denominadas: "personas morales" o "personas jurídicas" distinguiéndolas de las personas físicas.

En la obra "Código Civil Comentado" 63/ editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se apunta que: "el concepto de persona es una categoría esencial que se impone como necesaria a todo ordenamiento jurídico, da razón y justifica la existencia del Derecho. En tanto, el concepto de "persona moral", es una construcción normativa que aún siendo necesaria, no se impone a la norma, ha sido sólo creación del Derecho".

En el Derecho Civil moderno no se puede desconocer la existencia del ser humano como persona, pero se puede atribuir o negar la personalidad y con ello desconocerlas como personas, a ciertas entidades o agrupaciones de individuos.

Los presupuestos de toda persona moral son la organización de sus elementos, la permanencia de sus propósitos y la licitud de su finalidad.

63/ Código Civil Comentado para el DF en materia común y para toda la República en materia federal, Libro IV-I y IV-II, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp.255-256.

6.2. Definición de la Asociación Civil

La asociación civil, apuntan los tratadistas, puede ser considerada como una entidad con personalidad jurídica, nombre, patrimonio y órganos propios; o bien como un contrato, con sus diversos elementos y propias obligaciones.

El maestro Sánchez Medel,⁶⁴/ define a la asociación civil como el contrato plurilateral por el que dos o más personas se obligan a la realización permanente de un fin común - no prohibido por la ley que no tenga carácter preponderantemente económico (Artículo 2670 C.C.).

Ordinariamente existen aportaciones en bienes y cuotas de los socios, que sirven como medio para alcanzar o promover la finalidad social de la asociación civil, sin embargo, éstos, no se consideran esenciales al contrato de asociación civil, ya que pueden faltar uno o varios.

Adicionalmente, apunta dicho tratadista, que mientras - en la sociedad civil la finalidad es preponderantemente económica, pero sin constituir una especulación comercial, en la asociación civil el carácter de su finalidad no debe ser económica, sino cultural, artística, deportiva, política o profesional, etc., o sea, un fin ideal desinteresado (Artículo 2670 y 25° fracción IV C.C.).

⁶⁴/ Sánchez Medel, R., De los Contratos...op.cit., p.314.

Otras diferencias son:

1) Que en la asociación civil todos los votos de los asociados tienen igual valor, mientras en la sociedad civil, no todos los votos tienen el mismo valor.

2) En la asociación civil no hay quorum legal para asambleas sino que los acuerdos se toman en ellas por simple mayoría del número de asistentes, esto es por la ausencia de fin económico. En cambio, en la sociedad civil cuando se modifican estatutos (Artículo 2698 C.C.), se revocan los nombramientos de administradores hechos en la escritura constitutiva (Artículo 2711 C.C.), o se disuelve voluntariamente la sociedad (Artículo 2720 - I C.C.) se requiere el acuerdo unánime de los socios.

3) Durante la vida de la asociación, no deben repartirse utilidades y en caso de liquidación, las utilidades deben aplicarse a otra asociación con objeto similar y sólo deben reembolsarse las aportaciones de los socios a menos de disposición en contrario en los estatutos (Artículo 2686 C.C.). En la sociedad civil como regla general, no se reparten utilidades en la vida de la sociedad, pero se permite el pacto en contrario, y al disolverse la sociedad sin necesidad de estipulación en los estatutos deben repartirse tales utilidades entre los socios (Artículo 2696 y 2729 C.C.), o bien asignar la parte proporcional de dichas utilidades al socio que deja de

pertenecer a la sociedad por muerte (Artículo 2722 C.C.) o renuncia (Arts. 2720-I y 2723 C.C.). En la asociación civil, la separación de un asociado hace que pierda todo derecho a utilidades e incluso al haber social (Artículo 2682).

4) El derecho de separación del asociado es absoluto, basta que avise con dos meses de anticipación y en la sociedad civil sólo en caso de que se exijan aportaciones suplementarias (Artículo 2703 C.C.). o en caso de duración indeterminada de la sociedad.

5) La asociación civil puede carecer de capital social por su objeto, y en la sociedad civil siempre hay capital (Artículo 2693-IV).

La asociación civil se distingue de la sociedad mercantil por la forma, ya que cualquiera que sea la finalidad de la sociedad mercantil, ésta será siempre mercantil e incluye las formalidades de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

6.3. Naturaleza Jurídica de la asociación civil

Una gran parte de la doctrina, afirma que la asociación civil no es un contrato, toda vez que las partes en un contrato actúan animadas por intereses contrapuestos y las prestaciones entre sí son cruzadas, asegurando que la naturaleza jurídica de la asociación civil es de un acto jurídico complejo debido a que las partes presentan el mismo interés jurídico.

La postura contraria (Ascarsili), postula que la naturaleza jurídica de la asociación civil es la de la figura del contrato. Nuestra legislación positiva se acoge a dicha postura, reglamentando a la asociación civil bajo la forma de contrato nominado (Arts. 2680 a 2687 C.C.).

Se le considera como un contrato plurilateral en donde puede haber un fin común o uno antagónico.

La doctrina española considera al contrato de asociación como preparatorio, ya que en estos contratos plurilaterales, la ejecución de obligaciones, o sea, el pago de aportaciones es la premisa de una actividad posterior.

De la misma forma, los derechos en este tipo de contratos, son del mismo tipo, para todas las partes. También este contrato plurilateral tiene la característica de ser abier-

to , porque hay una oferta permanente de adherir a nuevas -- partes o la posibilidad de desistirse de él por sus participantes.

Se trata de contratos que no se agotan con el cumplimiento de una sola obligación, sino requieren de una serie -- más o menos indefinida.

La manifestación de la voluntad en estos contratos, es continua y permanente (*animus societatis*) así como el incumplimiento de una parte, no faculta a las demás a suspender -- el cumplimiento de sus respectivas obligaciones, no hay por lo tanto, una *exception non adimpleti contractus* (Ascarelli).

Se puede resumir que el contrato de asociación civil es pluriateral, oneroso y conmutativo, *intuitu personae* y formal.

6.4. Clasificación de la asociación civil

La asociación civil como contrato responde a la clasificación descrita en el párrafo anterior. A mayor explicación, es un contrato "*intuitu personae*", ya que los asociados no -- pueden ceder su calidad de tales (Artículo 2684 C.C.) y además, corresponde a la asamblea de la asociación admitir y excluir asociados (Arts.2672 y 2676-I).

6.5. Elementos de la asociación civil

A decir del maestro Sánchez Meda, el contrato de asociación civil presenta elementos formales, personales y reales. 65/

6.5.1. Elementos formales

Es un contrato formal pues requiere constar por escrito (Art.2671 C.C.) que debe inscribirse en el Registro Público de la Propiedad para que produzca efectos contra terceros (Arts.2671, 2673, 3071 a 3073 C.C.).

En caso de participación como asociado de extranjeros se requerirá para su constitución obtener un permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el que se hace constar la necesidad de aceptar por todos los asociados fundadores y los futuros la llamada "Cláusula Calvo" mediante la cual, se obliga al extranjero a no invocar la protección de su gobierno, bajo pena de perder en beneficio de la Nación Mexicana su participación en caso de incumplimiento, convirtiéndose en considerarse como mexicano respecto de tal participación.

65 / Ibíd., pp.318-320.

6.5.2. Elementos personales

Los asociados no requieren ninguna capacidad especial sino la capacidad general para contratar (Art.1798 C.C.).

Cuando los 2 cónyuges intervienen en la fundación o constitución de una asociación o de una sociedad, la disposición del Art. 174 del C.C. debe observarse por tratarse de un contrato, por lo que, deberá exigirse el otorgamiento de un permiso judicial para que los cónyuges contraten entre sí.

Los asociados pueden prestar su consentimiento, como elemento de todo contrato, bien sea al momento de celebrarse la asociación (Art.2670 C.C.) o, posteriormente, al ingresar a ella después de haberse constituido (Arts.2672 y 2676-I).

El consentimiento inicial o posterior del asociado se considera de tracto sucesivo "affectio societatis", toda vez que, como ya se mencionó dicho asociado tiene el derecho de separarse mediante previo aviso con dos meses de anticipación (Arts.2680 y 2682 C.C.) y además, el asociado puede ser excluido o separado de la asociación (Arts.2672,2681,2676-I y 2682 C.C.).

6.5.3. Elementos reales

Las aportaciones y la finalidad común son los elementos reales del contrato de asociación civil.

Las aportaciones pueden ser en bienes o en servicios, -- o mixtas, pudiendo ser las aportaciones de bienes, en propiedad o en uso (Artículo 2686 C.C.).

Cuando las aportaciones se realizan posteriormente a la fundación de la asociación y además en forma periódica, se llaman cuotas.

Pueden faltar ambas prestaciones consistiendo la obligación de los asociados en solamente procurar o promover con su actividad la finalidad común.

La finalidad de la asociación debe ser en interés de todos los asociados y no sólo para beneficio de alguno de ellos, por ello, debe ser una finalidad común, y debe de ser permanente, posible física y legalmente (Arts.1827-I, 1828, 2670 y 2685-III), y no ser preponderantemente económica, esto es que el propósito primordial de los asociados no sea la obtención de utilidades.

De acuerdo al Artículo 2674 C.C., los actos realizados por el Director o Directores de la Asociación Civil no tendrán validez sino tienen relación con los fines propios de la Asociación. Esta es la verdadera significación de la finalidad de la Asociación en lo referente a las facultades de su Director o Directores.

6.6. Efectos de la asociación civil

El contrato de la Asociación Civil da nacimiento a una personalidad jurídica con denominación o razón social específica, con órganos propios para la formación y ejecución de la voluntad social y con un patrimonio propio. (Artículo 25-IV y VI C.C.).

Los órganos de la Asociación Civil son: el Director o Directores, órgano subordinado y permanente, con facultades otorgadas por el estatuto o la Asamblea (Artículo 2674 C.C.), siempre dentro de la finalidad de la Asociación y con la facultad de convocar a la Asamblea de Asociados (Artículo 2675 C.C.).

Adicionalmente la Asociación Civil tiene como órgano supremo y discontinuo a la Asamblea, la cual sólo tiene competencia para conocer de los asuntos listados en el orden del día (Artículo 2676 C.C.) y para conocer en concreto sobre la disolución anticipada o la prórroga de la Asociación (Artículo 2676 II C.C.) y la admisión o exclusión de socios (Arts. 2676-I y 2681).

Por otra parte, otro efecto del contrato de Asociación Civil es el de generar obligaciones que pueden consistir en el pago de aportaciones o de cuotas (Arts. 2686 y 2683 C.C.),

o bien, en otras prestaciones accesorias, como no actuar en -
contra de los fines de la Asociación, promover o realizar ac-
tividades acordes con la finalidad de la Asociación como por
ejemplo, en el estudio o la divulgación de conocimientos ar-
tísticos o científicos, en la difusión de la práctica de al-
gún deporte, etc.

Otro de los efectos del contrato de Asociación Civil es
que da origen a derechos en favor de los asociados. Dichos de-
rechos son intransferibles, aun por sucesión hereditaria (Ar-
tículo 2684 C.C.) y que pueden ser:

1° Patrimoniales: que son el derecho al reembolso de las
aportaciones al disolverse la asociación, y sólo que los esta-
tutos así lo prevean expresamente, también el derecho a parti-
cipar en el reparto de utilidades al disolverse la asociación
(Artículo 2686 C.C.). Podrían asimismo consistir estos dere-
chos en el uso de ciertos bienes o en el disfrute de determi-
nados servicios, como acontece, por ejemplo, en los clubes so-
ciales o deportivos, etcétera.

2° Administrativos: que se refieren al funcionamiento de
la asociación como persona moral y consisten fundamentalmente
en:

a) Participación en las asambleas, con el derecho de voz
y voto (Artículo 2678 C.C.).

b) Derecho de vigilancia sobre los libros de contabili-
dad y demás documentos contables oficiales para verificar el
correcto manejo de fondos y destino de las cuotas (Artículo -

2683 C.C.).

c) Derecho de separación de la asociación, previo aviso con dos meses de anticipación (Artículo 2680 C.C.). Los socios no pueden ser excluidos sino por causas previstas expresamente en los estatutos y cuya existencia verifique la Asamblea (Arts. 2681 y 2676-I C.C.).

La separación voluntaria o su exclusión de la asociación hacen al socio perder todo derecho al haber social (Artículo 2682 C.C.).

d) Derecho a por lo menos el 5% para pedir a los Directores o al Juez de lo Civil, la convocatoria a una Asamblea para un determinado asunto (Artículo 2675 C.C.).

6.7. Modos de terminación del Contrato de Asociación Civil

Existen tres causas de terminación de la Asociación Civil, como contrato o persona moral:

- 1) Por razón de la voluntad, cuando la Asamblea acuerda la disolución de la Asociación (Artículo 2685-I C.C.), o se vence el término que los socios fijaron para su duración (Artículo 2685-II C.C.), a menos que la Asamblea de Socios acuerde su prórroga.
- 2) Por razón de una resolución judicial (Artículo 2685-IV C.C.).
- 3) Por razón del objeto, cuando la Asociación consiguió su objetivo determinado en su constitución (Artículo 2685-I C.C.).

C.).

En caso de terminación de la Asociación, por cualquiera de las causas señaladas se procederá a la disolución y liquidación de la misma, vendiéndose primeramente los bienes sociales, pagándose después las deudas sociales, y aplicando - el remanente al reembolso de las aportaciones de los socios. En caso de algún sobrante, se repartiría entre los asociados en calidad de utilidades, en proporción a sus aportaciones, si así lo hubiere previsto el estatuto social, en caso contrario deberán entregarse dichas utilidades a otra asociación de beneficencia (Artículo 2686 C.C.).

6.8. Figuras Afines

Como se apuntó en el apartado 6.2. de este trabajo, el Contrato de Asociación Civil encuentra en el de Sociedad Civil su figura jurídica más afín. En dicho apartado se establecieron las diferencias básicas entre ambas instituciones.

6.9. Asociación Civil de Iniciativa Ciudadana

6.9.1. Planteamiento e Hipótesis de Trabajo

Esta investigación nos llevó finalmente a proponer una metodología para desarrollos de vivienda en asentamientos con grupos de personas de escasos recursos y con capacidad de organización.

Encontramos que a través de la Asociación Civil, es posible lograr satisfacer la necesidad de una vivienda digna, -- pues los grupos populares solicitantes de la misma, al organizarse por medio de una Asociación Civil, obtienen algunas ventajas legales, de organización, y de representación, que les permite lograr con mayor rapidez la obtención de su morada.

A manera de contribuir a la solución de la grave problemática de la vivienda en México, y dentro de nuestras posibilidades, se elaboró una propuesta para un programa de financiamiento para la población de bajos recursos con capacidad de organizarse mediante una Asociación Civil para Vivienda, -- a través de la Autoconstrucción, que puede realizarse en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, pero también sería muy provechoso realizarlo en poblaciones al interior del país, pues constituiría un elemento de arraigo y retención de su población y ayudaría a contrarrestar las migraciones --

a ciudades sobrepobladas. En este punto, cabría señalar, que en base a las actividades primarias de las poblaciones, sería recomendable que se realizaran esquemas para desarrollar las actividades secundarias y terciarias, derivadas de la actividad primaria ya existente, lo cual permitiría a los habitantes generar los recursos necesarios para el mismo crecimiento del poblado, ya que estas actividades proporcionarían la creación de fuentes de trabajo, así como los recursos financieros y fiscales que les permitirían ir contando con el equipamiento necesario como son centros de salud, escolares, de capacitación, de recreación, mercados, etc., así como la infraestructura faltante.

Creemos que este tipo de propuestas contribuirían a lograr un desarrollo ordenado de las poblaciones a través de desarrollos de vivienda más funcionales, evitando crecimientos anárquicos y satisfaciendo las necesidades de sus habitantes mediante una vivienda digna.

6.9.2. Asociación Civil de Vivienda

Es la unión de varias personas que se constituyen en forma legal y acuerdan en común, desarrollar un programa de vivienda, y lo pueden orientar a lo siguiente:

- La urbanización y edificación
- Adquisición o mejoramiento del inmueble
- Autoconstrucción
- Etc.

A fin de satisfacer la gran necesidad de vivienda, que viene a ser un requerimiento básico de todos sus asociados.

Es importante que los asociados comprendan que el éxito de la Asociación depende del esfuerzo personal y colectivo que realicen para lograr los objetivos propuestos, por lo que es necesario que se organicen reuniones periódicas que permitan mantenerlos al tanto de las actividades que realizan y participar en ellas, así como tomar de común acuerdo las decisiones más convenientes que permitan alcanzar sus objetivos.

6.9.3. Estructura Organizativa de la Asociación Civil

La Asociación Civil está estructurada por:

- La Asamblea General
- Mesa Directiva
- Comisiones

6.9.3.1. La Asamblea General

Es la reunión de todos lo asociados que integran la Asociación, convirtiéndose en máxima autoridad de decisión, por lo que sus acuerdos obligan a todos los socios presentes y ausentes.

La convocatoria de las asambleas se hará con cinco días hábiles de anticipación a la celebración de la asamblea y deberá contener:

- Fecha, hora y lugar de la celebración de la Asamblea.
- Orden del Día.
- Nombre y firma de quienes convocan a Asamblea.

Elección de la mesa de debates:

- Un moderador
- Un secretario
- Uno o más escrutadores

Orden del Día:

- Lista de asistencia
- Elección de la mesa de debates
- Objetivo de la Asamblea
- Asuntos generales

6.9.3.2. Mesa Directiva

Es el órgano legal que representa a la Asociación Civil ante los diferentes organismos, ya sean públicos o privados y está formada por aquellos asociados elegidos en Asamblea General.

Entre algunas de sus funciones de mayor importancia están:

- Dirigir y ejecutar las decisiones tomadas por la Asamblea.
- Informar periódicamente al resto de la asociación civil sobre las actividades de la misma.
- Promover y organizar las asambleas y motivar la asistencia de todos los miembros de la organización.

6.9.3.3. Las Comisiones

Son los órganos de trabajo que tienen como objetivo el realizar una distribución en forma democrática de las responsabilidades y obligaciones de los miembros de la Asociación.

Las Comisiones podrán ser permanentes o transitorias.

Permanentes.- Forman parte de la estructura orgánica de la organización por lo que se encuentran ya establecidas y de limitadas sus funciones.

Transitorias.- Se forman para resolver algún problema en especial, y su duración depende de la solución del problema - que las originó.

6.9.4. Una propuesta de financiamiento para un programa de vivienda popular a través de la autoconstrucción

La propuesta que se desarrolla a continuación considera la participación del Estado, del Sector Privado y de los sectores populares con posibilidades de organizarse, pero intenta modificar las formas de participación que caracterizan a - cada sector, planteando una estrategia parcialmente diferente de la que se ha plasmado en los planes oficiales hasta el momento.

Esta estrategia considera, principalmente, aspectos relacionados con los recursos para la acción, con las formas de financiamiento y con las condiciones de producción de la vivienda popular, específicamente la referente a la autoconstrucción.

Es preciso señalar, que en condiciones de crisis económica como por las que atraviesa actualmente el país, (1995), di

fcilmente podrá realizarse cualquier tipo de programa de vivienda, sin embargo esta propuesta será factible una vez que comience a estabilizarse la economía mexicana.

La vivienda es uno de los satisfactores básicos de mayor valor que requiere la población y cuando ella tiene una calidad mínima aceptable, su precio la deja fuera de las posibilidades de adquisición de los sectores más pobres. Por ello, y por la importancia que tiene para el bienestar de las familias, la vivienda es un bien cuyo acceso debe facilitarse a esos sectores que no están en condiciones de asumir su costo total. En otras palabras, es necesario que los recursos que el Estado destina a la vivienda, y los que capta de los sectores más acomodados, se continúe transfiriendo a los grupos más necesitados bajo la forma de un apoyo para la obtención de una solución habitacional.

Sin embargo, los recursos que aportan actualmente el sector privado y el Estado resultan insuficientes frente a la magnitud del déficit habitacional, y obtener un aumento de ese aporte es difícil dentro del modelo económico y las condiciones que caracterizan actualmente al país.

La decisión de elevar la contribución del sector privado a la vivienda de interés social por la vía de mayores impuestos o cuotas específicas tendría como efecto inmediato un aumento de los precios de los bienes producidos o distri-

buidos por dicho sector como resultado del incremento de sus costos. Se desencadenaría entonces, un proceso inflacionario con consecuencias negativas para la población de bajos ingresos, que es la que se requiere beneficiar con este aumento.

Si en cambio, el incremento de los recursos se le exige al Estado por la vía de un mayor gasto social, es probable, que no haya reespuesta efectiva, al menos en el corto y medio plazo, dado que para abatir el déficit actual de viviendas se requeriría duplicar o triplicar las inversiones que se efectúan actualmente, y ello es imposible sin afectar --- otras esferas de la política social.

Por lo tanto, el aumento de los recursos para la vivienda de los sectores de más bajos ingresos debe provenir, al menos en parte, de los propios demandantes. Esto se podría lograr mediante la incorporación a la acción que apoya el Estado, de los recursos que la propia población destina normalmente a la vivienda popular autoconstruida.

Desde hace mucho tiempo existe en México, y especialmente en el DF, un aporte importante de recursos que, por lo general, no es contabilizado en la estadística como inversión en vivienda, pero que se suma al monto total empleado en el país con este propósito. Son los recursos utilizados en la vivienda autoconstruida, principalmente por sus propietarios pero también por los inquilinos o por quienes com-

parten esa vivienda.

Es difícil calcular la magnitud de la inversión empleada en este tipo de vivienda popular; algunos estudios consideran que, entre 1959 y 1970, ésta dio origen al 64.7% de -- las viviendas ejecutadas en el país y entre 1970 y 1974 esa -- proporción aumentó al 65.5%. 66/

Salvo unas cuantas experiencias, normalmente la vivienda de autoconstrucción se desarrolla al margen de todo plan o programa oficial. Este carácter excluyente de la política y de las acciones del Estado en relación con la acción habitacional del sector popular trae como consecuencia que una -- parte importante de los recursos empleados en ella (inver--- sión del sector popular) sea poco productiva en relación con la calidad de la vivienda ejecutada. Es decir, se gasta mu-- cho y se obtiene una vivienda insuficiente.

La baja productividad de la inversión se debe, sobre to do, a que el sector popular invierte individualmente y en -- pequeñas cantidades, por lo que es difícil disminuir gastos, como lo hacen las empresas constructoras, mediante la compra de materiales directamente a distribuidores o productores. También influye la falta de capacitación y de ayuda técnica

66/ Garza, G. y Schteingart, M. La acción habitacional del Estado de México, El Colegio de México, México, 1978.

a los autoconstructores, lo que produce un gasto excesivo o pérdida de material.

Para que los recursos que puede aportar el sector popular se orienten a la vivienda de interés social, es necesario buscar los mecanismos que permitan, por un lado, hacer atractiva la participación de los que solicitan vivienda, en planes y programas oficiales y, por el otro, que hagan posible conjuntar lo que puedan aportar los demandantes y lo que, en cada caso, se esperaba del Estado, a manera de optimizar y hacer más productiva la inversión popular. Esto se lograría, principalmente, con modificaciones en los esquemas actuales de financiamiento y de producción de la vivienda apoyada por el Estado.

6.9.4.1. Propuesta de financiamiento de vivienda popular

El objetivo principal del esquema de financiamiento de vivienda popular que aquí se propone es permitir la libre adquisición de una vivienda o solución habitacional de acuerdo a los intereses, posibilidades y aspiraciones de los grupos beneficiarios. Para ello, incorpora tres elementos básicos: el ahorro previo, un subsidio estatal y un apoyo crediticio. Esta propuesta parte de las siguientes consideraciones:

- Una parte importante de las familias que demanda vivienda estaría dispuesta y en condiciones de asumir, parcialmente y con un apoyo externo, el costo de una vivienda adecuada.

- Cada grupo organizado (homogéneo) tendría un ritmo y posibilidades de ahorro o gasto en vivienda más o menos similares.
- El proceso técnico de ejecución de la vivienda requiere de una inversión importante en sus inicios (compra de suelo, materiales, etc.). Parte de esta inversión puede reunirse con el aporte de los propios demandantes y este aporte puede efectuarse antes de que ellos reciban la respuesta técnica, siempre y cuando se asegure que va a aumentar su valor inicial.

6.9.4.1.1. Ahorro Previo para la vivienda

Se entiende como ahorro previo la primera etapa de un esquema de financiamiento en la cual el grupo interesado en obtener vivienda aporta una cantidad de dinero en cuotas y durante cierto tiempo, antes de obtener la solución habitacional que pretende.

La existencia de un sistema de ahorro previo concebido como requisito importante, aunque no único, para obtener vivienda, así como el establecimiento de un procedimiento adecuado para efectuarlo, constituyen un estímulo para la participación de la población en un programa habitacional. Ello, porque permite una decisión personal de incorporación al programa y un aprovechamiento de circunstancias económicamente favorables para cada familia para formar un grupo y organizarse. Evidentemente, siempre existirá una cantidad de población para la cual será absolutamente imposible participar en un proceso de ahorro para una vivienda propia. Para este seg

tor es necesario estudiar alternativas diferentes que tienen que ver con programas de vivienda alquilada o compartida y - que implican un gasto menor en este rubro.

Del mismo modo, el ahorro permite al programa obtener, desde un comienzo, parte de los recursos que puede aportar - el demandante y que se utilizarán en la construcción de vivienda. Con ello, se puede ampliar la capacidad de respuesta de la demanda y, sobre todo, comprometer esa inversión en un proceso de ejecución que tendrá como resultado una vivienda de calidad aceptable.

Para que sea eficaz, el esquema de ahorro previo debe - cumplir con las siguientes condiciones:

- Asegurar que se mantenga el valor de los recursos invertidos en ahorro, transformándolos en una unidad de medida reajutable automáticamente de acuerdo a los índices inflacionarios.
- Permitir el ingreso al programa de todas las familias de - bajos ingresos que se interesen en formar la Asociación Civil de vivienda, proporcionándoles una alternativa adecuada a sus condiciones económicas. Para ello, se deben definir diferentes programas de ahorro previo, en tiempo y en cantidad, vinculados a distintas soluciones técnicas y acordes con las posibilidades económicas de cada familia, tratando de que los grupos sean homogéneos.

6.9.4.1.2. Subsidio Estatal para Vivienda

Cumpliendo el ahorro previo, el grupo demandante podría solicitar un primer apoyo económico externo para acceder a la vivienda, en la forma de un subsidio estatal. Hasta ahora, el Estado ha subsidiado continuamente la vivienda de interés social y, actualmente, la idea de subsidio está contenida en la propuesta de política social del gobierno (por ejemplo, en -- Programas como el de Solidaridad). Para ello, es factible --- plantear un programa habitacional que se apoye en un subsidio estatal, sobre todo cuando el esquema incorpora, también, la participación activa (especialmente en recursos) de los interesados.

Para que un subsidio sea efectivo en términos del programa, debe:

- Ser de amplio alcance. El objetivo principal de un programa habitacional popular es la incorporación de todos los demandantes que, por su condición socioeconómica, no puedan acceder al mercado formal de la vivienda. Por ello, el subsidio o apoyo estatal debería estar disponible para toda la población que decida incorporarse a este tipo de programa, incluidos -- los derechohabientes de los organismos de vivienda existentes, siempre y cuando cumplan con ciertas condiciones y requerimientos específicos tales como: no poseer otra vivienda, tener ingresos bajos aunque no fijos, haber cumplido con el ahorro previo, etc.

- Ser oportuno. Se trataría de que el subsidio fuera asignado al grupo beneficiario en su totalidad, por una vez y en el momento en que éste eleccione el tipo de vivienda (o evolución habitacional) que desea adquirir. Un subsidio de este tipo sería más claramente percibido por los beneficiarios -- que el que se otorga en la actualidad y mucho más efectivo -- en términos de su empleo o utilización.

6.9.4.1.3. Financiamiento complementario

Aparte del subsidio estatal, el esquema financiero debe proporcionar otras alternativas de ayuda para el pago total de la evolución habitacional a la que se ha postulado, en los casos en que el ahorro previo y el subsidio sean insuficientes para cubrir su costo. Se trataría de un apoyo económico, en la forma de un crédito, y que a diferencia del subsidio, sea recuperado por la institución que lo confiere en todo su valor y en un plazo de tiempo prudencial. Las características de un crédito para vivienda popular serían las siguientes:

- Complementariedad con el ahorro previo y el subsidio. El planteamiento de un apoyo de tipo crediticio pretende que -- con ello se complete el costo total de la vivienda seleccionada, en los casos en que éste sea superior a lo aportado como ahorro previo y subsidio.

- Tasa de recuperación del 100% del crédito. Un sistema que plantea la existencia de un subsidio específico no puede incorporar un subsidio disfrazado, a través de la no recuperación de los recursos invertidos por la vía del crédito. Por ello, la programación de un crédito de este tipo debe considerar los mecanismos financieros y legales que aseguren su recuperación.

Un programa habitacional basado en un esquema financiero que permita a los grupos demandantes de bajos ingresos la solución habitacional más acorde con su situación debe hacer posible que en el mercado de vivienda exista una oferta diferenciada para los consumidores del sector popular que, habiendo obtenido los medios económicos, con el apoyo del Estado, quieran pasar a la etapa de compra propiamente como tal.

Para que esto sea posible y signifique una verdadera ventaja para el adquirente, deben existir dos vías principales. La primera de ellas permitiría la obtención de la vivienda popular a través de la participación, como promotores y ejecutores, de ellos mismos como demandantes organizados, por ejemplo, en cooperativas autoconstrutoras y asociaciones civiles para vivienda. Esta alternativa debe entenderse como la participación de los intereses en todo o parte del proceso de ejecución de la vivienda y la consecuente contratación de obras en la etapa en que ellos no intervengan. En la actualidad, una modalidad similar está considerada en las reglas -

de operación del FONHAPO, pero es poco utilizada, principalmente porque "sólo de manera excepcional y previa aprobación por el Comité Técnico y cuando por las características del programa no sea factible que se concursen las obras, el ---- FONHAPO podrá autorizar que se realicen (las obras) por administración directa".67/

Para que esta alternativa sea viable, el programa debe permitir una total independencia de los grupos beneficiados con el financiamiento, para que puedan acudir al mercado del suelo y seleccionar una calidad acorde con sus recursos, y al mercado de los materiales en forma colectiva, con lo cual pueden reducir los precios de compra individual.

Además, y sobre todo, el programa debe autorizar la contratación de la empresa u organización que los grupos seleccionen para la ejecución de todo o parte de las obras, abriendo así la posibilidad de que se recurra a empresas pequeñas u organizaciones técnicas de apoyo popular.

La otra alternativa, más apropiada para los grupos beneficiarios con un poco más de posibilidades económicas, se base en la posibilidad de seleccionar una vivienda con base en la oferta de empresas promotoras y constructoras que compitan por captar la demanda de la población. En la actualidad,

67/ FONHAPO, Reglas de operación y políticas de administración crediticia, México, 1989.

esta competencia es mínima porque las empresas que ejecutan vivienda de interés social son contratadas con anterioridad y tienen asegurada la demanda de su producción.

La participación de la empresa privada como promotora y ejecutora de la vivienda popular significa que, a partir de ciertas condiciones generales (montos de financiamiento y soluciones técnicas correspondientes), la empresa define algunos tipos de vivienda a ejecutar, selecciona las características técnicas de esas viviendas (materiales, localización, etc.), las ejecuta y concurre con ellas al mercado. Allí se encontraría con una demanda específica y, en la medida en -- que las soluciones que ofrece fueran convenientes para los -- demandantes, podría vender su producción; si no lo fuesen, -- los demandantes tendrían la oportunidad de seleccionar la -- oferta de otra manera.

6.9.4.1.4. Funcionamiento del Estado en el Programa

La participación del Estado en el programa de vivienda popular es necesaria no sólo por los recursos que aporta, si no también por el papel que debe ejercer para la óptima realización de un programa de este tipo.

En efecto, la compleja tarea de incorporar a grupos organizados de población de escasos recursos, en un proceso de

obtención de vivienda por la vía del ahorro personal, del subsidio y del crédito, sólo puede ser asumida por una entidad - socialmente representativa y orgánicamente desarrollada, cuyo objetivo sea el apoyo a los sectores involucrados. Desde esta perspectiva, la participación del Estado en el programa de financiamiento de la vivienda debe asegurar que:

- Se establezcan las normas de funcionamiento y se reglamente el programa para que tenga validez oficial.
- Se asegure el cumplimiento normativo, sobre todo en lo relativo a los compromisos que adquieren todos los participantes y, en especial, los demandantes, la institución financiera y la empresa privada.

6.9.4.1.5. Conformación de un organismo específico

En la actualidad, los recursos existentes para la vivienda se distribuyen a través de diferentes instituciones públicas, cada una con sus propias formas de operación. La modificación de estos esquemas con el propósito de que se incorporen los contenidos del programa de la vivienda popular requerirían de profundas reformas en la orientación y estructura orgánica actual de cada organismo.

Un cambio de esta naturaleza enfrentaría serias dificultades puesto que los sectores que actualmente se benefician (derechohabientes del INFONAVIT, FOVISSSTE, etc.), difícilmen

mente aceptarían que sus organismos abrieran la oferta de fi nanciamiento y de vivienda a otros grupos demandantes.

Por lo tanto, el programa de financiamiento de vivienda popular requeriría la creación de un organismo estatal diferente, el cual pudiera recurrir con su aporte en ahorro previo y sus demandas de financiamiento (subsidio), la pobla--- ción organizada de escaeos recursos que no tienen cabida en las otras instituciones de la vivienda o no recibe respuesta de ellas.

6.9.4.1.6. Problemas y ventajas del programa

El programa puede ser implementado en cualquier lugar - del país. Consideramos que al interior del país sportaría -- elementos que dieran un mayor grado de retención de su pobla ción y contrarrestaría las migraciones a ciudades sobrepobla das, y en el DF ayudaría a ofrecer un crecimiento sano, orde nado y digno de la vivienda para la población y no un creci miento anárquico de los asentamientos humanos como ha sucedí do.

Puede bien, encontramos que el principal problema que - enfrenta al programa de financiamiento y producción de vi-- vivienda popular, en los términos planteados previamente, es el de la obtención de suelo para vivienda dentro de la Ciu-

de México principalmente. Como es sabido, el suelo es un recurso cada vez más difícil de conseguir en esta zona, sobre todo cuando se trata de extensiones importantes y su destino es la vivienda para los sectores populares.

Actualmente, dichos sectores populares solucionan su -- localización habitacional por dos vías principales: compra - de suelo de procedencia ejidal (irregular) que, si bien es accesible en términos económicos, significa problemas de localización y carencia de servicios por mucho tiempo; o bien, - comprándolo ya regularizado a particulares y, por lo tanto, sujeto a una fuerte especulación que lo encarece y lo deja - fuera del alcance de los demandantes más pobres. En este último caso, además, los terrenos no son extensos, por lo que difícilmente satisfacen los requerimientos de grupos organizados, y su localización no siempre es adecuada.

Por lo tanto, el desarrollo de este programa, o de cualquier otro que signifique enfrentar el problema de la vivienda de los sectores populares en la Ciudad de México, requeriría de una política de suelo diferente a la actual, que permitiera disponer de las áreas necesarias para uso habitacional (reservas territoriales) en vez de fomentar la extensión descontrolada y desordenada de la mancha urbana, por no considerar el crecimiento permanente que tiene y seguirá teniendo - la capital del país.

Evidentemente, el suelo, incluso, el que constituye las reservas territoriales del Estado, tiene un costo que debe -- ser trasladado al valor total de la solución habitacional pero, en los casos de autogestión, el suelo podría constituir - el subsidio estatal propuesto dentro del esquema financiero - descrito previamente.

Otra limitación que puede enfrentar el programa tiene -- que ver con la participación de la empresa privada en la etapa de promoción y producción de la vivienda sin que, como se hace actualmente, el Estado programe y controle el proceso. La liberación de la participación empresarial podría ser perjudicial para los sectores de bajos ingresos, en la medida en que el sector inmobiliario y de la construcción pretenda especular o elevar exageradamente su tasa de ganancia a través de las acciones que realice.

De ser así, las viviendas y soluciones ofrecidas por las empresas privadas tendrían precios muy altos y los demandantes se verían obligados a efectuar un esfuerzo económico demasiado grande, quedando la gran mayoría de ellos, fuera del programa. Puede producirse, también, incumplimiento por parte de las empresas, en términos de entregar lo que ha sido ofrecido en cuanto a calidad, plazos, etc.

El programa tendría, entonces, un resultado general negativo porque no ofrecería beneficio a los grupos más necesitados.

dos y exigiría un esfuerzo económico enorme a los que intenten participar en él. Además, el Estado, a través del subsidio y del suelo que dispondría para el programa, estaría financiando la especulación y permitiendo ganancias excesivas para algunas empresas.

Sin embargo, la propuesta en relación con el proceso de producción de la vivienda incorpora algunos elementos que pueden modificar las desviaciones anteriores. Entre otros, es importante mencionar la posibilidad que ofrecería el programa de otorgar el apoyo financiero para la ejecución autogestionada de viviendas, o para seleccionar la oferta de cualquier empresa (pequeña, mediana, etc.), que se interese en participar en el mercado de la vivienda popular, obteniendo ganancias normales (no especulativas).

Incorporar este tipo de empresas haría posible sustentar el programa en condiciones ventajosas para los demandantes. Permitiría demostrar, también, que el mercado de la vivienda popular significa, para las empresas, una tasa de ganancia más baja que la que se logra con los grupos de mayores ingresos pero, también, un mercado amplio y un aumento de la producción, lo cual podría ser atractivo para un conjunto de empresas grandes. Esta ha sido, al menos, la reacción del sector privado de la construcción en países donde esquemas similares se están desarrollando desde hace algunos años.

Por lo tanto, si se proporciona el suelo necesario, si el sector privado se ajusta, en la fase de la producción, a las características del mercado de la vivienda popular y -- se facilita y apoya la autogestión de la población organizada, este programa podría proporcionar a los demandantes las siguientes ventajas en relación con la vivienda:

- Seleccionar la solución técnica que más se adecúe a los -- gustos, requerimientos, expectativas y recursos del demandante especialmente en lo relacionado con el diseño, los materiales y las terminaciones de la vivienda. Esto es especialmente importante en los casos de viviendas terminadas.
- Adquirir una solución habitacional cuya calidad puede ser evaluada con anterioridad a la compra y constituir un elemento de selección o rechazo de ella.

Habría que ahondar más en las prácticas y experiencias -- de grupos organizados en la autogestión de la vivienda. En -- este caso, se buscaría conocer las dificultades económicas, políticas y de gestión urbana que enfrentan los sectores --- populares que deciden solucionar su problema de vivienda; y -- promover y fomentar programas de capacitación y apoyo para -- dichos grupos, como el de conformarse en Asociaciones Civiles para Vivienda para que puedan adquirir mayor representatividad legal y de este modo agilizar la obtención de una vivienda digna.

CONCLUSIONES

1. Actualmente uno de los problemas de mayor interés y atención es el relativo a la vivienda y el uso del suelo. Si consideramos su expresión cuantitativa de este problema (déficit habitacional), consideramos que estamos frente a fenómenos sociales de la más alta prioridad nacional.

2. Todas las familias que viven en espacios habitacionales que no cumplen con un estándar mínimo establecido, tienen una necesidad insatisfecha que es necesario cubrir. El número de esas necesidades determinará el monto del déficit total en un momento determinado y se obtiene considerando los siguientes factores:
 - a) el número de viviendas necesarias para albergar a las familias que habitan con otras, por no tener una vivienda propia o rentada;
 - b) las que serían necesario reemplazar por deterioro y mala calidad de sus materiales, y
 - c) las requeridas para eliminar el hacinamiento.El número de viviendas que se requeriría producir para responder a las necesidades actuales, se calculó para 1988, entre 6 y 7 millones de viviendas en todo el país (PRONASOL) y en el DF, en 417 076 viviendas en 1980 (SE-DUE).

3. El alto y creciente déficit de vivienda que aqueja al país, es producto de situaciones estructurales, donde las grandes mayorías de la población no tienen, en general, acceso a este bien complejo y costoso, básico para las familias. En México, se producen las viviendas bajo condiciones en las que predomina el control privado de la tierra y los materiales de construcción, y en las que la dinámica de las ganancias, marca la acción de empresas promotoras y constructoras. Si bien el Estado ha asumido un papel cada vez más importante, sobre todo en el proceso de distribución de vivienda, su intervención ha sido insuficiente y no ha podido cubrir gran parte de la demanda. Esta situación adquiere formas específicas en sociedades con grandes diferencias sociales, donde existen sectores mayoritarios de la población que reciben escasos recursos y, donde, además, el Estado no dispone de suficientes recursos para hacer frente a las necesidades sociales de los grupos más desfavorecidos. Ello se expresa, entonces, en una penuria acentuada y permanente de vivienda para los sectores populares, que en general, no tienen más remedio que ocupar ilegalmente terrenos, autoconstruir sus viviendas en condiciones de gran precariedad o alquilar un cuarto en vecindades periféricas.

4. El problema de la vivienda es de carácter estructural, sin embargo, este se agudiza en las épocas de crisis económicas, durante las cuales afecta aún más a sectores ya

antes deficitarios, amplía los estratos de población que no pueden tener una vivienda, y provoca una serie de modificaciones y efectos particulares en los diferentes -- agentes actuantes.

5. El submercado habitacional de los sectores de ingresos -- medios y altos no forman parte del problema estructural de la vivienda al cual nos hemos estado refiriendo, aun-- que normalmente ha sido el más favorecido, es posible -- afirmar que las crisis económicas, lo han afectado mucho. Las causas principales de ese deterioro son el acelerado aumento del costo de la construcción, la elevación de -- las tasas de interés y la reducción del poder adquisiti-- vo de inversionistas, profesionistas, y en general, de -- sectores de la clase media. El aumento de las tasas de -- interés produce un fuerte encarecimiento del crédito hi-- potecario que ha apoyado la construcción y venta de este tipo de vivienda. Como el costo financiero es un factor fundamental para la adquisición de una vivienda, ese en-- carecimiento ha influido decisivamente en la contracción de este submercado.

6. Se observó un cambio en la relación contradictoria entre la empresa pública y la privada, que ha producido la de-- saparición de algunos grupos promotores, el aumento de -- su dependencia de las instituciones del Estado, tanto en lo que se refiere a la tierra como al crédito para la --

construcción de la vivienda; al mismo tiempo, los períodos de crisis y de inflación han provocado un desplazamiento hacia abajo de los sectores sociales que tuvieron acceso a una vivienda terminada, cada vez de menores dimensiones y de menor calidad en sus acabados. La acción del Estado, aunque se ha mantenido en un nivel muy importante, incrementando sus inversiones, realizando sus programas más importantes y llevando a cabo una serie de adecuaciones en el financiamiento aplicado, no ha podido evitar estos fenómenos.

7. En cuanto a la vivienda popular, se han ido incrementando las dificultades y sacrificios de los autoconstructores para producir y mejorar su vivienda en los asentamientos irregulares, aun cuando se han dado algunas experiencias interesantes de grupos organizados, en los últimos años. El apoyo oficial a estos sectores de la población aumentó a través de la creación y consolidación del FONHAPO, sin embargo, las limitaciones del financiamiento asignado a esta institución no han permitido ampliar las acciones realizadas para que pudieran abarcar una parte considerable de los grupos populares, que aún siguen produciendo su vivienda en condiciones precarias y sin ningún apoyo del Estado.
8. En cuanto a la problemática de la vivienda en renta, es importante señalar que han existido diferentes formas de

producción de este tipo de vivienda, las cuales han ido cambiando con el tiempo. El Estado casi no ha promovido programas de vivienda de alquiler, salvo el cajón VIS-R que sacó el FOVI en 1980 y que ha tenido muy poco desarrollo. El sector privado tampoco ha producido ese tipo de vivienda, ya que constituye una inversión poco atractiva por su tardada recuperación y prefieren otras alternativas, como la venta de vivienda, o invertir en el sector comercial, de servicios o financiero. Si bien es cierto que diversas medidas de exención predial, o del impuesto sobre la renta, contribuyeron a mejorar la rentabilidad de los capitales invertidos en el sector, no existen pruebas de que hayan atraído nuevos.

9. También es cierto que la vivienda en renta no tiene hoy la importancia que la caracterizó hasta los años sesenta, en realidad, esta forma de tenencia sigue desempeñando un papel relevante dentro de la problemática habitacional de la Ciudad de México. Su evolución espacial, del centro de la Ciudad hacia la periferia, se corresponde con los cambios que han sufrido sus distintas formas de producción; sin embargo, esta dinámica demuestra la vitalidad de esta alternativa habitacional como respuesta a una necesidad no satisfecha por las distintas formas de vivienda en propiedad.

10. La política urbana de contención del crecimiento espacial de la Ciudad de México, no se ha acompañado de una política que favoreciera la producción de viviendas en renta, con condiciones habitacionales adecuadas y precios accesibles para las diferentes categorías sociales por lo que las medidas que se han tomado para favorecer la producción de vivienda en renta han tenido un impacto casi nulo.

11. El resultado de esta desvinculación entre la política urbana y habitacional y la problemática de la vivienda en renta ha sido la expansión de diversos submercados de viviendas de alquiler, en las colonias populares con solidadas, en los cuartos de zotea e incluso en los condominios de interés social, así como el surgimiento y proliferación del arrendamiento "ilegal".

12. Los objetivos fijados para el desarrollo urbano de la ZNCH por el Sistema de Planeación, tanto en el DF como en el Estado de México, bloquean cualquier política realista de oferta de suelo para proyectos populares de vivienda, ya que no se han definido instrumentos de política de suelo que, respetando dichos objetivos, faciliten el acceso al suelo para el desarrollo de proyectos de vivienda popular. En efecto, la política adoptada -- oficialmente respecto a la ZNCH consiste en detener el crecimiento de la mancha urbana, planteándose como con-

trapatida, para el caso del DF, un objetivo genérico - de densificación que no se ha traducido en instrumentos concretos. De este modo, tanto la orientación de la política de desarrollo urbano para la ZMCM, como la virtual falta de aplicación de programas de reservas territoriales con la orientación que se requeriría, implican ignorar la problemática habitacional existente y están contribuyendo a la agudización de los conflictos en torno al suelo.

13. Dentro del PRONASOL, se está procediendo, como en otras ocasiones, a la regularización masiva de predios. Esta práctica sin duda indispensable y que supone el reconocimiento a posteriori de la legitimidad social de los procesos de urbanización popular, no puede remplazar, - una inexistente política de suelo para urbanización popular, que debería tal como formalmente lo hace el Programa Nacional de Reservas Territoriales, incorporar como prioridad el acceso al suelo por parte de los sectores populares. Por el momento, la vigencia de un modelo oficial de desarrollo urbano que apela una visión catástrofista del crecimiento de la metrópoli evita que se apliquen los instrumentos tendientes a prever la demanda de suelo para usos habitacionales populares. Implícitamente, las autoridades parecen asumir que tal previsión constituiría un factor de atracción hacia la metrópoli. Sin embargo, tanto los estudios existentes como -

los resultados preliminares del último Censo General de Vivienda, no avalan tal presunción. De hecho, independientemente de la dinámica de la problemática habitacional, la ZMCM parece haber dejado de constituir el principal centro de atracción de las migraciones internas para ser sustituida por otras áreas metropolitanas y por un buen número de ciudades medias, así como por importantes flujos migratorios hacia Estados Unidos.

14. Por otra parte, a pesar de que uno de los objetivos actualmente vigentes para la planeación del desarrollo urbano del DF es la densificación del uso habitacional, el primer obstáculo que suelen enfrentar los proyectos de vivienda popular es la existencia de una definición de densidades de usos del suelo muy por debajo de la requerida para tales proyectos.
15. Aunque la tasa de crecimiento poblacional de la ZMCM parece haber disminuido fuertemente, la inversión pública federal se concentró aún más en esta zona, lo cual no pudo evitar, sin embargo, la persistencia e incluso aumento de las carencias en muchos de los servicios urbanos, sobre todo para los sectores más pobres de la sociedad urbana.
16. A pesar de que la Ciudad de México, disminuye relativamente su importancia económica y demográfica, sus incre-

mentos absolutos y la cristalización de una superconcentración megalopolitana continuarán agravando su problemática interna. Esto exigirá al aparato del Estado que establezca políticas y acciones más rigurosas para enfrentar los múltiples desafíos que demanda el nuevo México.

17. Se observa un grave deterioro de las condiciones ambientales de los espacios habitacionales, cuya gravedad se -acentúa en la ZMCM: atmosférica, hídrica, edáfica, auditiva y visual merman la salud y la calidad de vida de -- los ciudadanos. Las deficientes condiciones del medio ambiente urbano gravitan cada vez más sobre la comunidad -capitalina y determinan cambios en sus perspectivas vitales. El espacio urbano empieza a ser inhabitable y la -- respuesta social frente a este hecho adquiere una cre---ciente relevancia política. La gestión del medio ambiente de las grandes áreas metropolitanas no es desde luego asunto fácil, y se enfrenta todavía a múltiples obstáculos metodológicos y conceptuales, por no mencionar las -resistencias económicas. La gran dificultad radica en la extraordinaria maraña de interrelaciones que determinan la situación ambiental, intra o extraurbana.

RECOMENDACIONES

1. De manera preeminente, se impone que los países de América - Latina adopten como meta prioritaria, la superación de la - pobreza y concerten amplios pactos sociales para tal fin.

2. Urge asimismo, redefinir el papel del Estado, alejándolo de funciones en las que no es eficiente, pero haciéndolo mucho más fuerte y capaz en tareas en la que es irremplazable como son muchas de las que tienen que ver con el campo social. Es necesario incrementar el gasto social. Es urgente modernizar y hacer más eficientes los procesos de ejecución de - las políticas y programas sociales.

3. En este contexto, una cuestión clave es la que pioneramente el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el Proyecto Regional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de Modernización del - Estado han avanzado en toda la región bajo la denominación de "gerencia social".

4. De una buena gerencia social dependen cuestiones tan importantes como la optimización del uso de los recursos públicos, la apertura real a la participación ciudadana en la - gestión de los programas sociales, el ajuste efectivo de - los programas a las particulares necesidades de los pobres

con pleno respeto para sus endoculturas, la transparencia y el control de los recursos empleados.

5. La gerencia social debe ser un instrumento efectivo para -- una política social agresiva, protectora de los más desprotegidos y para un modelo de desarrollo productivo orientado finalmente hacia el desarrollo humano.
6. Es necesaria la articulación estrechamente de las políticas económicas y las sociales, construir una red de cooperación entre sector público, organizaciones no gubernamentales, so ciudad civil y comunidades de base para la acción en el cam po social, que aproveche las mejores posibilidades de cada uno de los actores, contribuir desde la gerencia social a - favorecer la articulación creciente de la población asistida y así poder establecer condiciones serias para la tan ag bicionada meta de la autosustentación de las comunidades, - objetivo final de los programas sociales modernos.
7. Con respecto a la insuficiencia de una política general de densificación, se está frente a la necesidad de un enfoque global de la aglomeración, así como de una mayor participación social en la producción, gestión y control de los procesos de urbanización ante la inminencia de una próxima expansión urbana. En relación con la insuficiencia de una política general de densificación, paradójicamente, se han he cho desde la sociedad civil propuestas interesantes. Las de

mandas de "permanencia" en el barrio, así como la asociación del empleo a los procesos de vivienda y la consideración del contexto barrial y no sólo puntual o selectivo, -- reinvidicadas por grupos organizados de pobladores, estarían más cerca de una estrategia viable. Por otra parte, la necesidad de abordar los problemas de la Ciudad con una óptica global, incluyendo al DF y al Estado de México, se funda en la expectativa de que se produzca tarde o temprano, una nueva expansión periférica, alentada por la terciarización, ahora de las áreas intermedias. Habría que explorar las modalidades bajo las cuales los nuevos y antiguos ocupantes del Centro podrían participar para evitar las secuelas negativas de la expansión de la periferia, y que permitan la consolidación urbana de la periferia, así como dar a la gente que se desplaza la posibilidad de participar en la elección de su nuevo lugar de residencia, y no dejarla librada a la regulación por el mercado o a reubicaciones forzosas. De esta manera, el reconocimiento del carácter social de -- los procesos de urbanización, que ahora adquieren un nivel masivo, vuelve a ocupar un lugar central en la discusión sobre los problemas de la Ciudad.

8. La actitud permisiva de las autoridades frente al fraccionamiento de tierras ejidales constituye un paliativo a la -- inexistencia de una oferta legal de suelo para los sectores populares. Es necesario desarrollar una política social explícita que defina y ponga en práctica instrumentos de polif

ca de suelo capaces de dar una respuesta al problema mencionado.

9. La intervención reguladora de CORETT y la dotación posterior de servicios no tiene en cuenta la calidad del espacio urbano, ya que reproducen el modelo de ocupación del suelo que surge de la actividad ilegal, sin ningún intento de mejorarla. Además, las autoridades repiten los esquemas de regulación-apropiación del suelo de décadas anteriores, sin tomar en cuenta los nuevos cambios ocurridos en el uso del suelo de las colonias periféricas. Para evitar los "modelos urbanísticos de la pobreza" esas instituciones deberían buscar nuevas formas de jerarquizar y diversificar los espacios, de manera que puedan responder a una comunidad en proceso de desarrollo económico y social. Puede afirmarse que la aplicación de programas de regularización de predios como el que está en marcha en la actualidad, y la prácticamente inexistente constitución de reservas territoriales de la ZMCM se encuentran muy distantes de constituir una política de suelo capaz de dar respuesta al problema principal, a través de una política que coadyuve a la generación de una oferta de suelo barato para habitación popular que cuente con los servicios o que sea susceptible de tenerlos a un costo razonable y que sea compatible con la orientación de las políticas de ordenamiento urbano.

10. No debe olvidarse que durante varias décadas la relativa facilidad del acceso al suelo por parte de los sectores populares, en el marco de una nueva política social no declarada, configuró uno de los pilares básicos de un proceso de integración social y política globalmente exitoso de las mayorías urbanas, y tuvo para tales mayorías una significación y un impacto muy superior a los alcanzados por la acción de los grandes fondos para vivienda. En la actualidad todo parece indicar que esta relativa facilidad ha sido reemplazada por dificultades cada vez mayores. Ha llegado el momento de que la política social no declarada, hoy reducida en la ZMCH a la permisividad frente al fraccionamiento de tierras ejidales en el suroriente y a los programas de regularización, se transforme en otra, esta vez explícita, cuyo eje debería consistir en la definición y puesta en práctica de instrumentos de política de suelo capaces de dar respuesta al problema central. Es preciso encontrar un cauce público y democrático a la confrontación de intereses y el procesamiento de conflictos en torno a la organización del espacio urbano, que reglamente el uso del suelo para urbanización popular.

11. En cuanto al balance elaborado de la producción habitacional por el Sector Público, se desprende la necesidad de proponer nuevas alternativas, sobre todo para la vivienda de interés social y popular, como la presentada en este trabajo, que apoyen la acción del Estado, a través de la organi-

zación social. Se presentan algunos elementos que pueden --- servir de base para la implementación de un programa alter-- nativo de vivienda popular que permita superar las limita--- ciones de los programas actuales; podría crearse un organig-- específico para este tipo de programas. Entre otras cosas, - la propuesta incluye un esquema de financiamiento de vivien-- da popular que incorpora tres elementos: el ahorro previo -- de una población organizada a través de una Asociación Civil para Vivienda, un subsidio estatal y un apoyo crediticio. Así, los fondos para vivienda podrían venir, en parte, de -- los propios demandantes, a través de recursos que de todas - maneras esa población destina a la vivienda autoconstruida - pero también de un apoyo del Estado, con su debida orienta-- ción para optimizar los recursos y lograr una vivienda dig-- na dentro de los parámetros del ordenamiento urbano.

12. Para hacer frente a la escasez y carestía de la vivienda en renta, se propone una política de empadronamiento masivo de viviendas, buscando sanciones para que los arrendadores cumplan con la obligación de registrar ante la autoridad los - contratos de arrendamiento. Esta debería acompañarse de una exención del impuesto sobre la renta. En cuanto a los contra-- tos de arrendamiento se propone la "descongelación" de aqué-- llos que se encuentran sometidos a control desde 1948, siem-- pre que ésta se acompañe de un programa para realojar a los inquilinos afectados, similar al que se dio después del sism-- mo de 1985. Será preciso que se sienten las bases para un --

futuro trabajo legislativo con relación a una mejor regulación jurídica del alquiler de viviendas.

13. Con respecto a la introducción de la dimensión ambiental en la planeación de los espacios habitacionales populares se propone, entre otras cosas: replantear la acción normativa de las autoridades locales; crear incentivos para la resolución, en la familia, comunidad o el barrio, de problemas como la gestión de los residuos sólidos y líquidos; desarrollar programas concertados con las comunidades locales para el mejoramiento de espacios colectivos, incluyendo sobre todo la reforestación, y realizar ordenamientos ecológicos y declaratorias de usos en zonas amenazadas por la expansión urbana indiscriminada.

B I B L I O G R A F I A

- Azuela, Antonio, "El marco jurídico de la vivienda", en M.A. Michel (comp.), Procesos habitacionales en la Ciudad de México, UAM/SEDUE, México, 1988.
- Azuela, A., "El significado jurídico de la planeación urbana en México", en Garza, G., (comp.), Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988, El Colegio de México, México, 1989.
- Azuela, A., "La ciudad, la propiedad privada y el derecho", El Colegio de México, México, 1989.
- Azuela, A. y Cruz, M.S., "La institucionalización de las colonias populares y la política urbana en la Ciudad de México (1940-1946)", Sociológica, núm.9, México, 1989.
- Banco de México, S.A., Estadísticas de la Oficina de Cuentas de Producción, 1960-76.
- Banco de México, Informes Anuales de actividades.
- Bazant, Jan, Autoconstrucción de vivienda popular, Ed. Trillas, México, 1982.
- Berra Stoppa, Erika, La expansión de la Ciudad de México y los conflictos urbanos, Tesis de Doctorado, El Colegio de México, México, 1983.
- Cano, A., La regularización de la tenencia de la tierra en México, Tesis de Maestría en Desarrollo Urbano, El Colegio de México, México, 1990.
- Castañeda, Víctor, "Mercado inmobiliario de la periferias urbanas, en el Área Metropolitana de la Ciudad de México", en R. Benítez Z., y Morelos, J.B., (comp.), Grandes problemas de la Ciudad de México, DDF, colección Desarrollo Urbano, México, 1988.
- Catalán Valdés, Rafael, Las nuevas políticas de vivienda, FCE, México, 1993.
- Censos de Población y Vivienda, diversos años.
- Código Civil comentado, para el DF en materia común y para toda la República en materia Federal. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1993.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, "El combate a la Pobreza", El Nacional, México, 1991.

- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, "Solidaridad al debate", El Nacional, México, 1991.
- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, México, 1993.
- COPLANAR, Necesidades esenciales de vivienda, Ed. Siglo XXI México, 1982.
- Coulomb, René, "Repensando la problemática de la vivienda en arrendamiento", en Schteingart, M., (coord.), Espacio y Vivienda en la Ciudad de México, El Colegio de México, I Asamblea de Representantes del DF, México, 1991.
- Chinoy, Ely, La Sociedad, Una introducción a la sociología, 17a. reimpresión, México, 1994.
- Duhau, Emilio, "Urbanización popular y políticas de suelo en la Ciudad de México", en Schteingart, M., (coord.), Espacio y Vivienda en la Ciudad de México, Ia. Asamblea de Representantes del DF, El Colegio de México, 1991.
- FONHAPO, Reglas de Operación y políticas de administración crediticia, México, 1989.
- FOVI-Banco de México, Programa Financiero de Vivienda, México, 1993.
- FOVISSSTE, Informe anual de actividades, Programa de trabajo, 1991.
- Garza, G. y Damián, A., "Ciudad de México. Etapas de crecimiento, infraestructura y equipamiento", en Schteingart, M., (coord.), Espacio y Vivienda en la Ciudad de México, El Colegio de México, México, 1991.
- INEGI, Censo de Población y Vivienda, (IX, X y XI)
- INFONAVIT, La Vivienda en la Ciudad de México, (Memoria), Ia. Consulta pública sobre vivienda popular, México, 1991.
- Kliksberg, B., Pobreza, un tema imposterizable, auspiciado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el FCE, Venezuela, 1993.
- Leyes y Códigos de México. Ley General de Asentamientos Humanos. Ley del Desarrollo Urbano del DF. Ley Federal de Vivienda y Disposiciones Complementarias, Porrúa, México, -- 1989.
- Ley del INFONAVIT. Reformas y Adiciones-1992.
- Mécatl, J.L., Michel, M.A., y Ziccardi, Alicia, Casa a los Damnificados. Dos años de política habitacional en la re-

- construcción de la Ciudad de México, (1985-1987), UNAM, México, 1987.
- Negrete, Ma. Eugenia y Salazar, Héctor, "Dinámica de crecimiento de la población de la Ciudad de México: 1900-1980". en Garza, G., et. al. (comps.), Atlas de la Ciudad de México, El Colegio de México y el DDF, México, 1987.
- Recaséns Siches, Luis, "Sociología", Ed. Porrúa, México, - 1993.
- Rodríguez López, A., y Pérez Rangel, J.E., "El sistema de Ahorro para el retiro", Características e implicaciones administrativas y financieras, en Ejecutivos de Finanzas, -- Año XXI, núm.6, México, 1992.
- SANOP, Programa Nacional de Vivienda, México, 1978.
- Salinas de Gortari, C., Informes de Gobierno, México, 1990, 1991, 1992, 1993 y 1994, en Revistas de Comercio Exterior, mismos años, noviembre, resúmenes.
- Sánchez Medel, Ramón, De los Contratos Civiles, Ed. Porrúa, México, 1980.
- Schteingart, M., Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México, El Colegio de México, México, 1989.
- Schteingart, M., Producción habitacional en la ZMCM, (1960-1987), en Espacio y vivienda en la Ciudad de México, El Colegio de México, Iª Asamblea de Representantes del DF, México, 1991.
- SEDUE, Programa Nacional de Vivienda, 1990-1994, México, - 1990.
- Singer, Paul, "Campo y ciudad en el contexto latinoamericano", en Unikel, L. y Necochea, A., Desarrollo Urbano y Regional en América, FCE, México, 1975.
- Sosa López, José de Jesús, "Desarrollo económico y concentración urbana en América Latina", Revista Comercio Exterior, vol. 39, núm.9, México, sep., 1989.
- Tudela, F., "Usos del suelo, vivienda y medio ambiente", El Colegio de México, México, 1991.