

18  
2e j



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL PAPEL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL PROBLEMA CONDOMINAL. EL CASO DE LA COORDINACION DE UNIDADES HABITACIONALES EN TLALNEPANTLA DE BAZ, ESTADO DE MEXICO 1994 - 1996.

## T E S I S

Q U E P R E S E N T A

**EDITH BARRERA CHAVIRA**

PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA (ADMINISTRACION PUBLICA)**

ASESOR: DR. RICARDO UVALLE BERRONES.



CIUDAD UNIVERSITARIA.

259943

1998.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

Todo el material contenido en esta tesis 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.

***A LIDIA Y PORFIRIO***

***Mis padres***

***A CARLOS AUGUSTO***

***Mi hijo***

## **AGRADECIMIENTOS**

***Al Dr. Ricardo Uvalle Berrones, por alentar con su vocación y conocimiento la terminación de esta tesina.***

***Al Lic. Noé Pérez Bello, por hacer posible que una idea redactada tenga sentido y coherencia.***

***A mis sínodos: Mtro. Roberto Moreno Espinosa, Lic. Alma Iglesias González y Lic. Rogelio Palma Rodríguez por sus acertadas observaciones .***

***A Consultores en Administración de Unidades Habitacionales y Condominios CAUHC, en especial a Juan Antelmo Sánchez López, mi pareja de toda la vida.***

***Al Sr. Arturo Hernández Rodríguez, del Centro de Información Documental del INFONAVIT, por su gran diligencia.***

# ÍNDICE

Pág.

<b>Proemio .....</b>	<b>1</b>
<b>1. EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b>	
1.1 Planteamiento teórico sobre el Estado, gobierno y administración pública. ....	3
<b>2. LA CIUDAD MODERNA Y SUS PROBLEMAS</b>	
2.1 Origen de la ciudad moderna .....	8
2.2 Complejidad de la ciudad moderna .....	10
<b>3. LA VIVIENDA EN LA SOCIEDAD MODERNA</b>	
3.1 Génesis de la vivienda moderna. ....	14
3.2 La vivienda y el Estado .....	16
<b>4. EL ESTADO MEXICANO Y LA VIVIENDA EN MÉXICO</b>	
4.1 Contexto general .....	21
4.2 El problema de la vivienda en la ciudad de México .....	25
4.3 Importancia de la Unidad Habitacional .....	29
<b>5. LA COORDINACIÓN DE UNIDADES HABITACIONALES DE     TLALNEPANTLA DE BAZ ESTADO DE MÉXICO 1994-1996.</b>	
5.1 Definición del Problema condominal .....	31
5.2 La gestión condominal .....	34
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>40</b>
<b>PROPUESTA PARA LA PARTICIPACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MATERIA CONDOMINAL.....</b>	<b>45</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>52</b>

## PROEMIO

El presente trabajo, titulado El papel de la administración pública en el problema condominal. El caso de la Coordinación de Unidades Habitacionales en Tlalnepantla, Estado de México 1994-1996, analiza, en primera instancia, la importancia que representa para la administración pública, el considerar a las unidades habitacionales y condominios como objeto de estudio y como problema, ya que este tipo propiedad es producto de una solución al déficit de vivienda y de espacio territorial en las grandes ciudades del país; en segunda instancia, hace énfasis en los conflictos que se han generado al interior de las unidades habitacionales y que no han sido visualizados en su impacto político, económico, social, jurídico y ecológico, por lo que deben ser tratados y regulados a través de una estructura orgánica con atribuciones y jurisdicción para actuar sobre la base de una reglamentación preestablecida.

Para fines de exposición, el trabajo se dividió en cinco apartados:

El primer apartado, conceptualiza sobre el Estado, gobierno y administración pública, desde el punto de vista de la vida moderna.

El segundo, aborda el surgimiento de las ciudades modernas dentro del proceso de la Revolución Industrial, así como los problemas que conlleva la estructuración de la urbanización y la prestación de servicios públicos.

El tercero, examina el proceso evolutivo de la vivienda en la sociedad moderna en función de la actividad productiva así como la consolidación de las ciudades como centros de alta densidad poblacional.

El cuarto, realiza un esbozo del contexto general en el cual surge la participación del Estado en el problema de la vivienda; se analiza en específico la expansión urbana de la ciudad de México en la década de los cuarenta, así como, las limitaciones territoriales que dieron pie a la construcción de un nuevo tipo de vivienda, la Unidad Habitacional, que en primera instancia representó la modernidad y el desarrollo del país y después sería la solución al déficit de vivienda y de espacio.

El quinto apartado, se centra en la acción del gobierno del municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, sobre la problemática que se origina dentro de la convivencia del régimen de condominio y la solución de forma, y no de fondo, con la que se trató durante el periodo de 1994-1996, en el cual se crea la Coordinación de Unidades Habitacionales.

Las conclusiones, hacen hincapié, en la importancia que tiene para el Estado, crear un organismo administrativo que retome la experiencia de la Coordinación de Unidades Habitacionales, para regular y vigilar que los problemas de las particularidades no salgan de su vida privada y se conviertan en un problema público, en el cual el gobierno tenga que intervenir y muchas veces realizar gastos que salen de su presupuesto.

En la propuesta, se especifican los puntos claves en los cuales, la administración pública, debe participar para reducir la problemática condominal a su espacio privado, apoyándose en una estructura orgánica con atribuciones, basada en una reglamentación que permita a las Unidades Habitacionales, bajo el régimen condominal, ser vivienda digna para sus ocupantes y no futuros focos de conflicto en los cuales tenga que intervenir el Estado.

## 1. EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 1.1 Planteamiento teórico sobre el Estado, gobierno y administración pública.

El hombre es un ser gregario y racional, que por su condición indefensa y débil ante el medio ambiente, generalmente hostil, necesita relacionarse y unirse con otros hombres para lograr su sobrevivencia.<sup>1</sup> Evolucionando para ello, tanto de manera física, al desarrollar un organismo resistente y adaptable, como racional, con gran capacidad cognoscitiva y social, creando una comunidad cuya complejidad, organización y alcances, no son posibles para ninguna otra especie en nuestro planeta. Estas dos vertientes evolutivas, sólo pudieron lograrse al alcanzarse el grado máximo de evolución animal: la conciencia, tanto individual como social.

Esta necesidad de relación de individuos, que se organizan con un fin específico de supervivencia y comodidad le dan vida a la sociedad<sup>2</sup>, que conforme enfrenta nuevas necesidades ante su crecimiento acelerado, se vuelve más compleja y con mejor potencial para resolver problemas cotidianos.

Entre más compleja es una sociedad, se requiere de una institución que pueda reducir los antagonismos que surgen entre los individuos<sup>3</sup> que la conforman, y en la cual converjan el interés privado y el interés social. Esta institución es el Estado.

---

<sup>1</sup> "Donde no hay poder común, la ley no existe; donde no hay ley, no hay justicia... Todo ello puede afirmarse de esa miserable condición en que el hombre se encuentra por obra de la simple naturaleza, si bien tiene una cierta posibilidad de superar ese estado, en parte por sus pasiones, en parte por su razón".

Thomas Hobbes, *Leviatán*, p. 104.

<sup>2</sup> "La sociedad es un subsistema humano de acción donde los individuos interactúan y la suma de las interacciones nos dan un proceso total de la acción". Talcott Parsons, *La sociedad*, p. 28.

<sup>3</sup> "...la finalidad de la sociedad civil, es evitar los inconvenientes del estado de naturaleza que se producen cuando cada hombre es juez de su propio caso". John Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*, p. 66.



El Estado por definición, surge dentro de límites geográficos específicos para la defensa de intereses internos, ante posibles agresiones externas, tiene etapas formativas<sup>4</sup> que lo van definiendo y caracterizando dándole matices para identificarlo en el espacio y tiempo.

Para entender la esencia del Estado, se debe analizar la evolución y las contradicciones que se dan al interior del mismo y como éstas han creado las condiciones para pasar de un Estado a otro, hasta dar en nuestros días, cuerpo al Estado moderno.

El Estado moderno se caracteriza por instituir formas para organizar y dirigir a una sociedad al bien común, sustentado en el equilibrio entre el interés privado y social,<sup>5</sup> con el fin de que este juego de intereses no afecten la estructura misma del Estado y de la sociedad.

El papel del Estado moderno, consiste en mantener la cohesión interna de la sociedad a través de derechos y obligaciones iguales para todos sus integrantes, así como oportunidad de exigir y defender estos derechos y obligaciones en un ámbito de equidad.

---

<sup>4</sup> "La monarquía absoluta constituye la etapa formativa del Estado capitalista y, como tal, un proceso constructivo que tiene lugar a base de otro proceso, pero destructivo. Es decir, como período constructivo del Estado capitalista, la monarquía absoluta es edificada a base de liquidar al feudalismo." Omar Guerrero, *La administración pública del Estado capitalista*, pp. 144-145.

<sup>5</sup> "Por el Estado, la sociedad se realiza a través del orden institucional, el cual se integra por reglas, autoridades, medios de gobierno y de administración consensos y actores sociales. La importancia del Estado en cuanto organización suprema de poder es consustancial a la vida misma de la sociedad." Ricardo Uvalle Berrones, *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, p. 33.

La encarnación del Estado es el gobierno, el cual tiene como funciones legislar, juzgar y administrar,<sup>6</sup> esta división se denomina "División de Poderes", clasificándolos como Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, mismo que deben guardar un equilibrio, a fin de evitar que el gobierno se convierta en absolutista.

Para fines de este trabajo, se entiende por gobierno a la institución que tiene como características hacer patente la autoridad del Estado, transmitiéndola a los individuos que conforman la sociedad a través de políticas económicas, poblacionales, culturales y de servicios públicos, así como vigilar la distribución de los bienes y recursos entre los intereses privados y sociales, siempre regulados por las diferentes manifestaciones orgánicas del mismo.

Al gobierno, le corresponde administrar al Estado, tomando en cuenta que tiene una doble actividad, por un lado, relacionarse con el exterior con el fin de proteger las fronteras; establecer el comercio con otros Estados; y por otro, al interior, debe abarcar y satisfacer las necesidades de la sociedad que le dio origen.<sup>7</sup>

De aquí se desprende la visión clásica de la administración pública, la cual es considerada por Manuel Colmeiro, como "el conjunto de principios y reglas que determinan las relaciones entre el estado y sus miembros".

---

<sup>6</sup> "El gobierno, en su acepción mas lata, reasume todos los poderes públicos, o mejor dicho, posee la plenitud de las funciones propias del único poder social existente: dicta la ley declara el derecho y provee al bien común, o legisla, juzga y administra." Manuel Colmeiro, "De la ciencia administrativa", pp.177-178.

<sup>7</sup> "El gobierno, así limitado, dispone del poder ejecutivo en el cual se comprenden la política y la administración propiamente dicha. La primera imprime una dirección moral a la sociedad, mueve y ordena los poderes constitucionales y restablece entre ellos la perturbada armonía. Tales son sus funciones en lo interior. La política exterior vela por los intereses colectivos del estado, dirigiendo sus relaciones diplomáticas o comerciales, ya pacíficas, ya belicosas con las potencias extranjeras." Manuel Colmeiro, *Op. cit.*, p. 178.

En este sentido, la actividad administrativa permite el enlace, entre el Estado y la sociedad, de tal forma que su acción va dirigida a proteger los intereses de sus integrantes y brindar tranquilidad a través de la ejecución de la ley, la cual es creada por el Poder Legislativo representante de “la voluntad pública”<sup>8</sup>.

Se entiende como voluntad pública,<sup>9</sup> al conjunto de voluntades individuales que se unen para tener una representatividad y dar con ello mayor dimensión a su voz y voto.

La voluntad pública, pone en acción a la administración ya que esta última tiene como prerrogativa “el orden público”,<sup>10</sup> cuyo objetivo es mantener la seguridad y la estabilidad necesarias para crear las condiciones en las que debe trabajar un gobierno y lograr el crecimiento y progreso de la sociedad.

Para alcanzar el desarrollo que beneficie a toda la sociedad, la administración pública tiene atribuciones que garantizan su acción en la vida económica, educativa, comercial, agraria, vial, urbana, judicial así como de salud y protección de la propiedad.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> “...es preciso que el cuerpo legislador cree la voluntad pública, que es la ley, para que la administración haga y ejecute lo que resuelve esta voluntad.” C. J. B. Bonnin, “Principios de la Administración”, p. 98.

<sup>9</sup> “Sieyes cree que el Estado se funda en el acuerdo de las voluntades individuales para dar nacimiento a una voluntad general, admite la representación de la voluntad general en las asambleas por medio de individuos.” Raymond G. Gettell, *Historia de las ideas políticas*, p. 109.

<sup>10</sup> “Así la administración tiene por atribuciones las relaciones necesarias de cada administrado con la comunidad y de ésta con cada uno de ellos, es decir, las personas, bienes y acciones en la parte que interesa al orden público.” C.J.B. Bonnin, *Op. cit.*, p. 98.

<sup>11</sup> “...las funciones de la administración son de distintas clases: unas económicas, otras morales y otras tutelares, las funciones económicas de la administración, tienden a arreglar la distribución de la propiedad...hacer que esta vida material de la sociedad sea más activa, más fecunda, más progresiva...Entrará en el círculo de las funciones morales, la imprenta,...instrucción pública,...casas de corrección,...culto religioso,...la administración,...también debe evitar todos los males que pudiera impedir...todo género de incomodidades, de males y de molestias,...entrará dentro del círculo de la administración todo lo que se llama policía urbana...” José Posada Herrera, “Lecciones de Administración”, pp. 164-165.

La administración pública, como institución de gobierno, se organiza, evoluciona y reforma para ejecutar políticas que se reflejen en la generación de bienes y servicios que beneficien a la sociedad y permitan su progreso, garantizando la estabilidad social que promueva y aliente la libre actividad individual.

Por ello, se concluye que a través de la administración pública, el Estado, provee a los ciudadanos del bienestar que encause su actividad individual, siempre y cuando ésta sea regulada<sup>12</sup> con el fin de brindar seguridad y equilibrio entre los distintos sectores que conforman la sociedad.

En este contexto, el Estado a través del gobierno y de la administración pública, ampliará su acción para dar solución a los problemas que salgan de su esfera privada a la pública, originados por cambios políticos, económicos, tecnológicos o climatológicos, creando organismo especializados<sup>13</sup> para resolverlos.

---

<sup>12</sup> "En el vocabulario de las ciencias sociales, la palabra *regulación* se ha impuesto para designar la acción de los mecanismos correctores que mantienen un sistema en existencia." Michel Croizer, *Estado modesto, Estado moderno*, p. 109.

<sup>13</sup> "...por razones de seguridad, de equidad, de eficiencia en algunas ramas de bienes y servicios, el gobierno se hace cargo de problemas para cuya solución no siempre hay información y conocimiento y sobre todo tampoco consenso, colaboración o transacción entre los ciudadanos." Luis F. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno, estudio introductorio*, p. 55.

## 2. LA CIUDAD MODERNA Y SUS PROBLEMAS

### 2.1 Origen de las ciudades modernas

El desarrollo de las grandes ciudades modernas, fue producto de la Revolución Industrial iniciada en el siglo XVIII; considerada como el cambio más importante de su época, la Revolución Industrial no sólo transformó la estructura de la producción a través de la mecanización y tecnificación de ésta, sino que diluye las relaciones gremiales de artesanos así como el trabajo manufacturero de éstos.

La Revolución Industrial, acentuó el trabajo asalariado, la división de trabajo, la expansión del mercado, la división entre campo y ciudad, así como la desigualdad en el acceso a los servicios públicos, originando la diferencia de niveles de vida según la región, que a la larga desembocará en la heterogeneidad del desarrollo regional.

La Revolución Industrial, fortalece y desarrolla el capitalismo, dándole una nueva fisonomía a las ciudades feudales,<sup>14</sup> las cuales crecieron poblacionalmente no solo por los índices de natalidad sino por la migración de los campesinos liberados del servilismo feudal, que ofrecieron su trabajo libre al nuevo proceso productivo.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> "...al finalizar la edad media en los países más urbanizados, como Italia y Flandes, la población de las ciudades no representaba probablemente más de un cinco por ciento del total." John D. Bernal, "La ciencia en la historia", citado por: Gustavo Garza, *El proceso de industrialización en la ciudad de México 1821-1970*, p. 36.

<sup>15</sup> "El proceso esencial del crecimiento de las ciudades fue, pues, doble: en primer lugar, debido a la expansión del mercado por el incremento de la demanda de los señores feudales y los campesinos ricos; y, en segundo, por el aumento del trabajo manufacturero urbano que también ampliaba el mercado e impulsaba fuertemente la actividad comercial." Gustavo Garza, *Op. cit.*, p. 36.

La concentración de población en un espacio territorial, provoca un aumento de necesidades sobre los recursos, dando mayor impulso a la producción industrial, comercial y de servicios públicos, estos últimos irían dirigidos al fomento de la infraestructura para el buen desarrollo del proceso industrializador.<sup>16</sup>

El origen de la ciudad moderna, va acompañado de una serie de cambios complejos que afectaron a toda la estructura social, económica, política, cultural y administrativa.

La ciudad cambia drásticamente, el cambio en la estructura social, se enfocó en la nueva clase de trabajadores (obreros) que labora por un salario en un tiempo determinado; en lo económico, benefició la apertura del comercio y la libre competencia; en el aspecto político, se manifestó en los regímenes democráticos y republicanos que se fueron formando como producto del desarrollo capitalista en los países de Europa; en el ámbito administrativo, se observó un aumento paulatino de su acción, al crecer la población y los requerimientos de servicios públicos.

Como resultado del desarrollo económico y del progreso científico y tecnológico del siglo XVIII, se desencadenó un aumento de la población, manifestado en el crecimiento de las ciudades ya existentes y en la creación de nuevas.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> "Desde los orígenes, la acción del Estado en la dotación de las condiciones infraestructurales (aprovisionamiento de agua, energéticos, comunicaciones, etcétera) se constituyó en el aspecto fundamental para explicar la localización de las empresas." *Ibid.* p. 38.

<sup>17</sup> "A principios del siglo XVII (1610), por ejemplo, Londres contaba con 250 mil habitantes, Nápoles con 240 mil y París con 180 mil, y a finales del siglo XVIII (1795), aumentaron a 800, 343 y 670 mil respectivamente." Lewis Mumford, "The city in History: It's Origins Transformations and its Prospects", citado por: Gustavo Garza, *El proceso de industrialización en la ciudad de México 1821-1970*, pp. 36-37.

El aumento de la población y de industrias, creó necesidades y problemas que salen de los límites de lo privado y penetran en el campo de lo público, es decir que afecta a todos los ciudadanos por su dimensión; por lo que su solución tiene que ser garantizada por el Estado, institución que representa a todo el conjunto de la sociedad.

## 2.2 Complejidad de la ciudad

Entre las necesidades y problemas que surgen en las ciudades por la aglomeración de población, destacan: la demanda de agua potable, drenaje, luz, transporte, recolección de basura y seguridad pública; necesidades urbanas que se definen como servicios públicos.<sup>18</sup>

Cuando la dotación de servicios públicos por su demanda, no logra satisfacer las necesidades de la población, nos encontramos ante un problema de orden público y será el Estado, a través del gobierno y de la administración pública, que analizará las diferentes modalidades del mismo, para darle solución.

Las ciudades modernas, se desarrollaron dentro de un proceso industrializador, por esta razón se le ha catalogado como el “escenario de la modernidad”<sup>19</sup> en el cual el progreso de la técnica se manifiesta en la infraestructura, en los servicios así como en la vivienda.

---

<sup>18</sup> “...la prestación de servicios públicos responde a necesidades compartidas por la totalidad de los ciudadanos cuya satisfacción debe ser garantizada a través del ejercicio del poder público, es decir del poder estatal como única instancia a la que legítimamente se puede atribuir, en principio, la representación de tal conjunto.” Martha Scheingart, *et.al.*, *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*, p. 84.

<sup>19</sup> Manuel Perlo Còhem, *La modernización de las ciudades en México*, p. 11.

Las ciudades modernas, son símbolo del poder financiero y político, de la cultura, de elevados niveles educativos y fuentes laborales en las cuales se pretende alcanzar mejores niveles de vida en contraste con el campo.

Las ciudades modernas, son el crisol en el cual se funden las contradicciones entre el campo y la ciudad, que se acrecientan ante el desequilibrio del desarrollo regional el cual se refleja en un fenómeno denominado migración.

Por tanto, la migración del campo a la ciudad es un efecto, del progreso industrial, porque la actividad agrícola pasa a ser "un simple apéndice de la industria"<sup>20</sup> por lo que los campesinos liberados de la servidumbre, con propiedades agrícolas no pudieron sostener la producción de su parcela, siendo objeto del crédito y de los terratenientes<sup>21</sup> y los campesinos libres que no contaban con parcelas, fueron desplazados hacia las ciudades como migrantes, en busca de los medios de sobrevivencia, mismos que encontraron en los centros fabriles, tanto pre-industriales como post-industriales, saturando las ciudades y obligándolas a crecer de una forma no planeada.

Los grupos migrantes se alojaron en las periferias de las ciudades y barrios con deficiencias o nulos servicios públicos, posteriormente ejercerían presión para solicitar servicios al Estado.

---

<sup>20</sup> "La ciudad es ya obra de la población, de los instrumentos de producción, del capital, del disfrute y de las necesidades, al paso que el campo sirve de exponente cabalmente al hecho contrario, al aislamiento y a la soledad." Carlos Marx y Federico Engels, *La ideología alemana*, p. 56.

<sup>21</sup> "...los campesinos que cultivan su propio pedazo de tierra. En la mayoría de los casos están tan cargados de hipotecas que dependen del usurero tanto como el arrendatario del terrateniente...dependen de los altibajos de la cosecha...A pesar de ello...están muy apegados a su propiedad, aunque, en realidad esta no les pertenece a ellos sino al usurero". Federico Engels, *Prefacio a la guerra campesina en Alemania*, p. 248.



La actividad estatal, se orienta a brindar estos servicios públicos, que requieren de un gasto que no es rentable, por lo que será la sociedad quien lo solvete,<sup>22</sup> gracias a un pago impositivo.

Los gastos del Estado, resultaron en algunos casos excesivos, rebasando a los ingresos, y provocando efectos como las crisis fiscales, sin embargo, autores como Ian Gough, consideran que el gasto del Estado permite “la estabilidad social”<sup>23</sup> y específicamente los gastos orientados a la seguridad social, ya que al irse conformando la ciudad capitalista, se fue segmentando en grupos sociales que por su capacidad adquisitiva se han diferenciado por su consumo y acumulación de bienes.

Los segmentos de la sociedad más desprotegidos demandan seguridad social,<sup>24</sup> entendiendo como seguridad social a todo servicio que permita mantener la calidad de vida del individuo y se refleje en el bienestar de la sociedad.

La seguridad social se manifiesta en la dotación de servicios educativos, salud, asistencia social y en cubrir algunos aspectos de la vivienda.

---

<sup>22</sup> “La ciudad capitalista se construye por la acción de un conjunto de agentes particulares que edifican su peculiar mercancía teniendo como mira una inversión rentable, pero que requieren, de manera creciente, fuertes inversiones en gasto social, no rentable, que recaen sobre la colectividad y son administrados por el Estado.” Alejandra Moreno Toscano, *La crisis en la ciudad*, p. 152.

<sup>23</sup> “...los gastos del Estado han sido funcionales a la mantención de la estabilidad social y política desde la guerra, en el fortalecimiento de la inversión privada y en la mantención del pleno empleo. Pero esta intervención del Estado tiene un impacto contradictorio, ya que subsecuentemente a) reduce la acumulación privada y b) alimenta la inflación. Heinz Rudolf Sonntag y Héctor Valecillos, *El Estado en el capitalismo contemporáneo*, p. 230.

<sup>24</sup> “...el Estado juega un papel decisivo en la neutralización política de las clases dominadas autorigiéndose como el representante de la ‘unidad nacional’, de los ‘intereses generales’ de todo ‘el pueblo’.” *Ibid.*, p. 248.

Pero ante el crecimiento constante de la población, la dotación de servicios públicos y la asistencia social, presentó un déficit que hasta la fecha no ha sido resuelto.

La necesidad de planear y proyectar para ordenar la ciudad en zonas de vivienda, laborales y de diversión que cuente con los servicios urbanos básicos, es una de las funciones de la administración pública.

### 3. LA VIVIENDA EN LA SOCIEDAD MODERNA

#### 3.1 Génesis de la vivienda moderna

Protegerse de la naturaleza ha sido y será una de las necesidades básicas del hombre y a partir de ello ha logrado transformar el hábitat que le rodea.

Desde el punto de vista del hábitat, el hombre debe considerarse como el “habitante”. J. Havel plantea que “el habitante puede ser considerado como grupo, familia o como individuo”<sup>25</sup>. A esta definición sólo faltaría agregarle que el habitante es el que habita en un lugar que cumple como condiciones la protección, seguridad, comodidad e higiene.

Cuando el hombre se traslada de la cueva a los refugios construidos por él, se da un salto que inicia el proceso de transformación del hábitat por la mano del hombre.

Los cambios coyunturales que devinieron a partir de la Revolución Industrial, y rompieron con el sistema feudal en los económico, político, social y ecológico, repercutieron directamente en la transformación del hábitat.

Los burgos se convirtieron en ciudades industriales que se consolidaron como los centros económicos, financieros, científicos y educativos altamente poblados, en donde las relaciones sociales tomaron dimensiones de desigualdad fundamentadas en la lógica de la reproducción de capital.

---

<sup>25</sup> J. Havel, *Hábitat y vivienda*, p. 35.

A partir del auge industrial, el espacio territorial urbano, se organizará en función de la actividad productiva y la vivienda tendrá que acomodarse a ésta, por lo que la vivienda será el reflejo del sistema económico y social.

En Inglaterra, durante la Revolución Industrial, los artesanos textiles, vieron desmembrar su forma de producir y de vivienda ya que el empleo de maquinaria fue sustituyendo su trabajo, "...Hasta entonces los obreros textiles eran mitad obreros asalariados en la industria capitalista domiciliaria, mitad agricultores, que poseían pequeñas parcelas de tierra y sus propias casas. El viraje industrial puso fin a la existencia de los tejedores agricultores",<sup>26</sup> por lo que la relación que existía entre taller y vivienda se rompe dándose un proceso de migración a las ciudades, ahí tenderán a la movilización del obrero vivienda-fábrica, acentuándose la separación entre el lugar de trabajo y el lugar que se habita.

La organización de las primeras ciudades fue desordenada, los burgos habían dejado una estructura basada en aspectos de "jerarquía y proporción"<sup>27</sup>, por lo que las condiciones de vida, estarían sujetas al trabajo industrial, la producción y el consumo, dejando en segundo término la necesidad de la habitación o vivienda.

Al ir creciendo la población en los nuevos centros urbanos, los trabajadores asalariados, se albergaron con sus familias en habitaciones insalubres llamadas "covachas"; o en la periferia de las ciudades, construyeron refugios, conocidos como "arrabales".

---

<sup>26</sup> Karataev, *et. al.* Historia de las doctrinas económicas, p. 190.

<sup>27</sup> "La ciudad era de forma incierta, mas comúnmente en forma de medio círculo o en círculo. Si se trataba de una ciudad de colonización, se la organizaba como campamento. Todo se organizaba allí según la proporción, la jerarquía y la conveniencia...Aún se nota en el trazo de las ciudades el primer núcleo apretado del burgo..." Carta de Atenas, observación 6.

Las “covachas”, se caracterizan por sus condiciones de insalubridad, promiscuidad y falta de instalaciones, servicios y áreas verdes;<sup>28</sup> y sirven de vivienda a los estratos más pobres de la sociedad.

Los “arrabales”,<sup>29</sup> son las zonas periféricas de la ciudad, en los cuales se fueron asentando los migrantes y obreros pobres que no contaban con los recursos económicos para poder adquirir una propiedad en la ciudad o pagar renta por un espacio donde habitar, estas zonas proliferaron en todas las ciudades industriales del siglo XVIII y XIX; actualmente se les llama zonas periféricas marginadas, y representan las contradicciones que conlleva el progreso y el sistema de producción,<sup>30</sup> ya que no cuentan con los servicios públicos indispensables y las viviendas construidas entran en la categoría de “covachas”.

### 3.2 La vivienda y el Estado

El Estado ante éste panorama, pone en acción a la administración pública, haciendo llegar a las zonas periféricas marginadas los servicios públicos, la

---

<sup>28</sup> “...Cuando la densidad poblacional alcanza a 600, 800 y aún 1000 habitantes...se llega entonces al “covacherío”, caracterizado por estos signos:

1o. insuficiencia de superficie habitable por persona;

2o. escasez de aberturas al exterior;

3o. ausencia de sol;

4o. vetustez y presencia permanente de gérmenes patógenos;

5o. ausencia o insuficiencia de instalaciones sanitarias;

6o. promiscuidad proveniente de las disposiciones interiores de la vivienda, de la mala distribución del inmueble...”

Op. cit., observación 9.

<sup>29</sup> “Los arrabales son descendientes degenerados de los “Faubourgs”. El burgo era en otros tiempos una unidad organizada en el interior de un recinto militar. El “faux bourg”, (falso burgo), adosado al exterior, construido a lo largo de una vía de acceso, desprovisto de protección, era el exutorio de las poblaciones supernumerarias que, de buen o mal grado, debían contentarse con su inseguridad” Ibid, observación 20.

<sup>30</sup> “La penuria de la vivienda para los obreros y para una parte de la pequeña burguesía de nuestras grandes ciudades modernas no es mas que uno de los innumerables males menores y secundarios originados por el actual modo de producción capitalista.” Federico Engels, *Contribución al problema de la vivienda*, p. 19.

regulación en la tenencia de la tierra así como la seguridad social, con el objeto de convertir a estas zonas en urbanizadas y elevar los niveles de vida de los habitantes.

El aumento de la población en las ciudades industriales, genera un efecto centro-perifería, causado por la falta de planeación en donde la administración pública debe realizar el diagnóstico que permita identificar las zonas geográficas habitables, para con ello reducir el problema de la falta de espacio, el encarecimiento de las rentas y el incremento en el valor de los terrenos, por la demanda de vivienda.

En el siglo XIX los adelantos de la técnica, favorecieron la construcción de edificios mayores de seis pisos lo que permitió albergar a un número mayor de personas en un espacio menor y anexar a la vivienda servicios como agua entubada y drenaje, naciendo con ello el concepto de "casa higiénica",<sup>31</sup> la preocupación de difundir una "casa higiénica" en los sectores obreros, y en los "arrabales", se debía a la preocupación pública de evitar epidemias que afecten a toda la colectividad, así como de normar la construcción de vivienda humana para que contara con luz, agua y drenaje.

En el siglos XIX, algunas ciudades industriales de Europa, contaban con pequeñas viviendas<sup>32</sup> para los obreros las cuales se localizaban junto a las fábricas; en otras ciudades, existían casas que albergaban hasta treinta familias hacinadas,<sup>33</sup> estas

---

<sup>31</sup> Infonavit, *La vivienda: espacio familiar y espacio social*, p. 20.

<sup>32</sup> "Los dos primeros tipos de vivienda mínima fueron edificados en el siglo XIX en Turín (Italia) y en Bloomsbury (Inglaterra) con 16.3 m<sup>2</sup> y 40.7 m<sup>2</sup> respectivamente" O. Ferbus, *La evolución de la vivienda humana*, p. 171.

<sup>33</sup> "En las regiones industriales de Inglaterra, donde existe una gran industria pero pequeñas casas obreras, y donde cada obrero casado habita una casita para el solo...Pero la pequeña industria de París y la de la mayor parte de las

condiciones de vivienda mejoraban a voluntad del dueño de la industria, ya que no era un derecho laboral y mucho menos una obligación patronal, ejemplo de ello es Robert Owen, quien se preocupó por mejorar las condiciones de vida de los obreros dotándolos de vivienda entre otras prestaciones.<sup>34</sup>

La característica del modelo económico en el cual la industria nació, desarrolló y consolidó, se basó en las leyes del mercado en donde la oferta y la demanda determinan la producción, sin embargo, existe una contradicción en este precepto, por un lado, la vivienda en las ciudades industriales se convirtió en un problema al existir una demanda mayor por parte de los estratos sociales pobres con poca capacidad adquisitiva y crediticia, y la oferta no correspondió a la demanda de vivienda.

La explicación a este fenómeno, se debía a la rentabilidad o ganancia para los inversionistas, quienes veían que construir para las personas con poca capacidad adquisitiva, no significaba negocio.

Cuando los requerimientos sociales, sobrepasan a la iniciativa privada, el Estado obligado por la presión social, retoma la construcción de vivienda para reducir tensiones pero no acaba con el problema de la demanda<sup>35</sup> dada su complejidad.

---

grandes ciudades del continente se complementa con grandes casas en las que viven juntas diez, veinte o treinta familias." Federico Engels, *Op. cit.*, p. p. 31-32.

<sup>34</sup> "Owen abrió una fábrica con base comercial en New Lanark (Escocia)...los obreros vivían en condiciones completamente diferentes a las de otras fábricas, Owen se preocupó de sus salarios, de la elevación del nivel de vida de los obreros. Impulsó la construcción de vivienda, fundó comités sanitarios, cajas de ahorro y de seguros." Karataev, *et. al.*, *Historia de las doctrinas económicas.*, p. 262.

<sup>35</sup> "...con vistas al trazado de nuevas calles se ha empezado a prestar cierta atención a los obreros que a consecuencia de esto se quedan sin vivienda. Se ha dispuesto que las nuevas viviendas que sean construidas habrán de ser apropiadas para albergar a las clases de la población que vivían en los inmuebles destruidos. Se está construyendo, pues, en los terrenos de menor valor, grandes cuarteles - vivienda de cinco o seis pisos para los obreros...No obstante, en el mejor de los casos, los nuevos edificios apenas proporcionarán alojamiento para la cuarta parte de los obreros desalojados por el nuevo trazado de las calles." Federico Engels, *Contribución al problema de la vivienda*, p. 75.

La demanda de vivienda en los centros urbanos, el encarecimiento de la tierra y de las rentas fueron elementos que influyeron en el tipo de vivienda que se construirá en el siglo XX, ya que aparece el concepto de "casa mínima obrera"<sup>36</sup> donde se reducen los espacios pero se perfecciona la distribución, para dar cabida a un mayor número de habitantes en un mínimo espacio y con un costo menor.

La construcción de vivienda para los grupos con menores recursos, se acompañó de organismos privados, cuyo objetivo, fue crear fondos estilo cajas de ahorro con la participación monetaria de los integrantes para otorgar préstamos destinados a la adquisición de vivienda, así como créditos hipotecarios, con garantía sobre el inmueble y cobro de intereses; estos métodos de facilitar vivienda, no lograron y no han logrado disminuir la demanda de vivienda y mucho menos el problema que implica para los grupos con poca capacidad de ahorro.

La crisis de sobreproducción que vivió el sistema capitalista en el primer cuarto del siglo XX, conmovió al modelo económico liberal, siendo las leyes de la oferta y la demanda incapaces de regular los desequilibrios de la economía de mercado de los países industrializados; las consecuencias de este fenómeno se reflejaron en el cierre de empresas, desempleo, reducción del consumo, ahorro e inversión.

Por su parte la crisis de 1929, redefinió el modelo económico de los países industrializados, aceptándose la intervención del Estado en la economía, a través

---

<sup>36</sup> "La vivienda mínima, es un hecho social y responde a la preocupación de proporcionar mediante una sabia, racional y estudiadísima utilización del espacio y del área de construcción, el alojamiento base...en una palabra, un embrión, el mínimo de lo que se necesita para vivir." O. Fergu, *La evolución de la vivienda humana*, pp. 170-171.



de impuestos, subsidios y gasto social, con el objeto de generar demanda, que permitiera superar la crisis económica del capitalismo.<sup>37</sup>

Ante este nuevo esquema, el Estado tendrá nuevas funciones y su relación con la sociedad cambiará al aceptar el papel de promotor del bienestar, a través de generar gasto social, en asistencia social e infraestructura.

Con esta acción el Estado, que se manifiesta en su gobierno y la administración pública, generará organismos que participen en actividades no rentables para la iniciativa privada.

Ante este panorama la intervención del Estado, en materia de vivienda, se basará en el principio de bienestar social, dirigido a los sectores sociales con recursos económicos reducidos, siempre y cuando, estén respaldados por su actividad laboral.

---

<sup>37</sup> "El intervencionismo asumió tres modalidades o modelos: el estado de bienestar, el estado empresario, y el estado desarrollista. El bienestar, el sector público y el desarrollo económico fueron los pilares del consenso de la posguerra como lo ha denominado Helm (Helm, 89, p. 27). Este consenso permitió reformar al sistema capitalista a pesar de muchas resistencias y dificultades. El estado creó nuevas instituciones e implantó un nuevo modelo de crecimiento, cuestiones que a la postre permitieron la reestructuración del sistema sin grandes sobresaltos." José Luis Ayala Espino, *Límites del Mercado Límites del Estado*, p. 105.

## 4. EL ESTADO MEXICANO Y LA VIVIENDA EN MÉXICO

### 4.1 Contexto General.

La demanda de vivienda, va íntimamente ligada a los cambios que conlleva el desarrollo del capitalismo y los requerimientos de fuerza de trabajo, que se concentra en los centros urbanos industriales.

En el caso de México, el desarrollo industrial, tuvo características específicas que lo han catalogado como lento y “tardío”,<sup>38</sup> por su condición histórica colonial y de dependencia económica y política; de tal manera que su proceso de industrialización se consolidará a partir de 1930 y tomará rumbos definidos en 1940, cuando el conflicto de la segunda guerra mundial disminuye la producción de bienes en los países industriales, estos sucesos internacionales favorecieron el desarrollo de la industria en nuestro país y específicamente en el Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey, entidades que se convertirían en los centros urbanos productivos más importantes.

El avance industrial, tuvo como consecuencia el flujo masivo de migrantes campesinos quienes abandonaron el campo<sup>39</sup> con el objeto de mejorar sus niveles de vida, ya que la industria demandaba fuerza de trabajo para la producción de bienes y servicios que el progreso económico exigía.

---

<sup>38</sup> Rolando Cordera Campos y Clemente Ruiz Durán, “El esquema de periodización del desarrollo capitalista en México”, p. 114.

<sup>39</sup> Hay que hacer notar que el proceso migratorio del campo a la ciudad se acentuó ante las desigualdades que existían entre los caciques - terratenientes y campesinos.

Por consiguiente éste proceso, que se inició en 1930, será un factor determinante en el aumento de la población urbana,<sup>40</sup> en la necesidad de vivienda así como de espacios para construir las, que conforme fue pasando el tiempo se agravarían, convirtiéndose en un problema de interés público que exigiría una mayor intervención del Estado.<sup>41</sup>

La intervención del Estado, en materia de vivienda, se ha fundamentado en el significado de ésta, como “derecho social” y “derecho fundamental humano”<sup>42</sup> y, a su vez, es el terreno en el cual convergen intereses de grupos sociales y políticos que permitirá a los gobernantes tener elementos para lograr el consenso de la población, específicamente de aquella cuya necesidad y demanda es la habitación.

Siendo la Constitución de 1917, el documento que retoma las demandas de los diferentes sectores que conforman a la sociedad, y de la cual emanaron artículos que sostienen principios sociales que le dieron al Estado y al gobierno post revolucionario, bases para lograr su legitimidad en el poder, ejemplo de ello es el Art. 4º, fracción III, que considera que la familia mexicana debe contar con “vivienda digna y decorosa” y el Art. 123, fracción XII, que le da derecho de vivienda a los trabajadores.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> “Es en este periodo (1930-1950) cuando se da el tránsito del viejo modelo agroexportador al nuevo esquema de sustitución de importaciones. Es en este lapso cuando se dan como lógico resultado, cambios importantes en la estructura demográfica del país. Los 16.5 millones de habitantes de 1930 se convierten en 19.6 millones en 1940 y en 25.8 para 1950”. Rafael Catalán Valdés, *Las nuevas políticas de vivienda*, p. 20.

<sup>41</sup> “La intervención estatal en la vivienda, incluye tres categorías: la de la legislación, la de las instalaciones y la de los programas.” José Aldrete-Haas, *La deconstrucción del Estado mexicano*, p. 29.

<sup>42</sup> “La vivienda como derecho fundamental del ser humano...implica seguridad jurídica de la tenencia...y el acceso a programas de vivienda.” Coalición Hábitat México, *et. al.*, *El derechos a la vivienda adecuada en México*, p. 9.

<sup>43</sup> En la versión de 1917, el Art. 123, fracción XII, decía: “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, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores

Considerar la dotación de vivienda como precepto constitucional, será el punto de partida para su reglamentación posterior y le permitirá al Estado intervenir para darle solución a un problema que es afectado por la sobre población, migración y el desequilibrio en la distribución de los ingresos.

Ante esta situación, el gobierno mexicano ha implementado acciones que han sido permeadas por las condiciones políticas y económicas de cada sexenio, y en cada período estas acciones cumplen con el papel de cohesión social y legitimador, al equilibrar los intereses de Estado, de los demandantes de vivienda, constructoras, dueños de terrenos e instituciones financieras.<sup>44</sup>

A través de la administración pública, el Estado mexicano, ha tratado de dar respuesta al problema de vivienda, interviniendo de diferentes formas, creando organismos cuyas atribuciones estén orientadas a atender la demanda de vivienda, cumpliendo con el precepto de "vivienda digna".

Para fines de este trabajo, se entiende como "vivienda digna", al espacio habitable por una familia promedio que cuente con las dimensiones ergonómicas adecuadas, así como, con los servicios públicos para realizar las funciones humanas básicas y que cumpla con los requerimientos de protección, funcionalidad, privacidad e higiene.

---

mayor de cien tendrán la primera de las obligaciones mencionadas." *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, p. 305.

<sup>44</sup> "La vivienda es integrador de la familia, integra esfuerzos públicos y privados, integra 35 ramas económicas en sus componentes, integra ahorros y economías de las clases trabajadoras." José Luis Romero Hicksh, "La política general de vivienda en México". p. 47.

Los organismos creados para este sector por el Estado,<sup>45</sup> tuvieron como objetivo la construcción de vivienda o el ofrecer créditos a los burócratas, obreros y población no asalariada<sup>46</sup> para la adquisición o autoconstrucción de vivienda.

La forma que ha marcado la intervención del Estado mexicano en el problema de vivienda<sup>47</sup>, no solo ha significado el cumplimiento de los planteamientos constitucionales, sino que representó la forma de convertir a las ciudades en reflejo del progreso industrial, a través de construcciones modernas con espacios bien distribuidos con agua entubada, drenaje, luz, teléfono, áreas verdes y recreativas; "Estos esquemas de vivienda adoptaron el concepto de "L'unité d'habitation", de vivienda en altura y con todos los servicios incluidos, creado por el arquitecto francés LeCorbusier".<sup>48</sup>

Este tipo de vivienda, resolvió en primera instancia el problema de vivienda ya que se construyeron Unidades Habitacionales, que representaron para los beneficiarios una nueva forma de vida.

---

<sup>45</sup> "En 1925, se creó la Dirección de Pensiones Civiles..., En 1932 se constituye el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (BNHUOP)...en 1934 el Departamento del Distrito Federal facultó un área específica para construcción de vivienda...en 1943 se crearía el Banco de Fomento de la Habitación...En 1954 se integró en la estructura de BNHUOP, el Fondo de Habitaciones Populares...el mismo año se creó el Instituto Nacional de la Vivienda (INV)...En 1955 se constituye la Dirección de Pensiones Militares, PEMEX se incorpora como constructora de vivienda...En 1962-1963 se constituye el Programa Financiero de Vivienda (PFV)...En 1963 se crea el Fondo de Operaciones y Descuentos Bancarios (FOVI)...y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la vivienda (FOGA)...en 1972 se crearía el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit)." Rafael Catalán Valdés, *Op. cit.*, p. 34.

<sup>46</sup> "En 1981 se crea el fideicomiso del Fondo de Habitaciones Populares (FONHAPO) para atender a la población no asalariada que percibía ingresos anuales inferiores a 2.5 veces el salario mínimo de un año en la zona de que se tratara." *Ibid.* pp. 36-37.

<sup>47</sup> "1917-1940, las políticas sobre vivienda van orientadas a crear una base de apoyo con los estratos de la sociedad. . 1940-1970, se mantuvo el apoyo a las clases sociales para permitir el crecimiento económico... 1970-1988, se amplía la intervención estatal en la vivienda por la presión que ejercen los grupos sociales..." José Aldrete-Hass, *Op. cit.*, pp. 44-48.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 65.

Se identificará en inicio a la Unidad Habitacional como el conjunto en el cual conviven dos o más edificios de departamentos, que comparten áreas verdes, servicios de agua, luz, gas, estacionamientos y bardas perimetrales.

#### **4.2 El problema de la vivienda en la ciudad de México.**

La ciudad de México, se fué conformando como ciudad a través de los siglos, en ella se asentaron los poderes federales<sup>49</sup> después del proceso independentista del siglo XIX; que le permitieron conservar no solo su papel de “centro político administrativo”,<sup>50</sup> sino su predominio en el ámbito comercial y financiero.

Estas características favorecerían su desarrollo industrial y, posteriormente, su crecimiento poblacional, las cuales le fueron eliminando a la ciudad de México su faceta rural.

A partir del gobierno de Lázaro Cárdenas, la ciudad de México, iniciará un proceso de expansión, ya que grandes extensiones de tierras rurales se anexaron a la urbe, al ser repartidas entre los grupos de pocos recursos económicos.<sup>51</sup>

Este procedimiento de reparto de tierras fue también, llevado a cabo durante el gobierno de Ávila Camacho, como una forma de reducir las tensiones de los

---

<sup>49</sup> “...el 20 de noviembre de 1824 se promulgó que: el lugar que serviría de residencia a los supremos poderes de la federación, conforme a la facultad 28a. del artículo 50 de la constitución será la ciudad de México.” Gustavo Garza, *El proceso de industrialización en la ciudad de México 1821-1970*, p. 80.

<sup>50</sup> Gustavo Garza, *Op. cit.*, p. 61.

<sup>51</sup> “...Cárdenas...Establece las primeras colonias proletarias repartiendo lotes en terrenos expropiados. Entre 1938-1939, sobre terrenos invadidos, se crean las colonias Alvaro Obregón, 20 de Noviembre, Mártires de Río Blanco, Progresista, Revolución, Francisco Villa, Emiliano Zapata, Gertrudis Sánchez, afectando a cerca de un millón y medio de metros cuadrados que fueron incorporados al área urbana.” Alejandra Moreno Toscano, “La crisis en la ciudad”, p. 161.

grupos solicitantes de vivienda y como forma de darle legitimidad a su gobierno; tan es así que para 1943, ya existían “150 colonias proletarias”.<sup>52</sup>

En la década de los cuarenta, el problema de la vivienda en la ciudad empieza a vislumbrarse como tal, y se refleja también en el encarecimiento de las rentas, este aumento por el arrendamiento de vivienda encausaría al gobierno a decretar el congelamiento de rentas<sup>53</sup> como medida política y como forma de prevenir movimientos inquilinarios.

El problema de la vivienda en la ciudad de México, fue aumentando paulatinamente conforme las propias limitaciones geográficas de la ciudad impidieron su desarrollo de tipo horizontal, ante ello fue necesario implementar una nueva forma de vivienda, dirigida a los grupos trabajadores organizados y generada a través de organismos estatales, las Unidades Habitacionales.

Las primeras Unidades Habitacionales, se construyeron en el Distrito Federal y después se generaron a lo largo y ancho de la República mexicana en donde la vivienda representó un problema que debe resolverse.

La construcción de Unidades Habitacionales, dió pie a la introducción de una nueva figura jurídica, la propiedad en condominio,<sup>54</sup> en la que coexisten la propiedad privada y la propiedad común.

---

<sup>52</sup> “En 1943, cuando se integra la CNOP, las manifestaciones reúnen contingentes de 150 colonias proletarias”. Ibid., p. 161.

<sup>53</sup> “Durante la gestión de Ávila Camacho se decreta sobre la congelación de rentas en 1942, 1943 y 1945.” Enrique Contreras Suárez, “Explorando las raíces de los problemas sociales urbanos”, p. 30

<sup>54</sup> “Jurídicamente el condominio nace en el Art. 951 del Código Civil, que fue transcripción del Art. 664 del Código Napoleónico...el 28 de octubre de 1954 se reglamenta el Art. 951 creándose la Ley Reglamentaria sobre el Régimen de Propiedad y Condominio de los Edificios Divididos en Pisos, Departamentos, Viviendas o Locales. El régimen de condominio fué visto con una serie de atributos como la solución al problema de la vivienda, como forma de

A partir de 1947, los modelos constructivos de las Unidades Habitacionales, fueron diseñadas con dimensiones extensas para alta densidad poblacional, tan es así que fueron consideradas ciudades dentro de la ciudad,<sup>55</sup> y ello implicó gastos en dotación de servicios públicos.

Los programas en materia de vivienda, se han generado para resolver el problema de vivienda que aqueja en especial a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, que actualmente “abarca 16 delegaciones políticas del Distrito Federal y 27 municipios conurbados del Estado de México, con una población de 15.9 millones de personas”.<sup>56</sup>

El aumento de población no planificada, se refleja en los requerimientos de vivienda, teniendo para finales de 1997 un déficit acumulado de 6 millones en todo el país más lo que se suma en el año,<sup>57</sup> esto significa que las organizaciones estatales están siendo rebasadas en sus objetivos y que la demanda es mayor que la oferta; ante esta situación se realizaron modificaciones a las estructuras administrativas de los organismos estatales que construyen vivienda para los trabajadores; los cambios son orientados en transformar el objetivo básico y dejar

---

acrecentar la convivencia, solidaridad y cooperación de los habitantes, resuelve problemas entre propietarios e inquilinos y mejora la estética urbana de casa propia.” Alvaro Torreblanca de Otaduy, *Condominio como nuevo régimen de propiedad*, p. 41.

<sup>55</sup> Ejemplo de ello es la construcción del Centro Urbano Miguel Alemán (1948), el Centro Urbano Presidente Juárez (1952), La Unidad Modelo (1953), San Juan de Aragón (1962), Centro Urbano Presidente Adolfo López Mateos (1964), Unidad Jardín Balbuena (1950-1952), la Unidad Independencia, Villa Olímpica, Torres de Mixcoac, Lomas de Plateros, La Unidad Santa Fé, Infonavit-Iztacalco, El Rosario, entre otras.

<sup>56</sup> Armando Palomo, *La acción social de COPEVI y su relación con las políticas de poblamiento y vivienda*, p. 41.

<sup>57</sup> “El director del Infonavit destacó que esa institución estima que en el período 1995-2000, otorgará entre 600 mil y 800 mil créditos en todo el país...” Víctor Ballinas, “Asciende a 6 millones el déficit de vivienda, señala el infonavit”, p. 52.



de construir, para convertirse en “organismos financieros e intermediarios entre demandantes y la banca.”<sup>58</sup>

Estas modificaciones generarán un impulso a la construcción de condominios horizontales y verticales, por parte de constructoras privadas auspiciadas con créditos bancarios, convirtiendo a la vivienda en una mercancía que será regulada por las leyes del mercado.

A este proceso constructivo de vivienda, se unirán los grupos de organizaciones políticas y civiles, quienes por medio de sistemas de presión poco ortodoxos, se apropiarán de predios abandonados para construir su futura propiedad, dentro del régimen condominal.

Hasta este momento, el Estado ha considerado que la construcción de Unidades Habitacionales, es la solución para disminuir los problemas de vivienda y espacio, autorizando a la iniciativa privada<sup>59</sup> y a la sociedad organizada la construcción de estas, sin percibir que toda solución de un problema conlleva la generación de otros nuevos.

---

<sup>58</sup> “La política habitacional del gobierno mexicano se ha orientado a ‘la Desregularización de los procesos de producción, financiamiento y comercialización de la vivienda, en especial de la vivienda social y popular y la modernización de las instituciones de vivienda’...” Coalición Hábitat México, *Op. cit.*, p. 14.

<sup>59</sup> “...la Banca Comercial contribuyó con 20% de la producción total de vivienda en 1990 y el 28% en 1992.” *Ibid.*, p. 13.

### **4.3 La importancia de la Unidad Habitacional**

La Unidad Habitacional, como régimen de propiedad en condominio, es el tipo de vivienda que fomenta la convivencia colectiva entre vecinos, y donde los intereses de la comunidad van orientados al beneficio de todos los condóminos.

El régimen de propiedad condominal, convierte al habitante en condómino, el cual tendrá derechos y obligaciones al interior de su Unidad Habitacional.

Un condómino es el propietario de un departamento, local o casa con derecho a uso y propiedad de espacios y aparatos que brindan servicios a todo el condominio conocidas como áreas comunes.<sup>60</sup>

En la Unidad Habitacional, el condómino realiza dos tipos de gastos que sobrepasa a los de una vivienda unifamiliar de régimen privado de propiedad, por lo que el condómino se encuentra en desventaja frente al que no lo es. Por un lado, los gastos generados por el consumo interno del departamento como predial, luz, agua, gas y mantenimiento para la conservación de la propiedad; y por otro, los gastos generados por el consumo externo, que se manifiesta en una cuota mensual, la cual incluye pago de luz para bombeo de agua, cisterna-tinacos, luz de pasillos y patios, limpieza, recolección de basura, jardinería, elevadores si cuenta con ellos, pintura exterior, vigilancia, mantenimiento de tanques de gas, calderas, estacionamientos y revisión de estructura arquitectónica. Y dependiendo del nivel socioeconómico del condominio, el pago para solventar los costos de conservación y mantenimiento de las áreas comunes y de los servicios aumenta o disminuyen.

---

<sup>60</sup> Ley Sobre el Régimen de Propiedad en Condominio para el Distrito Federal, Art. 10. capítulo 10., Art. 13. y Art. 14 capítulo 20.

En casos de óptima administración interna, los condóminos erogan los dos tipos de gasto; pero en la realidad existe la morosidad en el pago de la cuota de mantenimiento, repercutiendo directa y paulatinamente en el deterioro de los niveles de vida de la Unidad Habitacional y de sus habitantes.

La Unidad Habitacional dejará de ser el tipo de vivienda que fomenta la convivencia entre vecinos y se convertirá en el lugar donde los intereses individuales, el caciquismo, la corrupción y la negligencia de sus habitantes van mas allá de la reglamentación.

Lo que en un principio el Estado buscaba como “vivienda digna”, se convierte en un problema en donde se conjuga el desconocimiento de la Ley Sobre el Régimen de Propiedad en Condominio; la incapacidad organizativa de sus habitantes y la falta de educación para convivir colectivamente.

## **5. LA COORDINACIÓN DE UNIDADES HABITACIONALES TLALNEPANTLA DE BAZ, ESTADO DE MÉXICO 1994-1996.**

### **5.1 Definición del problema condominal**

El 19 de septiembre de 1985, a las 7:19 a.m. la ciudad de México resintió un terremoto que por su intensidad, causo derrumbes en la zona del Centro Histórico y áreas de los alrededores;<sup>61</sup> las pérdidas no sólo fueron materiales sino humanas, se ha calculado entre 10 y 25 mil muertos.

Los daños más significativos fueron en oficinas de gobierno, escuelas, vecindades, comercios y edificios en condominio de inversión estatal y/o privada.

Es notorio como las características de los inmuebles que sufrieron el colapso a raíz del movimiento sísmico, se encuentran casi todas en un mismo rango de deficiencias: nula conservación, sobrepeso, estructuras dañadas por el paso del tiempo, y especialmente, carencia total de mantenimiento preventivo y correctivo.

Los inmuebles condominales, al ser propiedad privada, su conservación no depende de presupuestos oficiales, sino mas bien de la capacidad económica y organizativa de sus habitantes. siendo su exclusiva responsabilidad los daños y posibles reparaciones.

---

<sup>61</sup> Las colonias de la zona centro que tuvieron mayor número de daños fueron Tepito, Peralvillo, Morelos, Guerrero, y de las zonas de los alrededores la colonia Roma, Narvarte y Condesa.

En nuestro país, la cultura de organización ciudadana y de autogestión, está en estado embrionario por lo que, se tiende a la individualidad de los esfuerzos y sobre todo a no compartir responsabilidades.

En la propiedad condominal, al ser un régimen de propiedad compartido, los dueños deben aprender a respetar la regulación existente, a crear sus propias regulaciones y a aplicarlas por sí mismos, para no convertirse en demandas para la administración pública.

El régimen de propiedad en condominio exige a sus propietarios, la conservación de los inmuebles, pero en términos generales no todos participan en esta obligación de manera equitativa, lo que crea rezagos acumulativos que dañan a toda la propiedad.

El ejemplo de ello fue el derrumbe de los edificios de las Unidades Habitacionales, Nonoalco-Tlatelolco<sup>62</sup> y Presidente Juárez, siendo este hecho la primera llamada de atención para identificar un problema, que no está considerado por el Estado en toda su dimensión, y que denominare como “problemática condominal”.

La problemática condominal surge dentro de la convivencia que se origina entre condóminos en las Unidades Habitacionales y se manifiesta al exterior en el momento que la estructura interna del mismo no puede darle solución.

---

<sup>62</sup> La Unidad Habitacional Nonoalco Tlatelolco, es un caso especial dentro de los grandes conjuntos urbanos, ya que sus habitantes de manera reiterada se han negado a incorporarse al régimen de propiedad en condominio, al considerar que vulnera sus intereses particulares, aun cuando esto ha ocasionado inseguridad en la propiedad legal al carecer de escrituras de propiedad y suplirlas con los denominados “Certificados de Participación Inmobiliaria”.

Por consiguiente, ampliando la definición de Unidad Habitacional, se identificará como la estructura social y jurídica, organizada por un ente administrador que maneja recursos propios, por lo que debe ser autosuficiente para solventar los gastos que se generen en la conservación y mantenimiento de sus instalaciones.

A partir del sismo de 1985, la construcción de Unidades Habitacionales se acrecentó en el Distrito Federal, el incremento se debió a una iniciativa estatal y de gobierno<sup>63</sup> para resolver la contingencia de vivienda que se había presentado por el terremoto, por lo que los condóminos pasaron de un 20 % en 1985 a ser un 40 % en 1995 de la población total.<sup>64</sup>

Esta solución, apoyada por el Estado, aumentaría paulatinamente el índice de los problemas condominales, generados por el incumplimiento de los reglamentos internos y de la Ley Sobre el Régimen de Propiedad en Condominio.

Problemas que deben ser vigilados y regulados por el Estado, ya que sería un error considerar que estos pueden ser resueltos por una ventanilla de atención al público, cuando casi la mitad de la población del Distrito Federal, vive en condominio.

Los problemas de la Unidad Habitacional, tienen varios orígenes, por un lado, su conflicto de propiedad mixta, en donde se conjuga la propiedad privada y la

---

<sup>63</sup> Después del sismo de 1985, se realizó una adecuación a la Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, en la cual el gobierno del Distrito Federal dió solución a la contingencia que había ocasionado el suceso natural, la modificación del Art. 9, en su párrafo tercero dice: "El Departamento del Distrito Federal podrá adoptar las medidas administrativas que faciliten y estimulen la construcción de condominios. Los propietarios de predios ubicados en zonas de regeneración urbana, estarán exentos de los derechos de construcción y de cooperación que establecen las leyes correspondientes, cuando construyan condominios en dichos predios." Código Civil para el Distrito Federal, Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles, para el Distrito Federal. p. 558.

<sup>64</sup> Estos datos se desprenden de los reportes de propiedad del Registro Público de la Propiedad.

propiedad común, trayendo a colación conflictos de convivencia; por otro lado, la Unidad Habitacional debe ser autosuficiente para solventar sus gastos de mantenimiento y conservación; apoyándose en el cobro de una cuota mensual y poder hacer uso de la dotación de servicios públicos.

La Unidad Habitacional debe ser autosuficiente para solventar sus gastos, sin embargo, acumula deudas por la falta de regulación para el cobro de estas entre los morosos, provocando conflictos que salen de la propiedad privada; en el caso del pago de luz de áreas comunes, la compañía corta el servicio y automáticamente se interrumpe el suministro de agua bombeada, generándose un conflicto mayor, como el de la insalubridad y la inseguridad en las áreas oscuras así como manifestaciones en la compañía de luz, para exigir una solución por parte del gobierno.

En este caso, es un problema de organización interna que salió de los límites de lo privado para exigir una solución por parte del gobierno, originado en el desconocimiento y falta de aplicación de la Ley-Sobre el Régimen de Propiedad en Condominio.

Pero ¿hasta dónde el gobierno, debe dar solución a conflictos de las individualidades?

## **5.2 La gestión condominal**

En el caso del municipio conurbado al Distrito Federal, Tlalnepantla de Baz, Estado de México, se creó en el período de gobierno 1994-1996, una estructura

administrativa, dependiente directamente de la presidencia municipal: La Coordinación de Unidades Habitacionales.

Esta nueva estructura administrativa tiene como objetivo “atender integralmente los problemas de las unidades habitacionales del Municipio de Tlalnepantla de Baz, para mejorar las condiciones humanas, sociales económicas de la comunidad”<sup>65</sup>

En el municipio de Tlalnepantla, el Bando Municipal 1996, considera a las Unidades Habitacionales como parte integrante de su territorio<sup>66</sup>, este hecho manifiesta por parte del gobierno interés hacia este tipo de vivienda, para su actuación administrativa..

Curiosamente, la administración pública en el país, no se ha preocupado en atender a la Unidad Habitacional después de su adjudicación a los beneficiarios.

En el Distrito Federal existe en la actualidad una sola instancia de atención a los condominios, la Procuraduría Social,<sup>67</sup> quien por ley tiene atribuciones de registro de administradores condominales, orientación y conciliación de los conflictos que se generan entre condóminos.

---

<sup>65</sup> **REGLAMENTO INTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DE TLALNEPANTLA DE BAZ, ESTADO DE MEXICO**, Capítulo V, De la Estructura y Organización de la Administración Pública Municipal, Artículo 74.

<sup>66</sup> “Artículo 7º. El Territorio del Municipio de Tlalnepantla de Baz, esta integrado por Pueblos, Colonias, Fraccionamientos, Unidades Habitacionales, Fraccionamientos Industriales y Circunscripciones que se integran en Delegaciones.”, H. Ayuntamiento Constitucional Tlalnepantla de Baz, Mex., Bando Municipal 1996, p. 4.

<sup>67</sup> “...mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1989, se creó la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, con el propósito de contar con una vía..., que permita a los particulares contar con una instancia adicional en defensa de sus intereses...Que de conformidad con su manual de organización, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 1989, la Procuraduría Social tiene, entre otras funciones, procurar el cumplimiento de la Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal.” Procuraduría Social del Distrito Federal, Reformas, Adiciones y Delegación de Facultades de la Ley de Condominios, p. 28.



Por su carácter conciliador, no ha podido con la problemática condominal, superando a las acciones de esta institución.

En el Distrito Federal, las Delegaciones políticas han implementado oficinas de atención al condominio, todas con las mismas limitantes de la Procuraduría Social, ya que son conciliadoras.

Cuando en una Unidad Habitacional del Distrito Federal, se tiene problemas, el administrador asiste a estas instancias para intentar solucionarlos, pero el procedimiento no es por la vía judicial, y por ende no se resuelve.

La excepción es la Coordinación de Unidades Habitacionales del municipio de Tlalnepantla en el Estado de México, quien comenzó a ver el problema condominal como materia de la administración pública.

Para cumplir con su objetivo la Coordinación de Unidades Habitacionales, se auxiliaría de:

I. Subcoordinación Interna

II. Subcoordinación Externa

Departamentos:

I: Gestoría Interna

II. Evaluación Interna

III. Gestoría Externa

IV. Evaluación Externa<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> REGLAMENTO INTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DE TLALNEPANTLA DE BAZ, ESTADO DE MEXICO, Capítulo V, Artículo 75.

Esta estructura, permitió atender a 46 Unidades Habitacionales<sup>69</sup>, distribuidas en los diferentes puntos del territorio municipal y sus acciones, permitieron tener un acercamiento con las representaciones de los condominios y abrió un canal de comunicación que evitó que todas las quejas, peticiones y solicitudes llegaran al presidente municipal, permitiendo agilizar la solución a los conflictos generados al interior de la Unidad Habitacional.

Sus acciones se sustentan en seis puntos específicos que engloban la filosofía misma de la Coordinación y estas son:

1. Realizar el diagnóstico socioeconómico de cada una de las Unidades Habitacionales.
2. Hacer un levantamiento físico del estado que guarda la infraestructura y equipamiento urbano.
3. Elaborar el directorio de todas las organizaciones sociales, clubes de servicio, ligas deportivas, así como de las de carácter político o no gubernamental.
4. Dictaminar sobre el tipo de organización vecinal y su eficiencia en la gestión comunitaria.
5. Elaborar un reglamento de organización y participación ciudadana para las Unidades Habitacionales.
6. Buscar la coordinación y convergencia de las diversas actividades que realiza el Ayuntamiento a través de sus dependencias.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> El número de Unidades Habitacionales, fué retomado del Bando Municipal 1996, de Tlalnepantla de Baz. Méx.

<sup>70</sup> H. Ayuntamiento de Tlalnepantla 1994-1996, **Manual de Funciones de la Coordinación de Unidades Habitacionales**, p. 5.

Estas acciones, se enfocaron en la conservación de los inmuebles, con el fin de educar al condómino sobre la importancia de ésta (y no esperar a que Protección Civil rescate a los sobrevivientes de los escombros).

Se construyeron centros sociales que permitieron la convivencia de los condóminos., se apoyó en la construcción de bardas e instalaciones de alambrado que aumentaron la seguridad de las Unidades Habitacionales, disminuyendo la carga de vigilancia por parte del municipio.

En las áreas de donación,<sup>71</sup> se construyeron centros deportivos para alentar a los jóvenes en actividades de esparcimiento.

Se promovió la auto-organización de las administraciones condominales, para regular la situación jurídica, de las Unidades Habitacionales, apoyando la realización de asambleas, que cumplieran con los procedimientos que impone el Reglamento del Artículo 947 del Código Civil para el Estado de México sobre Inmuebles en Condominio, para la elección del administrador, quien funge como representante legal del condominio ante las autoridades.

Se inició un proceso de capacitación para los administradores de las Unidades Habitacionales, con el fin de orientar sus funciones de manera eficaz.

Sin embargo, las deficiencias de la Coordinación de Unidades Habitacionales, se dieron en la manera de darle solución al problema condominal, ya que no se atacó de fondo sino de forma.

---

<sup>71</sup> Se entenderá como área de donación al 10 % del terreno que la constructora cede en propiedad al gobierno para uso de equipamiento urbano.

El problema condominal en el fondo, es eminentemente jurídico y su solución debe ser el conjunto de las acciones de trabajo gubernamental y representantes condominales, para modificar a la ley que regula la materia condominal.

Sin esas modificaciones, la Unidad Habitacional, que debe ser autosuficiente y no generar conflictos de presión social al gobierno, se convierte en una carga para el erario público, al no contar con la capacidad organizativa interna que le permita tener administradores que alienten el desarrollo económico de su comunidad y les permita mantener la infraestructura de su propiedad.

Por esta razón, también se debe regular, vigilar y supervisar, la conservación y mantenimiento del condominio, ya que si a una empresa o negocio se le exige que su construcción sea salubre y que no ponga en riesgo a sus integrantes o clientes, entonces, ¿por qué a los condóminos se les permite vivir en edificios que no tienen revisiones estructurales periódicas?.

También, se debe de supervisar las actividades de las constructoras y notarios; ya que el problema condominal se agudiza a la falta de Fe pública al nombramiento del administrador, el cual sin ella no puede representar a los condóminos frente a los funcionarios públicos y por ende no puede hacer nada contra los morosos, quienes aumentan sus deudas por años en el pago de servicios al condominio.

La Coordinación de Unidades Habitacionales, del Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, durante el período de gobierno de 1994-1996, puso como objeto de trabajo de la administración pública a la problemática condominal, con las limitaciones propias de una estructura pionera en la materia condominal municipal, por falta de teoría y jurisprudencia en la materia.

## **CONCLUSIONES**

### **I**

El Estado moderno, en su proceso evolutivo ha participado activamente en mantener la estabilidad entre los actores integrantes de la sociedad, para ello los diferentes gobiernos a través de la administración pública, han implementado políticas de bienestar que van orientadas a cubrir deficiencias o peticiones de la comunidad.

### **II**

El gobierno y la administración pública, son instituciones que no deben de olvidar su papel social, con el fin de permitir que la sociedad se desarrolle y transforme, de acuerdo a los cambios que la realidad impone.

### **III**

Los centros urbanos que se desarrollaron durante la consolidación de los Estados modernos, y que fueron objeto de la Revolución Industrial, afrontaron una gama de acondicionamientos que superaron la estructura existente, por lo que los requerimientos de la sociedad, inmersa en ese proceso, aumentarán la demanda de servicios que solo el Estado moderno, su forma de gobierno y la administración pública podrán ir dotando.

#### **IV**

Los tipos de vivienda son un ejemplo, en el cual se palpa el desarrollo de las necesidades de los hombres para transformar su hábitat, por lo que la vivienda está íntimamente ligada a las condiciones del proceso productivo.

#### **V**

La vivienda es un derecho fundamental de los hombres, en el caso de México es una garantía constitucional, para que el Estado cumpla con este precepto, se ha apoyado en instancias de la administración pública, para favorecer a los diferentes sectores de la sociedad.

#### **VI**

La demanda de vivienda por los diferentes grupos que conforman la sociedad, ha ido en aumento, conforme se reducen los espacios territoriales para construirlos, y se incrementa el índice poblacional en los centros urbanos.

#### **VII**

El tipo de vivienda que ha encontrado el Estado para solucionar de manera masiva el déficit de vivienda y que por sus características de bajo costo constructivo y el concentrar niveles elevados de población, es la: Unidad Habitacional bajo el régimen de propiedad en condominio.

## VIII

La Unidad Habitacional, es una solución viable al problema del déficit de vivienda, y cumple con los requisitos de la vivienda digna, pero su población no ha sido capacitada para enfrentar las obligaciones del régimen de propiedad en condominio.

## IX

El desconocimiento de las características legales del nuevo régimen de propiedad, entre la población que vive en unidades habitacionales, ha originado una gama de conflictos que al no tener canales de solución internos, se convierten en problemas públicos, cuya solución requiere utilización de recursos del gobierno.

## X

El Estado mexicano, en su interés de solucionar el déficit de vivienda, no ha considerado los efectos negativos de aglutinar en un espacio geográfico reducido a grupos poblacionales dispares y altamente poblados, efectos que se han manifestado en el descuido y falta de conservación de los inmuebles, convirtiéndose muchos de ellos en auténticas zonas de riesgo, momento en que se transforman en un problema condominal.

## XI

La participación de la administración pública, en el problema condominal, debe ir encaminada a darle forma o insertar en una estructura orgánica, objetivos y

funciones, que responda de vínculo entre el condominio y las instancias de gobierno, con el fin de evitar que el problema condominal se convierta en fuente de inestabilidad social.

## **XII**

La acción de la administración pública, debe dar cauce a la solución del problema condominal de fondo y de forma, fomentando la responsabilidad de la propiedad, la convivencia y el cumplimiento de la reglamentación.

## **XIII**

Las funciones de la estructura administrativa, que se proponen para solucionar el problema condominal, pueden canalizarse a una instancia pública ya creada, a la cual se le darán atribuciones legales que le permita sancionar las violaciones a la ley condominal respectiva, contar con personal capacitado y especializado en la problemática condominal, para dar cauce a la solución óptima de ésta, para ello la gestión pública y el procedimiento legal, deben ir encaminados a un objetivo común: convertir a la Unidad Habitacional en un ente promotor de auto-desarrollo.

## **XIV**

El papel de la administración pública en el problema condominal, debe ser activo y no dejar que los acontecimientos no previstos la rebasen y afecten en su esencia las relaciones entre el Estado y la sociedad.



## XV

El problema condominal esta latente y la administración pública tiene un camino nuevo que recorrer para darle solución, porque prever es el objetivo de todo gobierno, y evitar reparar lo que los particulares no han podido hacer por si mismos.

## **PROPUESTA PARA LA PARTICIPACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MATERIA CONDOMINAL**

El problema condominal, debe ser objeto de acción de la administración pública, al ser un problema que sale de su esfera privada, por no tener los medios adecuados para solucionarlos, para ello se propone una estructura orgánica, que centre su actuar en su jurisdicción, basada en el acuerdo entre gobierno y condóminos.

Las atribuciones de la estructura orgánica, que se plantea para disminuir la problemática condominal, enfocará su trabajo en los siguientes rubros:

### **REGULACIÓN ADMINISTRATIVA**

#### **Registro de administradores.**

La importancia de este punto, estriba en la finalidad de evitar que la representación legal de las Unidades Habitacionales se quede en estado de indefinición, impidiendo a los administradores condominales cumplir con sus obligaciones y hacer uso de sus derechos, ya que el registro les otorga personalidad jurídica.

#### **Registro de actas constitutivas**

Para garantizar que en el condominio realicen acuerdos de Asamblea dentro de los preceptos legales, es recomendable que la estructura orgánica que se propone, registre los libros de actas de la vida interna del condominio, con estos también se evitará la duplicidad de representantes condominales y se podrá tener un control de las Unidades Habitacionales existentes dentro del régimen condominal.

### **Apoyo en Fe pública.**

Que la estructura que se propone, tenga capacidad para dar constancia de un hecho como si fuera autoridad, agilizando la solución de problemas condominales, y no solo conciliándolos.

### **Reglamentar, asesorar y supervisar la entrega de nuevos condominios.**

Reglamentar la entrega de nuevos condominios, así como asesorar a los condóminos, en lo relativo a la documentación que otorga la institución constructora sobre la propiedad como son: *acta constitutiva*, en la cual se declara la existencia de un condominio; *reglamento interno*, contiene las reglas básicas para mantener el orden en la vida del condominio; *memoria técnica*, contiene planos e información sobre características arquitectónicas del departamento y la *designación del primer administrador con Fe notarial*. Toda esta documentación permitirá al nuevo condómino tener las herramientas para hacer valer sus derechos y obligaciones, y a la estructura que se propone el reconocimiento de un nuevo condominio.

### **Realizar el catálogo de condominios.**

Elaborar un sistema que permita contabilizar y localizar los condominios existentes así como los nuevos, de tal manera que el gobierno tenga la información de los condominios construidos.

## **CAPACITACIÓN Y APOYO LEGAL**

### **Fomentar la capacitación entre los condóminos.**

El condominio como régimen de propiedad, tiene su complejidad, en la medida que el nuevo habitante es un condómino, y como tal debe aprender a convivir en este nuevo concepto, para ello, la estructura orgánica que se propone debe organizar y realizar seminarios, talleres y pláticas en las Unidades Habitacionales, así como, publicaciones sobre la materia para capacitar a los condóminos en el conocimiento de sus derechos y obligaciones reduciendo con esta acción, el índice de la problemática condominal.

### **Realizar cursos de capacitación sobre la administración condominal.**

Organizar periódicamente cursos de capacitación para administradores condominales, en los cuales adquieran las herramientas teóricas, administrativas y jurídicas, para llevar correctamente su labor y pueda darle solución a los problemas que se generen en su condominio, sin salirse de su esfera privada.

### **Apoyo en asambleas condominales.**

Sobre este punto, la estructura que se propone, tendrá que emitir información específica, sobre el procedimiento correcto para la realización de asambleas en los condominios, siendo la asamblea de condóminos el lugar donde se plantean problemas y soluciones condominales; es importante fomentar el desarrollo adecuado de éstas; dando a los administradores los pasos a seguir, los cuales consisten en: la emisión de la convocatoria, con los puntos a tratar, especificando

el día, hora y lugar de la reunión; reparto de ésta en cada uno de los departamentos; en la asamblea, formar una mesa de debate con moderador y secretario quien elaborará la minuta en el libro de actas; al finalizar la asamblea se firma de asistencia el libro de actas. Si este procedimiento es aplicado correcta y adecuadamente, se reducirán los problemas condominales que son originados por acuerdos tomados en la asamblea que no son legales.

### **Asesoría jurídica.**

Considerando que los problemas condominales, deben ser resueltos dentro de especificaciones jurídicas, es conveniente que la estructura que se propone tenga un área especializada en la materia condominal, con el fin de asesorar a los administradores y condóminos.

### **Programa de auditoría a la administración condominal.**

Con el fin de fomentar la transparencia del manejo de recursos en la administración condominal, y asegurar que las cuotas de mantenimiento se canalicen a los servicios que proporciona el condominio, se recomienda que cada cambio de administración se realice una auditoría apoyada y avalada por la estructura que se propone. Esta acción es con el fin de evitar la apatía de los condóminos respecto al pago de su cuota de mantenimiento y repercuta en la disminución de los recursos para la conservación del condominio. El programa de auditorías apoyará a los condóminos para impedir actos de desviación de recursos condominales.

## **CONSERVACIÓN, MANTENIMIENTO Y PROTECCIÓN CIVIL CONDOMINAL**

### **Dictar normas técnicas sobre conservación condominal.**

Impulsar la regulación en la supervisión periódica de las instalaciones propias de condominio como ductos de gas, agua potable, drenaje y alumbrado así como de la estructura arquitectónica del inmueble. Esta acción disminuirá el deterioro de la vivienda en condominio y despertará en la población condominal el interés por cuidar su propiedad; y con esto aminorar el número de edificios que están llegando al límite de su vida habitable.

### **Regulación técnica en la instalación de ductos de agua, gas y drenaje.**

Reglamentar a las constructoras sobre el tipo de conexiones de agua, gas y drenaje a las Unidades Habitacionales, los cuales no concuerdan con las dimensiones de los ductos instalados por las instancias que proporcionan los servicios públicos.

### **Dictar normas técnicas sobre protección civil a condominios.**

Regular como obligatorio que el administrador de cada condominio realice periódicamente simulacros de evacuación, con asesoría de las entidades encargadas de la protección civil; así como fomentar la adquisición por cada edificio en condominio de extinguidores, asesorar al condominio en la identificación de las zonas de seguridad y las salidas de emergencia. Estas acciones crearán conciencia en los condóminos, ya que su propiedad es por completo su responsabilidad y el gobierno vigilará que estas acciones se cumplan para prevenir

y dar seguridad a la población evitando así canalizar recursos del erario público para corregir lo que la apatía y el incumplimiento de los condóminos no pudieron hacer.

## **PARTICIPACIÓN CONDOMINAL.**

### **Fomentar la creación de empresas condominales.**

Las Unidades Habitacionales, por el número de población que albergan, deben de convertirse en modelos de autodesarrollo, regulado y vigilado por el Estado y no mantenido por ella.

En este tenor, la Unidad Habitacional puede crear empresas que permita a su población pensionada y desempleada, participar en ellas para generar recursos, y realizar el pago del consumo de servicios así como remunerar a sus participantes.

Las empresas condominales que pueden formarse, están en función de las características socioeconómicas, dimensionales y de infraestructura de las Unidades Habitacionales, por ejemplo, el reciclado de basura, renta de locales y centros de convivencia, renta de espacios para anuncios espectaculares y organización de actividades culturales para la comunidad.

### **Fomentar programas de previsión entre gobierno y comunidad condominal.**

Todo gobierno debe prever y no trabajar sobre imprevistos y el enseñar al condómino sobre cuales son sus responsabilidades, como cumplirlas y motivarlos a tener soluciones por si mismo, implica un programa en el cual tanto las autoridades

como los condóminos deben trabajar en concordancia. Esta acción no implica un Estado paternalista, sino un Estado previsor, que sabe que el 40 % de su población vive en Unidades Habitacionales bajo el régimen condominal y que puede representar un conflicto de mayores dimensiones si no es tratado desde este momento por una instancia que se especialice en el problema condominal.



## BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F. "Estudio introductorio". **El estudio de las políticas públicas**, México, Porrúa, 1993.

Aldrete-Haas, José. **La deconstrucción del Estado mexicano**, México, Alianza, 1991.

Ayala Espino, José Luis. **Límites del Mercado Límites del Estado**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1991.

Bonnin, C. J. B. "*Principios de administración*" en: **Revista de Administración Pública, edición especial**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

Catalán Valdéz, Rafael. **Las nuevas políticas de vivienda**, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Coalición Hábitat México, Casa, Ciudad, Cenvi, Copevi, Fosovi. **El Derecho a la Vivienda Adecuada en México**, México, 1994.

**Código Civil para el Distrito Federal**, México, Porrúa, 1991.

Colmeiro, Manuel. "*De la ciencia administrativa*", en: **Revista de Administración Pública, edición especial**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM). **Carta de Atenas**, Edit. aoa, edición facsimilar de la hecha por la SePaNaI en la 1ª Reunión Nacional para el Estudio de las Ciudades Fronterizas y Portuarias.

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. comentada, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985.

Croizer, Michel. **Estado modesto, Estado moderno**, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

Contreras Suárez, Enrique. "*Explorando las raíces de los problemas sociales urbanos*" en: Carlos Bustamante Lemus (compilador). **Las grandes ciudades de México en el marco actual del ajuste estructural**, México, UNAM, 1993.

Cordera Campos, Rolando y Clemente Ruiz Durán. "*Esquema de Periodización del Desarrollo Capitalista en México*", en: Américo Saldivar, *et. al.*, **Estructura Económica y Social de México**, México, Edit. Quinto Sol, 1988.

**Estatutos de Gobierno y Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal**, México, Porrúa, 1997.

Engels, Federico. **Contribución al problema de la vivienda**, Moscú, Edit. Progreso, 1978.

Engels, Federico. "*Prefacio a la guerra campesina en Alemania*", en: Marx, Carlos y Federico Engels. **Obras Escogidas**, Moscú, Edit. Progreso, 1980.

Fergus, O. **La evolución de la vivienda humana**, México, Edit. Alameda, 1954.

Garza, Gustavo. **El proceso de industrialización en la ciudad de México 1821-1970**, México, El Colegio de México, 1985.

Gettel, Raymond G. **Historia de las ideas políticas**, México, Editora Nacional, 1985.

Guerrero, Omar. **La Administración Pública del Estado Capitalista**, México, Fontamara, 1986.

Havel, J. E. **Hábitat y vivienda**, Buenos Aires, Edit. Universitaria de Buenos Aires, 1961.

Hobbes, Thomas. **Leviatán**, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.

H. Ayuntamiento de Tlalnepantla 1994-1996. **Manual de Funciones de la Coordinación de Unidades Habitacionales**, Estado de México, 1994.

H. Ayuntamiento Constitucional Tlalnepantla de Baz, Mex. **Bando Municipal 1996**, Estado de México, 1996.

H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, México, **REGLAMENTO INTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DE TLALNEPANTLA DE BAZ, ESTADO DE MÉXICO**, Gaceta Municipal, 1994.

Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT). **La vivienda: espacio familiar y espacio social**, México, 1979.

Karataev, *et. al.*, **Historia de las Doctrinas Económicas**, Vol. I, México, Grijalbo, 1991.

Locke, John. **Ensayo sobre el gobierno civil**, México, Aguilar, 1993.

Marx, Carlos y Federico Engels. **La ideología alemana**, México, Edit. Grijalbo, 1987.

Moreno Toscano, Alejandra. "*La crisis en la ciudad*", en: Pablo González Casanova y Enrique Florescano (coordinadores). **México, Hoy**, México, Siglo XXI, 1984.

Palomo, Armando R. **La acción social de COPEVI y su relación con las políticas de poblamiento y vivienda**, México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1997.

Parsons, Talcott. **La sociedad**, México, Trillas, 1981.

Posada de Herrera, José. "*Lecciones de administración*", en: **Revista de Administración Pública**, edición especial, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

Procuraduría Social del Distrito Federal. **Reformas, Adiciones y Delegación de Facultades de la Ley de Condominios**, México, 1993.

Romero Hicksh, José Luis. *“La política general de vivienda en México”* en: **Revista Providencia 3**, México, Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, Núm. 18, enero-febrero, 1993.

Sonntag Heinz, Rudolf y Héctor Valecillos. **El Estado en el capitalismo contemporáneo**, México, Siglo XXI, 1982.

Torreblanca de Otaduy, Alvaro. **Condominio como nuevo régimen de propiedad**, México, UNAM, Tesis profesional, 1955.

Uvalle Berrones, Ricardo. **Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea**, México, Coedición Universidad Autónoma del Estado de México-Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1997.