

172  
2Ej.



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

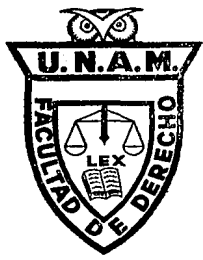
LA RESPUESTA DEL ESTADO ANTE LOS MOVIMIENTOS  
TELURICOS EN MATERIA DE VIVIENDA SOCIAL

T E S I S

Que para optar al título de:  
LICENCIADO EN DERECHO

presenta

MIGUEL ANGEL CHAVEZ CAMARENA



México, D. F.

FACULTAD DE DERECHO 1988  
SECRETARÍA AUXILIAR DE  
EXAMENES PROFESIONALES



Universidad Nacional  
Autónoma de México

UNAM



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

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

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

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

I N D I C E

LA RESPUESTA DEL ESTADO ANTE LOS MOVIMIENTOS TELURICOS EN MATERIA DE  
VIVIENDA SOCIAL

CAPITULO I.- Antecedentes inmediatos.

CAPITULO II.- Problemática de la vivienda y actitud del Estado.

a).- Definición de fenómeno natural macrosismo y  
su repercusión social.

b).- Diez años antes del macrosismo de 1985.

c).- Dos años después del macrosismo de 1985.

CAPITULO III.- Fundamento jurídico, antes y después del macrosisig  
mo.

CAPITULO IV.- Repercusión sociológica a nivel social, económico  
y político.

CAPITULO V.- Legislación.

CAPITULO VI.- Conclusiones.

CAPITULO VIII.- Bibliografía.

## I.- ANTECEDENTES INMEDIATOS

Uno de los satisfactores básicos de la familia tanto en las ciudades como en las áreas interurbanas es, sin lugar a duda, la habitación.

Así lo contempla el Estado, por lo que instrumenta el Programa Nacional de Vivienda, que establece el marco general para integrar la acción del sector público federal, con la privada y social y la articula con los objetivos de producción y bienestar.

En la búsqueda de un techo y de un hogar, el ser humano ejerce uno de sus primeros derechos naturales. En nuestro tiempo esa tarea es cada vez menos individual: la planeación y programación para satisfacer la necesidad básica de la vivienda compete a todos. Para lograr ese propósito, es preciso entender la realidad de un fenómeno que entraña nuestra vivienda y manifiesta las contradicciones de nuestro crecimiento.

Sabemos que el problema de la vivienda es de gran magnitud; plantearnos la realidad es un requisito metodológico que habrá de permitirnos analizar, jerarquizar prioridades y programar soluciones.

La vivienda, en cuanto atañe a necesidades vitales de la población, no puede concebirse separada del proceso de desarrollo socioeconómico del país. Si se intentara plantear soluciones desde esa perspectiva parcial, no solamente se distorsionaría el alcance y la naturaleza del problema habitacional, sino que se llegaría a un callejón sin salida, en el que, frente a una demanda social creciente, cada día se veía más lejana la solución global.

Pretender solucionar el problema de la vivienda fuera del contexto integral del desarrollo urbano, sería distorsionar nuestra realidad.

La Política nacional de vivienda propone los lineamientos

para crear las condiciones sociales necesarias para que cada mexicano, con su capacidad de trabajo, pueda tener oportunidad de disponer de una vivienda decorosa, que le brinde no sólo el espacio vital necesario, sino que, por encima de todo, le ofrezca los servicios suficientes para una vida mejor.

Es precisamente en esta acción de mejoramiento de la calidad de vida, donde la vivienda se vincula al empleo, la salud y la educación.

La vivienda debe estar en armonía con el medio ambiente natural y social de cada región; ser reflejo de los recursos materiales y técnicos disponibles y accesibles para la mayoría; ser acorde con las condiciones climáticas prevaletcientes y responder a las expectativas que las costumbres y los patrones culturales locales establecen.

El 12 de mayo de 1978 se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano. El Gobierno de la República se proporcionaba, así, el elemento vertebrador del sistema nacional de planeación del desarrollo urbano. De dicho plan se desprenden programas subsectoriales y uno de los fundamentales es, precisamente, el Programa Nacional de Vivienda.

El Estado define la política de vivienda en el Programa Nacional de Vivienda, que persigue dos urgentes objetivos: mejorar las condiciones habitacionales de los estratos mayoritarios de la población, en particular los de menores ingresos y estructurar las acciones en materia de vivienda a partir de la realidad económica, social y política del país.

En atención a estos objetivos, el Programa Nacional de Vivienda se enfoca a cinco propósitos prioritarios:

- 1) El apoyo a la autoconstrucción que ponga a disposición de la población las tecnologías y materiales adecuados a cada región para que construyan o mejore su vivienda.

- 2) La promoción social y comunitaria para el desarrollo de vivienda cooperativa.
- 3) La promoción de la vivienda en arrendamiento que favorezca las condiciones para estimular la oferta, en especial, para los estratos sociales de más bajo poder adquisitivo.
- 4) El apoyo a la vivienda rural, tomando en consideración las características socioeconómicas, culturales y ambientales de cada región.
- 5) El fomento a la vivienda de emergencia que, como necesidad social, tendría que construirse para dotar de habitación a las familias de las comunidades afectadas por desastres naturales.

Se reconoce así el papel fundamental que la vivienda tiene como factor de ordenamiento territorial y estructuración de los centros de población.

Las soluciones que propone el programa son de carácter nacional y cubren a todos los grupos sociales.

El programa también plantea estrategias enfocadas a tres factores básicos: los elementos que constituyen la vivienda, los instrumentos jurídicos, financieros, administrativos y técnicos y las normas que regulen la producción.

Con esa base, el Programa Nacional de Vivienda propone:

- a) La acción conjunta de los organismos de vivienda.
- b) La ampliación de los programas tradicionales.

- c) Las bases para la participación de la iniciativa privada.
- d) Las normas que permitan la participación de la población en la construcción y mejoramiento de la vivienda.

Todos los mexicanos que habitamos hoy en el país, de un modo u otro, hemos tenido que construir nuestra vivienda. Al prever hoy -- las necesidades del futuro y actuar con determinación en el campo -- de la política habitacional, se está asegurando que en los años por venir los mexicanos que tendrán que enfrentar el mismo reto, cons-- truyan mejor sus casas, con menos esfuerzos.

Estamos, pues, conscientes de que actuar en relación a la vi-- vivienda es actuar sobre la forma de vida de todos los mexicanos de -- hoy y de mañana. Por eso, el Programa Nacional de Vivienda forma -- parte del esfuerzo y la decisión conjunta de ordenar nuestro creci-- miento y evitar que la realidad nos rebase.

El Programa Nacional de Vivienda retoma y analiza todos los as-- pectos que convengan directa o indirectamente en la problemática ha-- bitacional.

Al ubicar la problemática de la vivienda en el marco más am-- plio e integral del desarrollo urbano, el programa establece, entre otras, la responsabilidad del sector asentamientos humanos en lo -- que toca a infraestructura, equipamiento y suelo urbano.

El Programa Nacional de Vivienda consta de cuatro grandes apa-- ratos, que son el normativo, estratégico, de corresponsabilidad seg-- torial e instrumental.

En el nivel normativo se precisan los antecedentes de la ac-- ción del sector público federal en relación a la problemática habi-- tacional, se establece el diagnóstico de la vivienda en México y el pronóstico de las demandas.

El nivel estratégico establece, en relación a los objetivos na-- cionales, líneas de acción como las relativas a la producción masi--

va de componentes normalizados, utilización de tecnologías de -- prioridad nacional en la construcción, la producción de materia-- les y componentes, el apoyo al sector social en materia de vi-- vienda progresiva y acciones de mejoramiento.

La estrategia general se enmarca en dos parámetros: la pro-- ducción y el bienestar y, ubica la acción habitacional en el mar-- co de la planeación del desarrollo socioeconómico.

El nivel de corresponsabilidad sectorial establece el marco general de la programación, identifica las metas nacionales e in-- corpora la corresponsabilidad de los diversos organismos y entida-- des para alcanzarlas.

En el nivel instrumental se establecen los criterios de orden jurídico, administrativo, económico, financiero, de comunicación y de participación social, que se propone sirvan para la eficaz - operación del programa.

En los trabajos de formulación del programa el Estado consi-- deró las necesidades de vivienda para el país en su conjunto, - - para cada entidad federativa y, en forma específica, para cada - año.

Se analizaron, las diversas formas de producción de vivienda, en las que se consideraron las acciones que ejecutan los sectores público, privado y social, en las fases de planeación, produc-- ción, distribución y uso.

Este marco se ha integrado gracias a la participación de - - BANOBRAS, FOVISSSTE, FOVI, INFONAVIT, ISSFMI, INDECO y otros orga-- nismos sectorizados en SAHOP hoy (SEDUE); asimismo, se consideró - en forma agrupada a otros organismos no sectorizados en SAHOP, - - pero que realizan acciones de vivienda, incluidos los programas - de Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, el -



Fideicomiso para la Construcción de Casas de la Industria Azucarera y las acciones del Departamento del Distrito Federal, por medio de la Comisión de Desarrollo Urbano.

Para la elaboración del programa, el Estado recibió criterios y aportaciones de diversas secretarías y entidades de la administración pública federal, entre otras, la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados y la Coordinación de Proyectos de la Presidencia de la República.

Este programa es, sin duda, un paso más en el camino de dar congruencia a nuestras acciones y acercarnos más al México que todos deseamos. No se le consideró la solución, sino un medio perfectible para atender el problema. Por ser parte del proceso dinámico que es la planeación, el Programa Nacional de Vivienda requiere de una constante evaluación y actualización, para que en ningún momento deje de ser un instrumento útil al país.

La formulación de una política operativa en el campo de la vivienda en la que sea factible sustentar las estrategias, los programas y los instrumentos de acción, debe partir necesariamente del conocimiento de los diversos aspectos que definen el problema habitacional del país.

El diagnóstico de vivienda le ha permitido al Estado analizar los factores que inciden en la problemática habitacional del país, jerarquizar prioridades y programar acciones; asimismo, adecuar los mecanismos para enfrentar el problema en una forma cada vez más racional, haciéndose corresponsable de lo que ocurre y asegurando la coherencia de las acciones.

Con este propósito se desarrolló un análisis del problema habitacional del país, considerando la vivienda desde diversos aspectos.

- a).- La vivienda como problema de déficit
- b).- La vivienda como problema de desarrollo urbano
- c).- La vivienda como problema conceptual
- d).- La vivienda como problema derivado de sus mecanismos de producción
- e).- La vivienda como problema de los desajustes del mercado y su interrelación con el ingreso.
- f).- La vivienda como problema normativo instrumental

- a).- La vivienda como problema de déficit

El déficit de vivienda se ha entendido como una --- aproximación cuantitativa a las condiciones cualitativas en que habita la población.

Para la estimación del déficit, el concepto de necesidad de vivienda, considerándolo desde dos puntos de vista: las necesidades derivadas del incremento demográfico y las necesidades de atención a los rezagos que se derivan de condiciones de hacinamiento, del deterioro de la vivienda existente aceptable y de las condiciones de la vivienda existente no aceptable.

Como conclusión, estimó que las necesidades a cubrir en un período de seis años suman un total de 2'778,273 acciones; - de éstas, 963,875 son las requeridas para consolidar el inventario de vivienda existentes y 1'814,398 para atender el incremento demográfico.

- b).- La vivienda con problema de desarrollo urbano

La vivienda, como componente de los asentamientos humanos, debe inscribirse en el marco del proceso de urbanización a que está sujeto el país y en el sistema de planeación -- que al respecto se ha desarrollado.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano, después de analizar -- las características de dicho proceso, del patrón de asentamientos humanos prevaleciente, con su concentración y dispersión y de la inadecuada localización de la población respecto a la potencialidad de los recursos naturales, ha planteado -- las políticas de ordenamiento del territorio y las políticas de desarrollo urbano de los centros de población.

La vivienda se articula a estos propósitos y es un -- medio para alcanzar los objetivos que dichas políticas plantean, particularmente en razón de que consume la mayor parte de la superficie de los asentamientos humanos.

c).- La vivienda como problema conceptual

El concepto de vivienda tradicionalmente se ha limitado a considerarla como un producto terminado. La mayor parte de los programas de vivienda y las normas técnicas han estado dirigidas a este propósito. Esta conceptualización ha restringido las alternativas dirigidas a los grupos de bajo ingreso, -- que realizan su vivienda mediante autoconstrucción, en un proceso de desarrollo progresivo.

Se considera que es necesario apoyar y fomentar esta acción, integrando recursos públicos al sector social, mediante la adecuación de criterios técnicos, financieros y jurídicos -- que permitan que la vivienda crezca con el desarrollo de la familia, tanto en área como en calidad, lo que permitirá, mediante la apertura de estas líneas de acción, un mayor aprovechamiento de los recursos.

d).- La vivienda como problema derivado de sus mecanismos de producción.

Las modalidades de producción de vivienda fueron analiza

das en función de las acciones del sector público, privado y social tanto en sus fases de planeación como de producción, - distribución y uso, identificando los problemas específicos - que enfrentan, así como el comportamiento de los diversos componentes que constituyen la vivienda, tales como la tierra, - los materiales, el financiamiento, la construcción y la tecnología, en cada caso, y el régimen de tenencia, propiedad o -- arrendamiento a que están sujetos.

Se consideró la participación de los diversos sectores respecto al número de acciones realizadas. Entre 1970 y 1974 el sector social alcanzó un 65.5%, el sector privado un 16.5% y el sector social público el 18%; para 1978 la acción del sector social se redujo a un 54%, el sector privado alcanzó un - 18% y el sector público un 28% del total.

Se estima que la acción del sector público podrá aumentar su incidencia en tanto abra nuevas alternativas.

Las acciones de vivienda desarrolladas por los diversos mecanismos que ha propiciado el Gobierno de la República hasta 1976, han sumado una acción cercana a las 600 mil unidades, destacándose la acción de BANOBRAS, FOVI Y FOGA, ISSSTE, ---- FOVISSSTE, INDECO, INFONAVIT y el Departamento del Distrito - Federal.

Se han considerado los problemas que se presentan para el desarrollo de programas habitacionales en la fase de planeación y se advierte la necesidad de un tratamiento específico de carácter normativo dirigido a la vivienda popular, y en la fase de uso se visualiza la necesidad de mecanismos apropidados que aseguren el mantenimiento y conservación de las - viviendas.

En cuanto a la cobertura de los programas, se corrobo

ra la necesidad de contar cada vez con instrumentos más efectivos para la atención de los grupos de bajo ingreso. Asimismo, la necesidad de una mayor coordinación entre los diversos mecanismos y los propósitos y políticas de desarrollo urbano a nivel federal, estatal y municipal.

La acción del Estado resulta prioritaria en la atención a este proceso, partiendo de la seguridad en la tenencia de la tierra, particularmente en la regularización en aquellos casos que se presentan en las áreas de procedencia ejidal, y adecuando las normas jurídicas para fomentar la acción del autoconstructor.

#### LA VIVIENDA COMO PROBLEMA NORMATIVO INSTRUMENTAL

Se considera fundamental vincular la acción habitacional del país con los marcos jurídicos, administrativos, financieros y de normas técnicas a los que la vivienda está sujeta; con ese propósito, se establecen los diagnósticos al respecto y la interrelación entre los instrumentos existentes, sus efectos y la acción de vivienda en el país.

Se considera que las tendencias de la situación habitacional del país contemplan el comportamiento de los dos factores que la determinan: la oferta y la demanda.

La primera estará condicionada por los recursos que pueden ser canalizados a la ejecución de programas de vivienda, particularmente los del sector público. La segunda dependerá de la dinámica de crecimiento poblacional y su distribución territorial.

## A).- DEFINICIÓN DE FENÓMENO NATURAL (MACROSISMO Y SU REPERCUSIÓN SOCIAL

Entre los muchos factores físicos de la naturaleza exterior que influyen en la vida humana, y por lo tanto en la vida social, así como en el desarrollo histórico y como un resultado directo de las fuerzas cósmicas que actúan sobre la tierra, se encuentran los macrosismos.

Al macrosismo se le define de la siguiente forma:

Macrosismo, palabra proveniente de las raíces griegas macros = grande y sismos = movimiento de la tierra (terremoto).

Un sismo es la respuesta y no la causa de algunos fenómenos geológicos. O sea es un fenómeno natural en la superficie de la tierra con movimientos vibratorios que pueden ser leves o bruscos y que se propagan en todas direcciones, en forma de ondas elásticas.

Estos movimientos vibratorios varían de nombre de acuerdo a la intensidad, dirección y fuerza del movimiento o sacudimiento.

Los sismos más significativos son los de tipo estructural o de origen tectónico, debidos a movimientos dentro de la tierra sólida y especialmente al fallamiento asociado con la construcción de montañas.

La intensidad de estos fenómenos físicos naturales se miden utilizando dos escalas llamadas de Mercalli y la de Richter (que es la más usual).

La primera de las mencionadas comprende doce grados; y la segunda, se contiene en diez grados (que va del 0 al 9.0).

Estos fenómenos físicos generalmente se miden en forma cualitativa, estimando los efectos geológicos visibles y la destrucción de la vida y, propiedades, los cuales difieren de lugar en lugar.

Finalmente podemos afirmar que un macrosismo en la escala de Mercalli, correspondería al doceavo grado y, en la escala de Richter podría tener sel sexto hasta alcanzar un noveno grado, que sería terriblemente destructivo.

Por lo antes descrito se puede afirmar que los sismos ocurridos en la ciudad de México Distrito Federal, que tuvieron lugar en el mes de septiembre de mil novecientos ochenta y cinco, los días 19 y 20, sobre todo el primero que fue de mayor intensidad, fue un macrosismo.

Este fenómeno físico natural tuvo un influjo determinante en cuanto al comprotamiento del Estado, respecto al problema de la vivienda; problema social primario que hasta entonces había sido tratado de solucionar lentamente, ya que existían impedimentos, sobre todo económicos, que imposibilitaban la solución de este problema social con mayor rapidez.

Pero al sobrevenir este fenómeno natural, por el cual un gran número de familias, sobre todo de escasos recursos económicos, se quedó de la noche a la mañana, sin habitación una habitación que en muchos casos era de promiscuidad, ya que en una pequeña habitación vivían varias familias; y como respuesta, el propio Estado, llevó al cabo acciones rápidas y precisas para solucionar en gran medida el problema de vivienda, sobre todo de los damnificados por los sismos de septiembre de 1985, tal y como lo detallamos en los incisos que a continuación se mencionan.

## B).- DIEZ AÑOS ANTES DEL MACROSHISMO DE 1985

En 1970 México disponfa de 8.3 millones de viviendas, - de las cuales el 59% se ubicaba en localidades mayores de ---- 2,500 habitantes y el 41% en las restantes; en 1977, se estimó un total de 10.5 millones de viviendas, el 66% de las cuales - se ubicaba en las localidades con más de 2,500 habitantes y -- 34% en el resto del país, con un índice general de hacinamien- to (densidad domiciliaria) de 6.08 hab./viv., 5.95 hab./viv. - en las localidades mayores de 2,500 habitantes y 6.34 hab./viv. en el resto del país.

Las necesidades estimadas entre 1978 y 1982, debidas al crecimiento demográfico, arrojan un total de 1'814,398 vivien- das, de acuerdo a las metas demográficas establecidas por el - Consejo Nacional de Población.

En relación a las necesidades de vivienda para atender a los rezagos y de acuerdo a las características de esos momen- tos del inventario, se consideró la necesidad de reponer las - viviendas no aceptables en un plazo de 25 años y las viviendas aceptables en un plazo de 50 años.

En 1973 el sector público invirtió 4,548 millones de -- pesos en vivienda; en 1974 la inversión fue de 7,641 millones; en 1975 de 9,461 millones y en 1976 de 10,795 millones de --- pesos. Para 1977 se estimó un total de inversión de 13,064 mi llones.



Se estimó un mínimo de inversión de 96,000 millones de pesos constantes de 1977 para el período 1978-1982.

#### BASES DEL ESTADO EN MATERIA DE VIVIENDA.

- |   |  |
|---|--|
| En su articulación a las políticas nacionales.        | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Como factor de desarrollo económico</li> <li>* Como factor de desarrollo social</li> <li>* Como factor de ordenamiento territorial y estructuración urbana</li> </ul>   |
| En su concepto (Considerando el proceso de vivienda). | <ul style="list-style-type: none"> <li>* En sus fases de producción</li> <li>* En sus elementos</li> <li>* En sus agentes</li> </ul>   |
| En su fundamento                                      | <p>Considerando el Ingreso de la población como elemento articulador</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Adecuar los programas a la capacidad de pago de la población</li> <li>* Reducir el costo relativo del poblamiento mediante:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- El abaratamiento de insumos</li> <li>- La racionalización de los recursos</li> <li>- La participación organizada de la población</li> </ul> </li> <li>* Generar empleo</li> <li>* Fungir como mecanismo redistributivo</li> </ul> |
| En su instrumentación                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Que integre y coordine los instrumentos del sector público: Acción directa, reguladora, inductiva y --</li> </ul>   |

de participación popular.

- \* Que defina criterios, normas y estímulos a la acción privada y social.

En sus características

- \* Precisa en sus objetivos y estrategias.
- \* Coherente en sus instrumentos
- \* Flexible en sus Lineamientos y mecanismos.

La preocupación central de la política habitacional del Estado, es abrir alternativas que permitan beneficiar al mayor número de familias, ampliando y diversificando la oferta para adecuarla a las características socioeconómicas de la población .

Esto implica la necesidad de plantear objetivos y metas viables y precisas, la integración de un marco instrumental -- adecuado a las estrategias generales del desarrollo.

Todo esto tiene que ser atendido en un plan integral de vivienda, seguir avanzando en las soluciones institucionales - de construcción y ampliación de la vivienda, pero no olvidar - nunca a aquéllos, que por no estar inscritos en un sistema de este tipo, tienen exactamente el mismo derecho .

#### Bases de la política de vivienda.

La acción en materia de vivienda se enmarcó en las condiciones de situación económica existente.

La vivienda se interrelaciona con las prioridades nacio-

nales, con base en una planeación adecuada, programar las acciones necesarias buscando su mayor efecto redistributivo.

El Estado ha considerado la vivienda como factor de desarrollo económico, desarrollo social y de ordenamiento territorial y estructuración urbana.

Como factor de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano, las inversiones en la materia se aplicaron de acuerdo con los principios de ordenación territorial.

El Estado ha reconceptualizado la vivienda como proceso, respondiendo a la dinámica familiar y planteando la posibilidad del crecimiento paulatino de la misma, lo que permitirá la aplicación de recursos con mayor eficiencia y equidad, permitiendo incrementar las acciones y maximizar sus efectos económicos en la creación de empleo.

Ante esta perspectiva de la problemática habitacional, el Estado visualizó la posibilidad de generar más recursos, - que proviene precisamente de lograr una participación directa de la población en la construcción de sus propias viviendas.

Por lo que consideró el ingreso como elemento articulador de la política, mediante la adecuación de los programas a la capacidad de pago de la población, la reducción de costos por medio del abaratamiento de insumos, la racionalización de los recursos y la participación organizada de la población.

Teniendo el Estado que luchar por lograr que las familias no paguen más por su vivienda de lo que su ingreso les permite. La generación de empleo, la mejor distribución de las inversiones y el abatimiento del costo relativo de la vivienda.

Teniendo como objetivos únicos:

- a).- Propiciar condiciones favorables para que la población, particularmente la de menores ingresos, cuente con una vivienda adecuada.
- b).- Estructurar las acciones de vivienda como factor de desarrollo económico y social, de ordenamiento territorial y estructuración urbana y de conservación y mejoramiento del medio ambiente.
- c).- Coordinar las acciones e inversiones que realiza la administración pública federal en materia de vivienda, en forma congruente con los planes y programas nacionales y establecer bases de coordinación con los gobiernos de los estados y municipios y con los sectores social y privado.

Las políticas del Programa Nacional de Vivienda, elaboradas con base en la política global de desarrollo del país, formulando las estrategias y programas específicos y articular los instrumentos respectivos dentro de un marco de acción global.

Las políticas de vivienda partieron de abrir alternativas que permitan beneficiar al mayor número posible de familias, ampliando y diversificando la oferta para adecuarla a las características socioeconómicas de la población.

Para el cumplimiento del primer objetivo de este programa, se plantearon las siguientes políticas relacionadas con el ingreso de la población, los costos de la vivienda y la disponibilidad y criterios de aplicación de los recursos:

- 1).- Ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda con -

programas que permitan beneficiar al mayor número de fa  
milias.

- 2).- Reducir los costos de la vivienda y de sus insumos (sue  
lo, construcción y financiamiento), mediante las adecu  
aciones técnicas, jurídicas y financieras necesarias.
- 3).- Racionalizar la aplicación de los recursos financieros  
disponibles para la ejecución de programas de vivienda.
- 4).- Diversificar el tipo de recursos aplicables a la vivien  
da.

Aprovechando la producción de vivienda como factor de -  
desarrollo económico.

Proviendo la generación de empleo en la producción de -  
vivienda y sus insumos.

Fomentando la participación organizada de la población  
en las acciones de vivienda.

Propiciando que la vivienda sea un factor de ordena  
miento territorial y de estructuración interna de los -  
centros de población.

Asimismo también se aprovecha la producción de vivienda  
como factor de conservación y mejoramiento del medio -  
ambiente.

Induciendo las acciones en materia de vivienda para que  
aprovechen los recursos y características del medio - -  
ambiente.

Estimulando y apoyando las acciones conjuntas del sec--  
tor público en materia de vivienda con los sectores pri

vado y social, en el marco de la Alianza para la Vivienda.

Desarrollando mecanismos operativos tendientes a coordinar las acciones e inversiones que en materia de vivienda realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal.

De las políticas mencionadas se derivó como elemento -- fundamental la reducción de costos que se identifica como una acción en el corto plazo, para lo cual se establecieron dos -- fases: una primera relacionada con el estudio de los factores de costo, con la participación de los diversos sectores -- en una acción conjunta con INFONAVIT, para precisar criterios al respecto; en una segunda fase se implantaron, en los diversos ámbitos, las medidas jurídicas, financieras y técnicas -- que permitieron lograr dicha reducción.

Se evaluaron los aspectos relacionados con adquisición del terreno, infraestructura y urbanización interna del proyecto, equipamiento urbano, construcción de la vivienda, construcción de comercios, gastos misceláneos y servicios profesionales, administración del crédito, costos financieros, -- gastos de escrituración, municipalización y mantenimiento, así como la adecuación jurídica, financiera y técnica que en cada caso permita reducir los costos.

#### Lineamientos para la acción

Derivados de los objetivos y políticas, se presentan lineamientos respecto a los elementos que constituyen la vivienda, a los instrumentos que la condicionan y a las normas técnicas, enmarcadas en dos vértices: de producción y bienestar.

Los lineamientos respecto a los elementos están dirigidos

dos al suelo urbano, los materiales, el financiamiento y la tecnología.

Lineamientos de acción sobre los instrumentos de la vivienda:

Integrándose criterios que contribuyeron a lograr el establecimiento de un marco instrumental y normativo que facilitó la operación del programa y el logro de sus objetivos.

Estos instrumentos se desarrollaron ampliamente en el marco jurídico y buscaron abrir un amplio abanico de alternativas para fomentar y estimular las acciones habitacionales. Cubren acciones a realizar por el sector público federal, recomendaciones en el ámbito estatal, criterios para la actuación de los organismos de vivienda y acciones a convenir con el sector privado y social en el marco de la Alianza para la Producción.

Lineamientos sobre las normas técnicas

En relación con las normas, se consideró la necesidad de establecer un sistema normativo unificado y coherente que respondiera a las políticas establecidas.

Se consideró que los criterios deben responder a la necesidad de incorporar y fomentar el proceso de vivienda que permita el logro de condiciones de habitabilidad para todos los habitantes del país, tanto en términos de seguridad física, como de tenencia y de servicios básicos. El propósito fundamental es hacer posible el acceso a un espacio suficiente para las actividades familiares e incorporar y desarrollar la propia vivienda en forma paulatina, de acuerdo a la dinámica del grupo familiar, y buscar que puedan aplicarse criterios que incorporen las políticas de reducción de costos, en particular respecto a la vivienda progresiva y mejoramiento, me---

dian te la simplificación de trámites, autorizaciones y licen--  
cias y la adecuación de una reglamentación apropiada sobre vi--  
vienda popular y sus densidades, con objeto de facilitar el ac--  
ceso a una propiedad legalizada a los grupos de bajo ingreso.

Las necesidades de vivienda se derivan del crecimiento -  
de la población, del hacinamiento, del deterioro de la vivienda  
existente no aceptable o incompleta.

El crecimiento de la población debe atenderse mediante -  
vivienda nueva; también el hacinamiento puede resolverse median  
te esta forma de intervención y con acciones de ampliación y op  
timización del uso del inventario existente.

Para efectos de programación, se consideró como vivienda  
progresiva la línea de acción orientada a incrementar el inven-  
tario habitacional existente mediante programas caracterizados  
por abrir un proceso que permitiera complementar y consolidar -  
la vivienda en el tiempo.

Contempla los siguientes programas:

a).- Lotes y servicios

Oferta de terrenos con infraestructura básica y -  
servicios elementales.

Alternativa que permite abatir el costo del poblamiento  
y dar acceso al suelo urbano a los sectores de más bajo ingreso  
en forma coherente con los planes de desarrollo urbano.

b).- Vivienda provisional

Espacio transitorio de protección básica y servi--  
cios mínimos.



Esta acción de apoyo a los lotes y servicios permite -- que al acceder alguien a un lote lo pueda ocupar de inmediato.

c).- Pie de casa

Forma de vivienda progresiva de crecimiento planifica-- do mediante la construcción definitiva de la fase inicial de la vivienda a desarrollar por etapas. Cuenta con espacio para las funciones de estar y dormir, cocinar, servicios sanita--- rios e instalación eléctrica.

d).- Vivienda progresiva unifamiliar

Acción de apoyo a la vivienda que se desarrolla por eta-- pas bajo la gestión del usuario, generalmente por autocons--- trucción poniendo a su alcance materiales, asesoría, capacita-- ción y crédito.

e).- Vivienda progresiva multifamiliar

Programas que contemplan la incorporación paulatina en el tiempo de acciones dirigidas a complementar la vivienda en su calidad, así como a adecuar el uso de los espacios a las - necesidades familiares.

Parte de una estructura y servicios, pudiendo ser una - lotificación vertical que responde a dos factores fundamenta-- les, a la reducción de los costos iniciales y a las necesida-- des de densificación en ciudades medias y grandes.

Vivienda terminada.

Es la línea tradicional desarrollada generalmente por - el sector público y/o sector privado y consistente en la rea

lización de viviendas completas y acabadas en un proceso con-  
tinuo y único.

Esta línea de acción, como la progresiva, contribuye --  
al incremento del inventario habitacional existente. Se con-  
templán dos variantes:

- a) unifamiliar
- b) multifamiliar

La vivienda unifamiliar terminada se caracteriza por --  
que su construcción se realiza en forma individualizada y el  
apoyo que presta el sector público es generalmente por medio  
de un crédito; la acción de referencia se integra en un área  
urbana con servicios y equipamiento existente.

La vivienda multifamiliar terminada puede desarrollarse  
en forma vertical u horizontal e integrar viviendas individua-  
les, duplex, triplex o de varios niveles, integrada en un con-  
junto por medio de promociones y con la ejecución y/o supervi-  
sión de los organismos de vivienda; puede incluir acciones de  
equipamiento e infraestructura e impactar según su escala, al  
desarrollo urbano.

La definición de los programas descritos se ha realiza-  
do dentro de una estrategia general de desarrollo urbano que  
responde a las dinámicas de conservación, crecimiento y mejo-  
ramiento contempladas en la LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMA-  
NOS.

#### ESTRATEGIA GENERAL

La estrategia orienta, en el tiempo y en el territorio,  
las acciones de vivienda de la política trazada en el nivel --

normativo, considerando la congruencia de las acciones con -- los grupos objetivos nacionales, con las políticas generales de asentamientos humanos y con los diversos planes de desarrollo económico y social.

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y -- respondiendo a objetivos de bienestar, se contempló establecer las medidas necesarias para que todos los habitantes del país puedan acceder a una vivienda apropiada, particularmente los grupos de bajo ingreso, atendiendo tanto a las necesidades derivadas del incremento demográfico, como a la reposición paulatina de la vivienda deteriorada. Asimismo, se considerarán las medidas necesarias para lograr la reducción de costos en los procesos habitacionales.

Los planes de desarrollo socioeconómico conceden a la vivienda un papel prioritario como factor de bienestar y elemento dinamizador de la economía, especialmente mediante la construcción directa y la producción de insumos.

El Programa Nacional de Vivienda se plantea, en este -- sentido, maximizar sus efectos económicos, impactando en la generación de empleos, la producción de insumos y la industria de la construcción en su conjunto, particularmente mediante la producción masiva de componentes normalizados, la utilización de tecnologías adecuadas y el apoyo al sector social en el marco de la Alianza para la Producción, en procesos de autoconstrucción y vivienda cooperativa.

El Programa Nacional de Vivienda prevé, en forma equilibrada, medidas de estímulos y de desarrollo paralelo en las diversas actividades económicas, así como de regulación, tendientes a lograr el equilibrio entre oferta y demanda, evitando cuellos de botella e impactos inflacionarios. Dentro de estas medidas se contempla la reducción de costos, el uso de --

normas y tecnología adecuada, el aprovechamiento de la capacidad instalada y el apoyo a nuevas unidades productivas.

El programa se plantea, en el corto plazo, maximizar -- los efectos de acción de los organismos de vivienda, en un -- marco integral; en el mediano plazo, incrementar la participación de los sectores privado y social para alcanzar las -- metas del programa; en el largo plazo, la consecución de niveles apropiados de bienestar en materia de vivienda para todos los habitantes y el desarrollo económico derivado de los im-- pactos del programa.

El esfuerzo de planeación del desarrollo urbano, entendido como componente y consecuencia del desarrollo general -- del país, se define en la Constitución por medio de la participación concurrente de los distintos niveles de gobierno en un sistema nacional de planeación del desarrollo urbano. Este sistema vincula al Plan Nacional de Desarrollo Urbano, atribución del nivel federal, con los planes estatales y municipales de desarrollo urbano, con los planes de ordenación de las zonas conurbanas y con los planes de desarrollo urbano de los centros de población.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano y los planes estatales aprobados proporcionan un marco territorial que incorpora a los planes sectoriales la dimensión espacial.

Los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano -- son los siguientes:

1. Racionalizar la distribución territorial de las actividades económicas y de la población.
2. Promover el desarrollo urbano integrado y equilibrado -- de los centros de población.

- 3.- Propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, equipamiento urbano, infraestructura y servicios públicos.
4. Mejorar y preservar el medio ambiente que mejor convenga a los asentamientos humanos.

El Programa Nacional de Vivienda es un instrumento operativo que permite dar cumplimiento a los objetivos y políticas trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, mediante la congruencia de las acciones de vivienda, en términos de localización y de asignación de inversiones, materializando en el espacio y en el tiempo las definiciones de dicho plan.

Se establecieron con los diversos organismos una política coordinada de vivienda, tendiente a lograr la desconcentración territorial de la administración pública federal, -- creando un programa específico para tal fin, el que tenderá a:

- a).- Aumentar proporcionalmente a la desconcentración y la canalización de recursos para vivienda en -- las ciudades sede receptoras.
- b).- Otorgar preferentemente créditos a los beneficiarios del programa.
- c).- Promover acciones del Programa Financiero de Vivienda en ciudades sede receptoras.
- d).- Establecer mecanismos de transferencia de crédito a los participantes en el programa.

- e).- Elaboración de planes y programas coordinados de vivienda en la ciudad sede, integrando instrumentos de asistencia técnica dirigida tanto a los organismos y a los beneficiarios del programa. Se contemplan, entre otras, acciones unitarias con respecto a reservas territoriales, bolsa de vivienda y vivienda de arrendamiento.
  
- f).- Integrar un sistema permanente de coordinación e información para coadyuvar a alcanzar las metas del programa, con la participación de los organismos de vivienda, de la desaparecida Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y, en cada caso, de la entidad a desconcentrar, así como del gobierno estatal respectivo.

También se establecieron criterios operativos para el desarrollo del programa y algunos organismos tales como INFONAVIT, FOVISSSTE, FOVI e INDECO, han establecido las acciones que podrán desarrollar para este propósito.

#### INFONAVIT

- \* Bajo los criterios de asignación, otorgará créditos preferenciales a trabajadores derechohabientes que se desconcentren.

- \* Aumentar la asignación de créditos a trabajadores ya radicados en la localidad sede.

- \* De acuerdo a su factibilidad, utilizará sus reservas territoriales para sustento del programa.

- \* Proporcionará asesoría técnica y participará en el sistema de información.

FOVISSSTE

\* Ajustará mecanismos de operación que atiendan al -- traslado de sus derechohabientes desconcentrados.

\* Concederá prioridad al otorgamiento de créditos a -- trabajadores desconcentrados de bajos ingresos.

\* Dará una ponderación preferencial de asignación de -- recursos a localidades sede.

\* Implantará mecanismos para facilitar la transferen--  
cia de créditos a trabajadores desconcentrados que cuenten ya con una vivienda.

FOVI

\* Concederá en forma preferente apoyos financieros a -- programas de vivienda de interés social en ciudades sede.

\* Dará financiamiento preferencial a programas de vi--  
vienda, promovidos por organismos oficiales, para acreditados de ingresos mínimos.

\* Fomentará la participación de la banca privada en la construcción de viviendas de interés social en las localida--  
des seleccionadas.

\* Otorgará apoyo técnico

INDECO

\* Promoverá prioritariamente programas de vivienda ter--  
minada y progresiva, mediante recursos del Programa Financie--  
ro de Vivienda, fiscales y de la banca pública.

\* Establecerá, en lo posible, programas de vivienda en arrendamiento.

\* Constituirá reservas territoriales para vivienda y - construcción de oficinas públicas.

\* Impulsará fraccionamientos para sectores de ingresos bajos creando reservas territoriales y promoviendo su urbanización.

\* Operará la bolsa de tierra en cada ciudad sede y, en su caso, comercializará inmuebles urbanos del sector público que sean desincorporados del patrimonio público de la Federación.

\* Apoyará el programa mediante la creación de centros de apoyo a la vivienda, dirigidos particularmente a la autoconstrucción.

\* La vivienda, además de ser un factor de bienestar social, es también factor de desarrollo económico. Dentro del sector construcción tiene efectos en la generación de oferta de trabajo, en la edificación directa, así como en la industria de materiales de construcción.

El Programa Nacional de Vivienda busca maximizar el impacto de sus acciones en dichos sectores económicos, particularmente en el sector industrial, por lo que se plantea la conveniencia de una evaluación periódica de ese impacto.

El Programa Nacional de Vivienda fue diseñado para generar el mayor número de fuentes de trabajo, así como incidir en la industria de materiales de construcción mediante una demanda en constante crecimiento, lo que permitirá expandir su capacidad productiva instalada y disminuir la ociosa, provocando



cando inversiones en maquinaria, equipos y empleo.

#### PROGRAMAS OPERATIVOS DE VIVIENDA

Los Programas Operativos de Vivienda presentan alternativas de acción que, mediante la participación conjunta de los organismos públicos, permitirán hacer efectiva la política nacional de la vivienda e integrarse en el tiempo como elementos básicos de la estrategia.

En el caso de la vivienda de emergencia, se fijan criterios de prevención y atención para casos de eventualidades y desastres. Otros programas son exclusivamente de carácter normativo, como los de normas de vivienda, normalización de componentes y sistematización de prototipos. Dichas normas están referidas tanto a las fases de planeación como a las de producción de vivienda.

Todos los programas operativos responden a los puntos establecidos en la estrategia general del Plan Nacional de Vivienda y están orientados a impulsar el desarrollo de las tres líneas de acción de vivienda progresiva, terminada y de mejoramiento; los cuales son:

- \* Programa de Apoyo a la Autoconstrucción
- \* Programa de Vivienda Cooperativa
- \* Programa de Vivienda en Arrendamiento
- \* Programa de Vivienda Rural
- \* Programa de Vivienda de Emergencia
- \* Programa de Suelo Urbano para las Acciones Públicas de Vivienda.
- \* Programa de Administración y Mantenimiento de Vivienda.

## PROGRAMAS NORMATIVOS

- \* Programas de Normas de Vivienda
- \* Programas de Sistematización de Prototipos
- \* Programas de Normalización de Componentes

## APOYO A LA AUTOCONSTRUCCION

En este marco la desaparecida Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas realizó acciones en materia de autoconstrucción, por medio de la investigación aplicada y el desarrollo experimental tendientes a sistematizar y aplicar tecnologías, así como el desarrollo de sistemas de capacitación y comunicación, realizando asimismo acciones de apoyo directo al proceso.

Las reformas a la Ley del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (INDECO) definen entre sus atribuciones: "Promover o ejecutar directamente o a través de terceros, programas de lotes preferentemente con servicios de vivienda progresiva y de vivienda terminada; también deberá atender en lo general, la demanda de suelo urbano para vivienda familiar; promover la creación de empresas dedicadas a la producción y comercialización de materiales e implementos para la vivienda, y participar o asociarse con ellas en sus actividades. Propiciar la participación de la comunidad en acciones de autoconstrucción y, en general en la realización de obras urbanas necesarias para mejorar sus condiciones de vida".

Este programa está estrechamente vinculado con la vivienda progresiva. Se ha realizado una acción importante en la ma

teria, que ha permitido que las acciones evolucionen del 4% - de las acciones realizadas en 1976 al 30% en 1978, de acuerdo a la dosificación que el programa plantea.

#### PROGRAMA DE VIVIENDA COOPERATIVA

El Programa de Vivienda Cooperativa surgió del intercambio de puntos de vista entre las secretarías de Trabajo y Previsión Social, Hacienda y Crédito Público, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, INDECO, BANOBRAS y la Confederación Nacional Cooperativa.

La vivienda cooperativa se enmarca en lo señalado en el Art. 123 Constitucional, apartado A, fracción XXX: "Asimismo serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas".

El Programa de Vivienda Cooperativa, presenta las si---guientes ventajas:

- En lo urbano, el abatimiento de la generación de asentamientos irregulares, mediante el desarrollo de programas del sector social, racionalmente previstos y técnicamente ejecutados, de acuerdo con los planes locales de desarrollo - urbano.

- En lo económico, la reducción de costos, mediante economías y la participación de los propios usuarios en el - proceso productivo. Asimismo, la generación de empleo entre los miembros de la propia cooperativa.

- En lo sucesivo, asegurar la participación organizada y solidaria de la comunidad en la producción, el mantenimiento y la conservación de las viviendas y equipamiento comunitario.

- En lo técnico, el desarrollo de alternativas de vivienda progresiva que incorporen nuevas tecnologías y asistencia técnica.

Hay que señalar que en el país se han realizado diversas experiencias en la materia, particularmente en las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey. Para lograr la eficiencia de estas acciones se plantea el apoyo del sector público con sus acciones, reguladoras, inductivas y de fomento.

Las que tuvieron como objetivo primordial establecer y apoyar un sistema de producción de vivienda, mediante el cual se plantea la acción organizada del sector social, racionalizando el esfuerzo de la comunidad en un proceso planificado que reduzca sus costos y permita contar con una vivienda adecuada.

#### PROGRAMAS DE VIVIENDA EN ARRENDAMIENTO

Con antecedente constitucional cabe señalar que el artículo 123, Frac. XII en su texto original señalaba, " los patrones están obligados a proporcionar a los obreros habitaciones cómodas e higiénicas, pudiendo cobrar rentas que no excedan del 0.5% mensual del valor catastral de las fincas".

La preocupación del Constituyente por el problema de la vivienda en el marco del derecho del trabajo y en su conjunto de los derechos sociales del pueblo mexicano, señala dos aspectos fundamentales, por una parte, la modalidad del arrendamiento como obligación del capital para atender a la clase trabajadora y la relación entre el valor del inmueble y la renta correspondiente.

La vivienda en arrendamiento ha cumplido una función social muy importante, particularmente para los sectores de

bajos ingresos, ya que permite una mayor movilidad social y física, al mismo tiempo que canaliza un menor porcentaje de su ingreso a la obtención de este satisfactor.

En 1960, el 47% de las viviendas del país eran arrendadas, porcentaje que disminuyó en 1970 a un 34%. La encuesta nacional de ingreso y gasto en los hogares correspondientes a 1977 nos permite identificar que los grupos de menores ingresos cuentan con un mínimo limitado de oportunidades de vivienda en arrendamiento, y que a menor ingreso es mayor la proporción que se dedica para este propósito.

El arrendamiento guarda relación directa con el proceso de urbanización, las ciudades más pobladas con mayor índice social económico y el mayor índice de urbanización son las -- que cuentan con mayor porcentaje de vivienda en arrendamiento.

Se ha analizado la problemática en la materia, tanto la que caracteriza a su planeación, producción, circulación y -- uso, los antecedentes de la acción gubernamental en la materia y los efectos del marco normativo e instrumental a los -- que la vivienda en arrendamiento está sujeta.

La vivienda en arrendamiento por diversos factores ha disminuido su producción. Particularmente la existencia de -- alternativas de inversión con mayor rentabilidad ha tenido -- como consecuencia el desplazamiento de recursos hacia otras -- actividades.

Actualmente la vivienda en arrendamiento solamente se produce en colonias populares y zonas periféricas bajo la modalidad de renta de cuartos.

Al ser limitada su oferta, respecto a la demanda, la vivienda en renta se transforma en escasa, lo que genera que se sujete a procesos inflacionarios, particularmente en aquellas

zonas o ciudades sujetas a un intenso crecimiento.

En las relaciones propietario-inquilino se presentan -- una serie de irregularidades, en algunos casos de orden con-- contractual y aumento desproporcionado del arrendamiento, en -- otros casos se presentan también abusos por parte del arrenda-- tario derivados de la falta de pago, la destrucción del inmue-- ble, el mal uso, traspasos y subarriendos.

Por lo que se consideró necesario revisar la legislación. inquilinaria para hacerla más justa y equitativa, recordando que la propiedad es una función social y nunca un privilegio; una sociedad bien organizada, así tiene que entenderlo, no co-- meter injusticias con quienes tienen la propiedad, pero tampo-- co y menos que quien tenga la propiedad, por ello cometa in-- justicias con la población. Por lo que se revisó el Código Civil -- en lo que respecta al sistema inquilinario, para ajustar lo -- que se ha llamado injusticia urbana a nuestro propósito nacio-- nal.

El Programa se propuso para iniciar un proceso que fo-- mente la producción y la adecuada utilización de las vivien-- das en arrendamiento existentes, particularmente para los gru-- pos de bajos ingresos, se materializará mediante la integra-- ción y adecuación de instrumentos jurídicos, inductivos y de fomento dirigidos al estímulo y la regulación en la materia, -- en un marco de justicia y equidad.

Este proceso permitió, con la participación de los di-- versos sectores, establecer los criterios para la modifica-- ción del régimen de arrendamiento, por otro más justo y sobre todo más equitativo.

Dentro de las acciones se contemplan, entre otras, medi-- das de estímulo y fomento a la producción y a las viviendas --

existentes dedicadas a habitación popular, mediante la revisión de los criterios impositivos y cargas fiscales, considerando en especial prioritaria la vivienda que cubra la población de hasta 2 veces el salario mínimo.

Se propició la adecuación de instrumentos financieros contemplando entre sus acciones la vivienda en arrendamiento, previendo mecanismos de ajuste mediante los cuales la vivienda en renta pueda ser sujeta a venta.

Las medidas reguladoras establecen criterios para una relación equitativa y justa, contemplando tanto el interés del propietario como el del inquilino, y estableciendo criterios que sirven de base para la actualización periódica de los arrendamientos.

Se contempla asimismo, la definición de facultades conciliatorias y arbitrales en materia de arrendamiento en la competencia de la Procuraduría del Consumidor.

Desde el punto de vista de acción directa del Estado, se presenta la posibilidad de una mayor participación dirigida a aspectos de asistencia técnica, supervisión y ejecución de este tipo de vivienda, tanto para la nueva vivienda en arrendamiento para grupos de bajos ingresos, como en su caso para el apoyo mediante asistencia técnica de vivienda periférica que permitió lograr una mayor densidad en las áreas urbanas y mayor oferta para los grupos de menor poder adquisitivo.

#### PROGRAMAS DE VIVIENDA RURAL

No podemos dejar de lado a quienes, precisamente por incapacidad del Estado, no están aún incorporadas al régimen de nuestras instituciones. Extender la cobertura de los servicios a los trabajadores del campo, al sector popular no asalariado

riado, a los que habitan las zonas marginadas y rurales, ha -  
demandado establecer una amplia comunicación y coordinación -  
con los sectores laboral, educativo, comercial y de asenta---  
mientos humanos para procurar el enlace de programas y accio---  
nes federales y locales, destacando la importancia de la re---  
gionalización y de la participación de los ciudadanos.

La población que habita el medio rural se estimó en - -  
1979 en 24.5 millones de habitantes que, respecto a los 68 mi  
llones con que contaba el país en su conjunto, representaban  
el 36%.

El Programa de Vivienda Rural tiene como objetivo funda  
mental mejorar las condiciones de vivienda de la población ru-  
ral del país, contemplar la vivienda como factor de desarro---  
llo económico, social y de integración territorial, atender a  
todos los sectores de la población rural y particularmente a  
los grupos de menor desarrollo relativo, mediante la integra-  
ción de criterios para el desarrollo de programas de vivienda  
de los diversos organismos y entidades que intervienen en el  
proceso. Asimismo, contempla su vínculo con los programas de  
desarrollo socioeconómico y está enmarcado en la estrategia -  
general de producción y bienestar que caracteriza el Programa  
Nacional de Vivienda.

El Programa de Vivienda Rural pretende, mediante sus ac  
ciones la generación de empleo, el uso racional de los recur-  
sos y el fomento a la participación social de la población, -  
respondiendo a los siguientes propósitos:

- \* En cuanto a la estructuración territorial, coadyu-  
var a los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo -  
Urbano agrupando a la población dispersa, apoyando ----  
las localidades que sirvan para integrar dicha pobla---  
ción en los Programas de Servicios Rurales Concentrados,



consolidando centros rurales de servicios en cada micro región y apoyando los programas de creación de nuevos centros de población.

\* En cuanto al desarrollo económico y la producción, apoyar las prioridades nacionales de producción de alimentos y vincular las acciones de vivienda con las actividades productivas, particularmente las agropecuarias, forestales y pesqueras; incidir en la economía familiar integrando el espacio del hogar con las actividades económicas y apoyando las políticas de colonización agropecuaria con el desarrollo de programas de vivienda.

\* En relación al desarrollo social y al bienestar, - mejorar las condiciones de habitabilidad de la población rural; impulsar la participación de la comunidad en las acciones de vivienda y capacitar a la población para el desarrollo de programas, considerando las peculiaridades de cada región, su potencialidad y las características de sus habitantes.

Se contempla también la vivienda transitoria o temporal para trabajadores agrícolas eventuales, en cuyo caso la acción pública está dirigida a la promoción del arrendamiento en pequeños poblados, o bien a la asistencia técnica para la adaptación y construcción de espacios destinados a este propósito; asimismo se contempla la posibilidad de módulos de vivienda transitoria que han sido desarrollados por INFONAVIT.

Los programas de vivienda nueva, progresiva y terminada quedarán restringidos a los nuevos poblados, a los sistemas rurales de impulso del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, a las localidades SERUC, o a programas de apoyo a actividades productivas de carácter agrícola, agroindustrial, pesquero o forestal.

#### PROGRAMA DE VIVIENDA DE EMERGENCIA.

El Programa de vivienda de emergencia esta dirigido al establecimiento de medidas para la prevención y atención de la vivienda en situaciones derivadas de fenómenos naturales.

La problemática de emergencia se deriva de la vulnerabilidad, la que está sujeta a un asentamiento, así como a las propias características y condiciones de la población afectada.

Nuestro país, debido a su localización geográfica, presenta un alto grado de vulnerabilidad. Situado entre cuatro zonas generadoras de huracanes, se ve cíclicamente afectada por las lluvias torrenciales e inundaciones y vientos ciclónicos originados por los huracanes. Actualmente el 6% de la población está asentada en áreas inundables y el 7% en zonas ciclónicas.

Por lo que se refiere a fenómenos sismotectónicos, las fallas de Zapopan, Acambay, Axochocán, Clarión; del Pacífico, Chilpancingo, Transmexicana y San Andrés definen una de las zonas sísmicas más activas del planeta y se estima que el 11% de la actividad sísmica mundial corresponde a la porción meridional de nuestro país donde se encuentra el 58% de la población.

#### PROGRAMA DE VIVIENDA SEGURA.

De acuerdo a lo anteriormente descrito y tomando en cuenta el aspecto de seguridad ante los fenómenos causantes de desastres en los asentamientos humanos, se ha formulado el Programa de Vivienda Segura.

La seguridad es un concepto de prevención, es decir --

que la vivienda debe construirse o reforzarse adecuadamente - antes de los desastres, de acuerdo a la vulnerabilidad regional y no esperar el proceso de reconstrucción, demasiado costoso siempre en vidas y bienes, para asegurar la vivienda.

Como vivienda segura nos referimos a aquella que por su ubicación, diseño, procedimientos y materiales de construcción es la adecuada para resistir, sin mayores daños, riesgos de origen sismotectónico o hidrometeorológico.

#### OBJETIVOS.

- Coadyuvar en el esfuerzo nacional en el campo habitacional, para el logro de condiciones mínimas de vivienda en los aspectos de seguridad ante desastres.
- Reducir o minimizar los daños provocados por la acción de los fenómenos causantes de desastres en las viviendas.

Bajo las anteriores consideraciones nació, como una necesidad fundamental de la Dirección General de Atención y Prevención de Emergencias Urbanas de SAHOP hoy (SEDUE), el Programa de Vivienda Segura, que pretende servir a toda la población.

Este programa tiene como objetivo de acción y aplicación la vivienda existente, la vivienda nueva y la vivienda dañada.

#### VIVIENDA EXISTENTE.

Coordinación con los organismos en programas preventivos para zonas de desastre.

VIVIENDA NUEVA.

Especificaciones de diseño y sistemas constructivos que prevean el desastre.

VIVIENDA DAÑADA.

Organización coordinada de los organismos, para reali--zar acciones prioritarias de atención a la población damnifi--cada.

ACCIONES.

- A).- En relación con la vivienda existente, identifica--ción de zonas sujetas a desastre y de los facto--res que pueden producirlo.
- B).- Identificación de las acciones a realizar, según características de la vivienda, integrando un sis--tema de información por zonas vulnerables.
- C).- Determinación de técnicas, materiales y procedi--mientos aplicables al reforzamiento de vivienda y cartillas que los describan.
- D).- Establecimiento de un programa de reforzamiento - de vivienda en cada zona.
- E).- Institucionalizar los reglamentos de seguridad -- para zonas vulnerables.
- F).- Investigación y desarrollo de prototipos adecua--dos a la vulnerabilidad.
- G).- Asistencia técnica a los organismos de vivienda -

y a la población de manuales para la construcción de vivienda segura.

- H).- Asesoría a los organismos públicos, y privados involucrados en la construcción, diseño y fabricación de materiales para vivienda, a fin de que incluyan el elemento seguridad como parámetro esencial de sus procesos.

#### EN RELACION CON LA VIVIENDA DAÑADA

De acuerdo a los mecanismos establecidos para la atención a la población civil en los casos de zonas de desastre - conforme al Plan Nacional de Auxilio DN-III-E, y los lineamientos de la Ley General de Población que señala en su Art.30.: "Para los fines de esta Ley, la Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará o en su caso promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias: ...XII.- Coordinar las actividades de las dependencias del sector público federal, estatal y municipal, así como las de los organismos privados para el auxilio de la población en las áreas en que se prevea u ocurra algún desastre".

La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, hoy (SEDUE), a través de la Dirección General de Prevención y Atención de Emergencias Urbanas, instrumentó mecanismos para la acción coordinada de los diversos organismos de vivienda - tendientes a realizar las acciones prioritarias en atención a la población damnificada, coordinando mecanismos de:

- A).- Vivienda de emergencia (transitoria).  
 B).- Programas de reconstrucción de vivienda.  
 C).- A través del establecimiento de un centro de apoyo de la vivienda prestó asistencia técnica, - - -

ayuda financiera y venta de materiales a bajo costo.

En relación a la vivienda de emergencia (transitoria) - se estableció un convenio con el DIF (Desarrollo Integral de la Familia) para producir 3,000 unidades de vivienda para ser utilizadas en caso de desastre.

Se considera como acción de fomento: asesorar a las universidades y escuelas de educación superior, para que inclu--yan en sus planes de estudio y servicio social lo referente a la vulnerabilidad y seguridad de la vivienda.

El día 25 de septiembre de 1984 es publicado en el Diario Oficial de la Federación el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda conforme a lo establecido en la Ley de Planeación y partiendo de las previsiones del Plan Nacional - de Desarrollo, desagregando propuestas establecidas en éste, - instrumento que determina la voluntad política y social convenida por todos los sectores que conforman el propio Estado, - para enfrentar los retos actuales.

En este programa se establecieron las orientaciones de política para la solución de diversos problemas, tales como - la territorial, de ordenamiento urbano, suelo urbano, vivien-da, servicios públicos, infraestructura y equipamiento.

Dicho programa parte de las directrices y las líneas fundamentales de acción del Plan Nacional de Desarrollo, lo que le aseguró una orientación acorde con el esfuerzo colectivo, - conservando la flexibilidad necesaria para realizar las ade--cuciones que fueron necesarias y conforme a la evaluación de la economía nacional, a través de los Programas Operativos -- Anuales.

En la elaboración de dicho programa se consideraron las propuestas y planteamientos de las entidades federativas, mu-nicipios, organismos de vivienda y de los diversos grupos so-ciales, los cuales se manifestaron en los Foros de Consulta - Popular, con lo que se elaboró una versión preliminar la que fue sometida a la consideración del H. Congreso de la Unión.

Por lo que el Programa de Desarrollo Urbano y Vivienda - 1984-1988 representó un importante elemento del sistema de -- planeación del país.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda se estructura en nueve capítulos:

El primer capítulo, de Diagnóstico, presenta un análi-sis de la problemática del desarrollo urbano y la vivienda -- que enfrenta el país. En él se destacan los aspectos estruc-turales y coyunturales que motivan los problemas territoria-les de excesiva concentración, dispersión y desigualdades re-gionales; los problemas al interior de los centros de pobla-- ción de carencias, desajustes y deterioros; y los problemas - estructurales que causan insuficiencias en la oferta de vi-vienda a la población, como son la escasez de recursos finan-cieros, el elevado crecimiento demográfico, y el patrón de -- distribución del ingreso, entre otros.

El segundo capítulo, se determinan los objetivos genera-les y específicos que habrán de orientar las acciones del Sec-tor, con base en el principio de reducir los costos sociales del desarrollo urbano y mejorar los niveles de vida de la po-blación con una atención preferente a los grupos sociales más postergados.

En el tercer capítulo se establece la estrategia para el logro de estos objetivos. Se integra por cuatro líneas bási-

cas de acción, inscritas en la reordenación económica y en el cambio estructural: ordenamiento territorial, ordenamiento de los centros de población, ampliación de la cobertura social de los programas de vivienda, y promoción de sus acciones con la participación de los sectores público, social y privado.

En el capítulo cuarto, se precisan las metas a alcanzar en el periodo 1984-1988, y se realiza una estimación global de los recursos necesarios para la instrumentación del Programa. Para los años 1985-1988 las metas expresadas serán revisadas y ajustadas mediante los Programas Operativos Anuales.

El capítulo cinco describe los programas del Sector en términos de la apertura programática de la Administración Pública Federal; en materia de desarrollo urbano los programas son: planeación y programación del desarrollo urbano; reservas territoriales; mejoramiento urbano; zona federal; control de bienes inmuebles; agua potable y alcantarillado; edificios; centros culturales; sitios históricos y monumentos. En materia de vivienda se incluyen; planeación y programación de la política de vivienda; normas para la vivienda; vivienda terminada; vivienda progresiva (lotes y servicios y pies de casa); mejoramiento de vivienda; y apoyo a la producción y abasto de los insumos. Asimismo, en este capítulo se establece la responsabilidad de las dependencias y entidades en el cumplimiento de los objetivos y metas del presente Programa.

El capítulo seis, referente a acciones de concertación con los sectores social y privado, define los criterios generales, objetivos y acciones para la formulación de acuerdos de concertación, encaminados a hacer congruentes los esfuerzos y actividades para enfrentar los problemas del desarrollo urbano y la vivienda.

El capítulo siete, relativo a los criterios y acciones -



de coordinación con las entidades federativas, define los instrumentos que fortalecerán la acción conjunta de la federación, estados y municipios en la ejecución de los programas de desarrollo urbano y vivienda.

El capítulo ocho establece los lineamientos y criterios para el uso de instrumentos de política económica y social que se agrupan en tres apartados: instrumentos de política económica y administrativa, instrumentos de carácter sectorial y políticas intersectoriales que serán convenidas para el logro de los objetivos del Programa.

El capítulo nueve desarrolla los Proyectos Estratégicos del Sector, denominados: ciudades medias, programa de vivienda rural, programa de fomento a la autoconstrucción, programa de fomento a la producción y mejoramiento de vivienda a través de la organización social, y programa de fomento a la utilización de ecotécnicas para la vivienda.

Las actividades para la instrumentación del presente Programa fueron llevadas a cabo por entidades públicas de los tres niveles de gobierno y por los sectores social y privado. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en su calidad de coordinador del Sector, es responsable de normar, fomentar, conducir y coordinar su realización.

Con anterioridad a la aprobación y puesta en vigencia del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, el Estado emite acuerdos, decretos; propone modificar el artículo cuarto constitucional, mediante iniciativas de ley, así como la promulgación de la ley reglamentaria de dicho precepto constitucional, elevando a rango constitucional el derecho social que tiene todo ciudadano de poseer una vivienda digna y decorosa; siendo los más sobresalientes los siguientes:

a).- Acuerdo por el que se autoriza la creación del Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares, el día dos de abril de 1981; teniendo como principales fines, el financiamiento para la construcción y mejoramiento de viviendas y conjuntos habitacionales; tanto del gobierno federal, como de los gobiernos estatales y municipales; la adquisición o financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales para darlos en arrendamiento.

Siendo el fiduciario el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.; y el fideicomitente el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

b).- Mediante decreto se abroga la ley que creó el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (INDECO), el día siete de enero de 1982, ordenándose su liquidación, facultándose a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología para convenir con los gobiernos estatales la cesión de los bienes, obras y servicios resultantes de dicha liquidación; siempre que se cuente con estructuras administrativas responsables de la promoción y ejecución de los planes o programas de vivienda popular y se obliguen a destinarlos a tales fines.

c).- El día 27 de septiembre de 1982 se publica la declaratoria de conclusión de la liquidación del INDECO; quedando los bienes que no hubieran sido transferidos al día de la declaratoria de la conclusión de la liquidación, en propiedad del dominio de la Federación; y los asuntos que surgieran con motivo de esa liquidación, serían atendidos por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

d).- El día cinco de diciembre de 1983 se autoriza la creación de un fideicomiso para promover y realizar programas de vivienda y desarrollo social y urbano destinados a satisfacer las necesidades de la población de ingresos mínimos de la ciudad de México, Distrito Federal, por ser ésta la

ciudad con mayor población; enmarcado dentro de las líneas de acción, en materia de vivienda para el Distrito Federal en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988; siendo el fiduciario del fideicomiso creado, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., y el fideicomitente la Secretaría de Programación y Presupuesto.

e).- Promulgación de la Ley Federal de Vivienda, el día siete de febrero de 1984; ley que es reglamentaria del cuarto párrafo del artículo cuarto de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos; teniendo por objeto dicha ley, establecer y regular los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de una vivienda digna y decorosa.

f).- Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, para que en nombre y representación de la Federación donde ponga a disposición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, para que ésta a su vez aporte en favor de los gobiernos estatales o fideicomisos públicos destinados a la ejecución de acciones de vivienda; los bienes que quedaron en poder de la Federación con motivo de la liquidación del INDECO, como una aportación al fideicomiso creado el 5 de diciembre de 1983, y cuyo fideicomitente es precisamente la Secretaría de Programación y Presupuesto.

g).- El 23 de enero de 1985 se publica en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo por el que se modifica el contrato constitutivo del fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares, para que dentro del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo; teniendo además como fideicomitente único a la Secretaría de Programación y Presupuesto, modificación que también tuvo lugar por la extinción del INDECO, y con el fin de ampliar el acceso social a este mínimo de bienestar, para quedar como un fideicomiso único, llamado Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO).

h).- Acuerdo por el que las personas físicas propietarios de inmuebles en los que existían construcciones destinadas preponderantemente a vivienda y que se encuentran en un estado irregular, así como las ampliaciones no manifestadas; podrán regularizar sus inmuebles o ampliaciones con dispensa de sanciones por falta de manifestación y contarán con la dispensa de los derechos de licencia, así como del impuesto predial y recargos, en el término que se señala en el mismo acuerdo y que fue publicado el día 19 de junio de 1985.

i).- El día 4 de septiembre de 1985, se publica un decreto mediante el cual, buscando el Estado una aportación mayor del sector privado en la construcción de viviendas; se establecen estímulos fiscales para fomentar la construcción de viviendas destinadas al arrendamiento.

C).- DOS AÑOS DESPUES DEL MACROSISMO DE 1985.

El día 19 de septiembre de 1985 un macrosismo sacude a México, causando daños materiales, sociales y económicos de mucha consideración, siendo las más afectadas las ciudades - de México, Jalisco, Guerrero y Michoacán; siendo entre ellas la más dañada, la ciudad de México Distrito Federal.

El cinco de octubre de ese mismo año el Banco Mundial otorga un préstamo de 150 millones de dólares, al través de Banobras para la construcción de casas habitación de interés social y el mejoramiento y rehabilitación de viviendas; recursos canalizados por medio del Fondo Nacional para la Habitación Popular, (FONHAPO).

El día once de octubre de 1985, el Estado, al través - del Poder Ejecutivo Federal emite un decreto, el cual determina la expropiación de inmuebles de propiedad privada, que se encontraban dañados por los sismos del mes de septiembre de 1985, como una medida de respuesta del propio Estado ante la desgracia de muchas familias de escasos recursos económicos, ya que con tal medida se puso en marcha un extenso programa de renovación habitacional, sobre todo de la zona centro de la capital de la República.

El catorce del mes de octubre de 1985 fue emitido un - nuevo decreto presidencial mediante el cual se pone en marcha el Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular, con el fin de llevar al cabo las tareas de reconstrucción de los bienes inmuebles que previamente habían sido expropiados.

El día dieciocho de octubre de 1985 se publica en el - Diario Oficial de la Federación un decreto sobre Normas de - Emergencia en materia de construcción.

El Programa de Renovación Habitacional Popular inicia sus labores el día veintidós de octubre de 1985, en la zona denominada uno.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología informa, en su carácter de responsable de sector, a la Comisión Metropolitana de Emergencia (la cual fue formada inmediatamente - después de los sismos de septiembre de 1985, como un órgano coordinador de los esfuerzos de las diversas autoridades y - organismos gubernamentales para la construcción de viviendas) que hasta ese día se habían entregado más de dos mil créditos y vivienda para los damnificados en el Distrito Federal; así como que también habían sido revisados 634 edificios de los cuales 182 se encontraban afectados por los sismos, y que el 55% de éstos son propiedad privada y el 15% restante correspondían al patrimonio inmobiliario federal.

Asimismo informó, la SEDUE, que los sismos habían dañado cerca de 1.600,000 metros cuadrados de inmuebles ocupados por dependencias y entidades federales; por lo que se habían dotado de 380,000 metros cuadrados de oficinas a trece dependencias que sufrieron daños mayores, sin haberse erogado cantidad alguna de recursos fiscales o del programa de reconstrucción.

En ese mismo acto, se informó también, que 24 monumentos históricos sufrieron daños y que también serán atendidos sin distraer cantidad alguna de la destinada a llevar al cabo la reconstrucción habitacional.

En el mes de noviembre de 1985, el Estado, fija un presupuesto para el año de 1986 del orden de 500 mil millones - de pesos para el Programa de Reconstrucción, de los cuales - 300 mil millones son de origen fiscal y los otros 200 mil millones procedentes de un programa de crédito especial de vivienda para las zonas afectadas por los sismos de 1985.

El día veintidós de abril de 1986 se publica un acuerdo, emitido por el Departamento del Distrito Federal, en el Diario Oficial de la Federación, que establece las Normas de Construcción y Uso del Suelo, a las que se sometieron las -

obras que se llevaron al cabo conforme al Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular del Distrito Federal.

El cuatro de mayo de 1986 el Poder Legislativo aprueba la modificación al Reglamento de Condominio del Distrito Federal, para crear la figura del régimen de Condominio de carácter Vecinal.

El día siete de mayo de 1986, el Estado, al través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, el Departamento del Distrito Federal y el Organismo Renovación Habitacional Popular, suscriben con más de 80 organizaciones de damnificados, institutos, universidades, grupos técnicos de apoyo colegios de profesionales, cámaras industriales, fundaciones y asociaciones civiles, el Convenio de Concertación Democrática para la reconstrucción de vivienda.

Dicho Convenio estableció siete puntos fundamentales - en los que se asumió el compromiso de colaboración y se ordenan las tareas de reconstrucción, así como se definen los procedimientos para evitar exceso de trámites y costos adicionales para los damnificados.

El día ocho de mayo de 1986 el Departamento del Distrito Federal y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, - al través del Programa de Renovación Habitacional Popular, - firmó un Convenio de colaboración con el Colegio de Notarios del Distrito Federal, en el cual los Notarios se obligaron a hacer gratuitamente los trámites de escrituración en beneficio de los damnificados.

El dos de julio de 1986, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología firmó un acuerdo de coordinación con el Departamento del Distrito Federal para la realización de la Segunda Fase del Programa Emergente de Vivienda, cuyo objetivo fue brindar financiamiento del FONHAPO a grupos organizados de arrendatarios cuyos inmuebles fueron dañados por los sismos, que no fueron expropiados, y deseen adquirirlos en propiedad, además de repararlos.

Al término de diez meses de trabajos intensos en la zona céntrica de la ciudad de México, el Estado, cumplió el compromiso, en el plazo establecido, de construir vivienda para los damnificados que ocupaban las viejas vecindades que fueron dañadas por el efecto de los temblores de 1985.

El Estado entregó en tres colonias populares de esta capital, 811 viviendas y 66 accesorias (locales comerciales) a igual número de beneficiarios del Programa de Renovación Habitacional Popular. Esto es, al 31 de marzo, el organismo terminó la construcción de 46,530 casas habitación, dentro de las tareas de reconstrucción que se realizaron en la capital del país.

El universo del programa abarcó, inicialmente, 44,437 viviendas definitivas, de las cuales 42,000 serían construidas por Renovación Habitacional Popular, y 2,437 serían construidas por organismos no gubernamentales.

Adicionalmente, el compromiso del Estado fue ampliado para incluir a damnificados que ocupaban los cuartos de azotea en la Unidad Nonoalco Tlatelolco, Plan Tepito y a las familias numerosas que compartían las viviendas con los beneficiarios del Programa, con lo que se llegó a un gran total de 48,800 viviendas, entre el Estado y organismos no gubernamentales.

El Estado construyó 3,107 condominios en 111 colonias de la ciudad, en beneficio de una población superior a las 250 mil personas, en una superficie de 49 kilómetros cuadrados dentro de las delegaciones Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Gustavo A. Madero.

Concluidos los trabajos encomendados a Renovación Habitacional Popular e iniciado el proceso de liquidación de dicho organismo, mediante el acuerdo suscrito el 31 de marzo, al continuar el avance sostenido de las obras de reconstrucción de Tlatelolco y, terminada la Fase I de atención a dam-



nificados mediante la cual se entregaron 15,421 viviendas de los programas normales de Infonavit, Fovissste, Fovi-Baca, - Auris y diversas fundaciones, los esfuerzos del Estado serán concentrados en el Programa Emergente de Vivienda, Fase II, - por medio del cual se atenderán a los damnificados que no - quedaron integrados en los programas terminados.

La Fase II concluirá sus actividades en un lapso de 10 meses, a partir de abril de 1987, y como consecuencia de dicha etapa, todos los damnificados por los sismos de septiembre de 1985, quedarán atendidos.

Entre otras acciones inmediatas, se adquirieron 200 in muebles dañados.

Queda por realizar un esfuerzo permanente en esta ciudad, en materia de vecindades deterioradas, las que serán atendidas de manera gradual mediante financiamientos que tanto Fonhapo como otros organismos del ramo de la vivienda - otorguen a sus actuales inquilinos para que los adquieran, - siguiendo el patrón ya establecido.

Asimismo el Estado a reconstruido las viviendas dañadas por los sismos de 1985 en las entidades federativas de - Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Jalisco.

En Jalisco fueron reconstruidas 7,148 casas habitación mediante el Programa de Vivienda de la Comisión, beneficiando a otro tanto de familias, y se construyeron 2,530 viviendas nuevas para familias de menores ingresos, de las cuales, sólo pagarán el 60% de su costo y el otro 40% será subsidiado por el Estado.

#### PROGRAMA DE VIVIENDA DE 1987

El Estado, al través de sus diversas entidades y organismos de vivienda realizará en el año de 1987 una inversión de grandes dimensiones para ampliar las metas de 1986, en este ramo, de los distintos programas de vivienda y abrir una nueva perspectiva en la atención de las necesidades habi

tacionales de la población con base en las decisiones institucionales anunciadas.

El considerable esfuerzo público servirá de apoyo para concertar la participación organizada de la sociedad y canalizar recursos adicionales de los particulares, con objeto de absorber más del 100% de la demanda anual de vivienda que se estima en poco más de 300 mil unidades, derivadas del incremento poblacional. Las metas del Programa prevén por lo tanto, incidir adicionalmente en la rehabilitación y mejoramiento gradual del inventario habitacional existente, así como en el abatimiento del rezago acumulado.

Mediante una inversión de más de 2.4 billones de pesos el Programa prevé el otorgamiento de 350 mil créditos de vivienda; 180,000 para viviendas terminadas, 40,000 para vivienda progresiva, 80,000 para lotes con servicios y pies de casa y 50,000 para acciones de mejoramiento substancial. Esta inversión permitirá también, dejar en proceso de construcción 150,000 viviendas más, para ser terminadas durante el año de 1988.

En congruencia con los propósitos de la descentralización, 50% de las unidades se realizarán en las 59 ciudades medias estratégicas del Sistema Urbano Nacional, con especial énfasis en 22 determinadas como prioritarias; 35% en las localidades urbanas de menor tamaño y en el medio rural y el 15% restante en las áreas metropolitanas de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey.

### III.- FUNDAMENTO JURIDICO, ANTES Y DESPUES DEL MACROSIStMO.

Las normas de vivienda respresentan un instrumento fundamental en materialización del Programa Nacional de Vivienda.

Las normas han respondido tradicionalmente a visiones específicas y limitadas que han restringido las posibilidades de resolución del problema habitacional de los grupos de bajo ingreso, que la parte de los ordenamientos jurídicos solamente contemplan la vivienda terminada y no se consideran acciones de vivienda progresiva y de mejoramiento.

Se considera fundamental establecer normas que faciliten el logro de condiciones adecuadas de vivienda para todos los habitantes del país, tanto en términos de seguridad física, - como de tenencia y servicios básicos, que permitan acceder a un espacio suficiente para el desarrollo de las actividades - familiares y que procuren incorporar en forma paulatina ---- aquellos criterios que van demostrando su eficacia, parti----cularmente la utilización de tecnologías apropiadas que tengan efectos, en la generación de empleo y en el aprovechamiento de la capacidad de construcción instalada.

Se consideró, por tanto, la necesidad de estructurar un sistema normativo unificado, coherente para hacer operativa - la política del Programa Nacional de Vivienda.

En materia jurídica se recomienda la adecuación de los - reglamentos, en congruencia con las diversas líneas de acción establecidas por el programa, particularmente las que plan---tean nuevos enfoques para atender a los grupos de bajo ingreso, lo que significó la incorporación de los criterios normativos sobre la vivienda progresiva y mejoramiento; de los trámites, autorizaciones y licencias para este tipo de programas; la reglamentación adecuada sobre conjuntos de vivienda popu---

lar y sus densidades con conceptos diferentes a los tradicionales; la reglamentación sobre fraccionamientos; su municipalización y la determinación de criterios sobre titulación y registro que faciliten a los grupos de bajo ingreso acceder a una propiedad legalizada.

Además desde el punto de vista técnico, es necesario el establecimiento de normas que respondan al tipo de programa, los grupos de ingreso y las zonas geográficas, considerando las especificaciones técnicas apropiadas sobre las características de lotificación, índices, costos y precios unitarios, tecnología y organización de la construcción, producción, racionalización de componentes, sistematización de prototipos, etc.; entre otras, mediante la definición de normas de vivienda progresiva y mejoramiento.

En materia financiera y fiscal se considera, al mismo tiempo que propiciar sistemas y mecanismos para financiar las diversas líneas de acción, eliminar cargas que incrementen los costos de la vivienda particularmente lo relativo a autorizaciones, derechos y traslación de dominio.

Desde el punto de vista administrativo, es necesario propiciar el establecimiento de un sistema unificado de autorizaciones y licencias, así como un procedimiento de consulta e información de criterios y normas para la reducción de costos y el desarrollo de programas integrados.

Asimismo, se previó la asesoría a las entidades federativas, cuando lo soliciten, para la adecuación de sus criterios normativos en congruencia con el Programa Nacional de Vivienda. Estas normas hubieron de referirse no solamente a la vivienda en su conjunto, sino a los elementos y complementos que la integran.

## ESTRUCTURA NORMATIVA

Con objeto de establecer las normas de vivienda, fue - - planteado, en forma conjunta con los diversos organismos de - vivienda de la administración pública federal, un esquema que incorporó el universo de normatividad, partiendo de la defini ción de los campos básicos de la acción de las fases de proce so de producción de vivienda.

Por otra parte, estos campos se cruzan con las fases de la producción de la vivienda (planeación, construcción, dis tribución y uso), considerando en cada una de ellas los si --- g uientes aspectos:

### PLANEACION

Inversión disponible, distribución de la inversión, dis tribución territorial, jerarquía de la distribución, localiza ción territorial, localización urbana, relación con el contex to, diseño social, diseño urbano, diseño de la vivienda, dise ño complementario, peritajes y licencias.

### CONSTRUCCION

Aspectos constructivos y de costo de proceso de produc ción e instrumentos de producción.

### DISTRIBUCION

Legalización y regularización, adjudicación, titulación, garantías y sujeto de crédito, municipalización y desarrollo social.

### USO

Administración y reglamentación.

## EVALUACION

Seguimiento y control, evaluación social.

## FUNCION DE LA NORMA

- A).- Acción directa, que define los alcances de la acción de los organismos en el proceso de la vivienda, acordes con las políticas establecidas.
- B).- La reglamentación y el control, que regulan la participación de los agentes que intervienen en las fases del proceso de la vivienda.
- C).- La inducción y el fomento, que establecen facilidades fiscales y financieras, promueven y organizan grupos sociales, orientando la participación de los agentes no gubernamentales en el proceso de la vivienda.

## PARTICIPANTES

En este programa fue integrado un grupo de trabajo en donde se establecieron los criterios para la formulación de las normas, con la participación de los siguientes organismos:

- Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (INDECO).
- Fondo de las Habitaciones Populares del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.
- Fondo de Operaciones y Descuento Bancario a la vivienda, Banco de México, S. A. (FOVI).

- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores (INFONAVIT).
- Fondo de la Vivienda del ISSSTE.
- Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM).
- Comisión para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal (CODEUR).
- Dirección General de Tecnología para la Autoconstrucción, SAHOP (hoy SEDUE).
- Dirección General de Control Técnico, SAHOP, ( hoy SEDUE).
- Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda, SAHOP, (hoy SEDUE).

#### PROGRAMAS A CONVENIR CON LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS

Las políticas planteadas en el nivel normativo y la de-terminación de acciones establecidas en el nivel estratégico debieron enmarcarse en plena congruencia con los planes y programas de centros de población y municipales, por lo que se requirió establecer un marco de coordinación normativa con los gobiernos de los Estados, particularmente respecto a los programas de inversión de los organismos y entidades de la ad-ministración pública federal y los planes, programas y po-líticas de cada entidad federativa.

Dicha concertación de acciones pudo ser expresada mediante un convenio de coordinación entre el gobierno federal, re-presentado por SAHOP, (hoy SEDUE), y los gobiernos de los Es-

tados en que estos programas se realicen.

#### METAS DE RESULTADO

El programa señala metas de vivienda e inversión que -- constituye un escenario que se deriva de la política general y que sirve de marco para la integración de los programas operativos de cada organismo o entidad. Las metas también con-templán la participación del sector público dentro de las ne-cesidades de la sociedad en su conjunto, habiéndose analizado la evolución previsible de las acciones e inversiones del sec-tor privado y del sector social, los mecanismos de regulación, inducción y fomento que permitirán apoyar la consecución de -- dichas metas.

Partiéndose de las necesidades de vivienda y consideran-do la evolución previsible en la acción de los sectores pú--blico, privado y social, se estimaron las acciones a realizar en cada año y por cada sector, estableciéndose en el período 78-82 una meta total de 2.278,273 acciones de vivienda, de -- las que al sector privado corresponden 544,893; al sector pú-blico 993,671 y al sector social 1'235,709.

Para fines de programación, las metas se clasificaron en directas, que responden a la acción del sector público; indi-rectas, ejecutadas por otros sectores, e intermedias; deriva-das de la acción articulada por el sector público con los sec-tores privado y social en el marco de la Alianza para la Pro-ducción.

Dicha acción permitió asimismo recibir de las entidades federativas los comentarios, requerimientos y acciones de sus programas de vivienda que permitieron adecuar y enriquecer el Programa Nacional de Vivienda.



La coordinación se contempla respecto a los siguientes aspectos:

- Concentración de acciones en materia de suelo.
- Asesoría, a solicitud de las entidades, para la elaboración de normas técnicas, jurídicas y financieras de aplicación estatal.

Se contempló el desarrollo de programas estatales de vivienda incorporen la acción federal en el ámbito de cada entidad federativa.

Estas actividades se han iniciado en la totalidad de las entidades del país, por medio de la elaboración de prediagnósticos; se terminó el escenario de programación y está por realizarse la integración final de los programas de cada Estado.

Para su desarrollo se contó con la participación de los siguientes organismos: INFONAVIT, INDECO, FOVI, FOVISSSTE Y BANOBRAS, así como de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, por medio de la Dirección de Equipamiento Urbano y Vivienda y el Centro SAHOP respectivo. En cada caso, cuando existía en el ámbito de la entidad federativa algún otro mecanismo sectorizado en SAHOP o algún organismo estatal o municipal que realizara programas de vivienda, se incorporaba en el programa.

El análisis realizado cubre los siguientes aspectos:

- Necesidades
- Demanda por ingreso y localidad.
- Tipologías
- Oferta
- Prototipos
- Normas (financieras, legales, administrativas, -- físicas, etc.
- Suelo y reserva territorial
- Infraestructura y equipamiento en relación a la vivienda
- Industria de la construcción

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano define también tres zonas que, por sus características de crecimiento, deben ser atendidas con políticas de ordenamiento y regulación.

Durante el año de 1978, el 42% de las acciones en materia de vivienda se desarrolló en las zonas prioritarias que define el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, dentro del marco de ordenamiento del territorio.

#### CORRESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL.

La ejecución del Programa Nacional de Vivienda requirió que las políticas propuestas se reflejaran en un compromiso - expresado en términos especiales y temporales, conforme a los cuales los organismos y entidades de la administración públi-

ca federal realizaron sus acciones e inversiones. Se orientó además a la adecuación de los instrumentos administrativos, - jurídicos y financieros y a la adecuación de un sistema de información, comunicación y evaluación que posibilitó la acción coordinada de los organismos públicos, de acuerdo a las polí-ticas establecidas en el Programa Nacional de Vivienda.

Este marco fue dado en la Comisión Intersectorial de Planeación, Programación y Financiamiento a la Vivienda, creado por Acuerdo Presidencial del 29 de agosto de 1981.

La congruencia de las acciones de los organismos se - - plantea fundamentalmente en los siguientes aspectos:

- En el cumplimiento de las metas y políticas esta-blecidas en el Nivel Normativo.
- En la coherencia de los principios de estructura-ción territorial y urbana planteados en el Nivel Estratégico.
- En la participación adecuada en los programas operativos del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Nacional de Vivienda.
- En la dosificación apropiada de las inversiones - del Programa Nacional de Vivienda, para responder a los diversos grupos de ingreso y a la dinámica de la problemática habitacional del País.
- En una adecuación normativa de la vivienda y su - reglamentación, acorde con las políticas y programas establecidos.

- En la correspondencia de la inversión, programada por los organismos, con el escenario de programación.

#### PARTICIPACIÓN EN EL PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA DE BANOBRAS

Esta institución canaliza su acción habitacional por medio del Fondo de Habitaciones Populares, sectorizado en asentamientos humanos. Aun cuando se encuentran en estudio las adecuaciones a este mecanismo, los programas considerados por el mismo presentan las siguientes características:

En 1979 el Fondo de las Habitaciones Populares programó la ejecución de 9,819 acciones de vivienda distribuidas en tres líneas de acción: 4,530 destinadas a la vivienda progresiva; 4,289 para vivienda terminada y 1,000 acciones de mejoramiento, a un costo promedio de \$165,412.00 con una inversión global de 1'624,181 millones de pesos, de los cuales 275,160, 1'253,241 y 95,780 millones de pesos fueron para atender a la vivienda progresiva, terminada y mejoramiento respectivamente.

Para el periodo 1978--82 el Fondo de las Habitaciones Populares estima la producción de 47,333 viviendas por lo que habrá de requerir una inversión global de 8,369.834 millones de pesos, destinando la inversión principalmente a la vivienda terminada, ya que mientras 1,280.479 millones de pesos serán para construcción de viviendas en forma progresiva, 6,550.745 millones de pesos se aplicarán a la vivienda terminada, destinando los 538,559 millones restantes al mejoramiento de vivienda. El beneficio social que abarcará la producción de estas acciones será para 122,721 habitantes aproximadamente, a un costo promedio de \$176,828.00 por acción de vivienda.

## FOVI/FOGA

En 1979 el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la vivienda canalizó 3,111 millones de pesos, correspondiendo -- 1,635 a sus propios recursos, 960 la banca y los 516 restan-- tes a los enganches de los adquirentes. Con esta inversión - se logrará la realización de 12,450 acciones de vivienda de - interés social con un costo promedio de \$249,879.00 (costos - de 1978). La población beneficiada fue de alrededor de ---- 68,475 habitantes.

En el periodo 1978-1982 el FOVI canalizó 14,729 - millones de pesos, de los cuales 7,710 fueron de sus propios - recursos, 4,569 de la banca y los 2,450 restantes de los en-- ganches de los adquirentes. Esta inversión originó 58,753 ac-- ciones de vivienda de interés social con un costo promedio de \$250,693.00 (costos de 1978). La población beneficiada fue - de alrededor de 323,142 habitantes.

Dentro del Programa Financiero de Vivienda, en 1979 se invirtieron 7,982 millones de pesos, correspondiendo 1,635 a los recursos del FOVI, 4,857 a la banca y los 1,490 restan-- tes a los enganches de los adquirentes. Con la inversión -- del Programa Financiero de Vivienda se logró la realización de 24,519 acciones de vivienda de interés social con un costo promedio de \$325,543.00 (costo de 1978).

La población beneficiada fue de alrededor de 134,855 - habitantes.

Durante el período 1978-1982 el Programa Financiero de Vivienda invirtió 42,951 millones de pesos, siendo 7,710 re-- cursos del FOVI, 26,959 de la banca y 8,282 de los enganches de los adquirentes. Con esta inversión se lograrón 134,126 acciones de vivienda de interés social con un costo promedio

de \$320,229.00 (costo de 1978). La población beneficiada - -  
alrededor de 737,698 habitantes.

#### FOVISSSTE

fue El Fondo de la Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado tiene tres tipos fundamentales de programas: - los de vivienda terminada en sus variantes unifamiliar y multifamiliar y el de mejoramiento de vivienda (créditos unitarios).

EL FOVISSSTE invirtió en 1979 alrededor de 6,122.9 millones de pesos, produciendo un total de 13,085 acciones, de las cuales, 10,224 son de vivienda terminada y 2,861 son acciones de mejoramiento de vivienda, programa que benefició a un total de 72,000 personas. Las acciones que realizó fueron de vivienda terminada principalmente y su costo promedio asciende a \$467,936.00 por acción.

Para el período 1978-1982 este organismo realizó una inversión de 35,640.981 millones de pesos, con los que realizó 67,491 acciones (48,367 de vivienda terminada y 19,124 acciones de mejoramiento de vivienda) en beneficio de 371,200 habitantes.

#### INDECO

Este organismo, en su programa de vivienda para 1979, - planeó la realización de un total de 17,931 acciones de vivienda, con una inversión de 927.1 millones de pesos. La totalidad de este programa demanda 607 has., de sueldo urbano, de las cuales 299 has. son parte de su reserva y las 308 has. restantes las tuvo que adquirir en un plazo inmediato. El costo promedio de sus acciones de \$51,704.00. Este programa beneficia 98,621 habitantes.

De las 246,707 viviendas programadas por este organismo para el periodo 1978-1982, correspondió 235,440 a vivienda -- progresiva; 4,146 a vivienda terminada y 7,121 acciones para el mejoramiento de vivienda. Se requirió para la realización de este programa un total de 10,552.543 millones de pesos.

#### INFONAVIT

El Instituto de Fondo Nacional de Vivienda para los trabajadores cuenta con cinco líneas de crédito para sus programas de vivienda: la primera corresponde al programa de vivienda terminada; la segunda a adquisición a terceros; la tercera a construcción en terreno propio; la cuarta a ampliación, reparación o mejoramiento y la línea quinta corresponde a pago de pasivos.

A las líneas primera, segunda y tercera, para efecto de ser congruentes con la apertura programática del Programa Nacional de Vivienda, se les consideró como vivienda terminada y su inversión fue de 10,603 millones de pesos, para un total de 40,542 viviendas terminadas, con un costo promedio de ---- \$261,536.00 por acción.

A las líneas cuarta y quinta se les consideró dentro -- del programa de mejoramiento de la vivienda y su monto asciende a 322,2 millones de pesos, para un total de 1,630 acciones, con un costo promedio de \$203,803.00 por acción.

Este programa benefició a 231,946 habitantes.

El instituto programó 196,365 acciones de vivienda para el lapso 1978-1982, distribuidas en sus cinco líneas de crédito, correspondiendo 187,180 acciones a la vivienda terminada y las 9,185 restantes al mejoramiento de vivienda. El costo - promedio de la vivienda terminada que incluye a las tres pri-

meras líneas de crédito es de \$313,544.00 y para las líneas - cuarta y quinta el costo promedio estimado fue de \$257,988.00, con una inversión de 61,061.4 millones de pesos, para atender la totalidad de acciones planteadas, distribuidas en 58,689.2 millones para la vivienda terminada y 2,372.2 millones de pesos a los programas restantes.

La población beneficiada por el programa 1978-1982 de - INFONAVIT fue de 1'080,000 habitantes.

#### ISSFAM

El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas programó 626 acciones de viviendas en 1979; 126 pertenecen a unifamiliares terminada y 500 a otras acciones, - con inversión de 285 millones de pesos y un costo unitario de \$455,271.00.

La información presentada cubre los años 1978-1980; las acciones del Instituto programadas para el periodo 1980-1982 son 376, en la línea de vivienda unifamiliar terminada; otras acciones suman 945, para un total de 1,321.

La inversión representa 532.6 millones de pesos, a un - costo de \$403,179.00 por acción, y beneficia a 1,321 familias.

Otros organismos sectorizados en SAHOP (hoy SEDUE).

El sector asentamiento humano integra acciones de diversos organismos entre los que se incluye el INDECO y al Fondo de las Habitaciones Populares de BANOBRAS, cuya programación se presenta por separado. Aquí se presentan las acciones correspondientes a FOMERREY, Fideicomiso Puerto Vallarta, Fideicomiso Acapulco, Fideicomiso Lázaro Cárdenas, así como a las urbanizadoras e inmobiliarias sectorizadas en asentamientos - humanos.



Para 1979 se realizarón 15,522 acciones de vivienda progresiva y de mejoramiento, con una inversión de 580.5 millones de pesos y un costo unitario de \$37,400.00 por acción; generando 6,850 empleos (4,644 directos y 2,206 indirectos).

Para 1978-1982 se programó la realización de 99,063 acciones fundamentalmente de vivienda progresiva y de mejoramiento. El monto total de la inversión implica 2,935.672 millones de pesos, con un costo promedio, para la vivienda progresiva, cercano a los \$37,000.00. Estos programas beneficiaron a 545,000 habitantes.

Este grupo, formado esencialmente por organismos como - PENEX, la Comisión Federal de Electricidad, CODEUR y FICCOIA, programó para 1979 la realización de 53,148 acciones, con una inversión aproximada de 5,346 millones de pesos, para satisfacer la demanda de 292,314 habitantes. Se planteó una inversión de 187.5 millones de pesos para urbanización y compra de tierras.

El costo promedio aproximado es de \$100,601.00 y se crean 42,774 empleos directos y 20,316 indirectos. Se contó además con información anual para el período 1980-1982, dando en forma agrupada para el período 1978-1982 un monto global de 23,935.6 millones de pesos; para la vivienda terminada 13,349.9 millones; para el mejoramiento de la vivienda 7,387.3 millones y los restantes 3,198.1 millones se destinaron a vivienda progresiva y préstamos para escrituración.

#### MARCO LEGAL DE LA VIVIENDA.

Entre los antecedentes jurídicos de más importancia en materia de vivienda conviene mencionar el texto del Artículo 123, fracción XII, de la Constitución de 1917, que establecía que, además de las garantías para los obreros, era menester -

otorgarles el derecho a la habitación como un medio para elevar su nivel de vida. Dicho derecho se consignaba en los siguientes términos.

"En toda negociación agrícola, industrial, minera o --- cualquier otra clase de trabajo, los patrones 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".

En lo que respecta a los antecedentes en materia de acciones públicas, son significativos los programas públicos de vivienda, que se inician en el año de 1925, a cargo de la Dirección de Pensiones; la construcción, en 1932, del Banco Nacional Hipotecario de Obras Públicas; la expedición, en 1934, de un decreto que autorizaba la reducción del precio de venta de las casas para obreros; la creación del Instituto Nacional de la Vivienda que tenfa entre sus objetivos atender la investigación de los problemas habitacionales y dirigfa sus actividades a grupos económicamente débiles; en 1954 y 1956 la iniciación de los programas de vivienda en arrendamiento del Seguro Social, y de los programas de vivienda de Petróleos Mexicanos.

En el régimen del Presidente Adolfo López Mateos se intensificó el esfuerzo del sector público mediante los diversos organismos, destacándose la construcción de la unidad --- Nonoalco Tlatelolco e iniciándose los trabajos para la integración del Programa Financiero de Vivienda que, mediante las adecuaciones políticas correspondientes y las disposiciones administrativas, permitió crear un instrumento que canalizara globalmente recursos a la vivienda, habiéndose realizado modificaciones a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares, y determinando los criterios para el ---

otorgamiento de créditos para vivienda de interés social; se constituyeron dos fideicomisos, el primero denominado Fondo de Operación y Descuento Bancario y la Vivienda (FOVI), cuyo objetivo es otorgar apoyo financiero a las instituciones de crédito y el Denominado Fondo de Garantía y apoyo a los créditos para la vivienda (FOGA), cuyo objetivo fundamental es otorgar apoyo a las instituciones de crédito privadas que efectúan operaciones destinadas a la vivienda de interés social.

A partir de 1970, se crea la Dirección General de Habitación Popular del Departamento del Distrito Federal y se modifica la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda y se crea el INDECO (Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular) con un área de competencia más amplia.

Las modificaciones a la Ley Federal del Trabajo, correspondientes a 1970, en que se plantearon condiciones diferentes para el cumplimiento de la prestación constitucional de dar viviendas cómodas e higiénicas a los trabajadores, representan asimismo antecedentes jurídicos de importancia.

En 1971, a raíz de diversa propuestas de los grupos sociales, se reformó la fracción XII del Apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que quedó como sigue:

"Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de

financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y - suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una -- ley para la creación de un organismo integrado por represen-- tantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los pa-- trones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos con forme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en pro-- piedad las habitaciones antes mencionada.

A fin de reglamentar el precepto constitucional mencio-- nado, se expidió el 24 de abril de 1972 la Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores ----- (INFONAVIT), que señala entre sus objetivos:

Establecer y operar un sistema de financiamiento que -- permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficien-- te para:

- a).- La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas;
- b).- La construcción, reparación, ampliación o mejora-- miento de sus habitaciones;
- c).- El pago de pasivos contraídos por los conceptos - anteriores.

Coordinar y financiar programas de construcción - de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

Asimismo y mediante Decreto Presidencial de Reformas, - publicado el 28 de diciembre de 1972, se establecieron las mo

dificaciones a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios de los Trabajadores del Estado, estableciéndose criterios -- para los préstamos hipotecarios y para la constitución del Fondo de la Vivienda que tiene por objeto:

Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:

La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, incluyendo aquellas sujetas al régimen de condominio.

La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones:

El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores:

Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

Asimismo, se crea un mecanismo paralelo para la atención de las fuerzas armadas mexicanas; el FOVIMI.

Se integran, por otra parte, mecanismos relacionados con tierra para la vivienda, ya sea la regularización o la creación de oferta, destacándose en el ámbito federal el CORETT y en el ámbito estatal el Instituto AURIS.

Mediante las adiciones a la Constitución en sus artículos 27, 73 y 115, se establecen las bases para legislar en materia de asentamientos humanos y particularmente mediante la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos.

La vivienda en materia en la que concurren la competencia y jurisdicción de la Federación de los Estados. Son materia de competencia federal, con respecto a la acción directa, las acciones e inversiones de los organismos y entidades de la administración pública federal que producen o financian vivienda, con respecto de la acción inductiva, los mecanismos financieros, tributarios y de fomento y en lo relativo a la acción reguladora, las disposiciones del Reglamento de Ingeniería Sanitaria en materia de edificios. Destaca en particular la legislación sobre vivienda para los trabajadores que cubre los tres aspectos planteados.

Por disposiciones del Artículo 121 Constitucional en el ámbito de las entidades federativas donde se regulan las acciones que los particulares pueden realizar en materia inmobiliaria. En éste ámbito se regulan, por medio de leyes locales de desarrollo urbano, códigos civiles, reglamentos de fraccionamientos, construcción, catastro, registro, condominio y otros aspectos tales como el régimen de propiedad, las construcciones, fraccionamientos, los criterios de regularización respecto a la localización y las formas de apropiación, uso y edificación de la vivienda.

La gran mayoría de las leyes de desarrollo urbano estatales establecen como objetivo el mejoramiento de las condiciones de vivienda de la población, mediante el desarrollo de las acciones que tienden a lograr que todos los habitantes puedan contar con una habitación digna. Se posibilita también regular el mercado de los terrenos y de los inmuebles dedicados a la vivienda popular.

Señalan además estos ordenamientos que, al elaborar el plan estatal, deberán determinarse las políticas encaminadas a lograr una relación conveniente entre la oferta y demanda de vivienda.

Se ordena asimismo que se incluyan las estipulaciones - que correspondan a los convenios que celebre el Estado con la Federación, las dependencias oficiales, organismos descentralizados o empresas paraestatales y los particulares para coordinar la solución de los problemas que afectan al desarrollo urbano dentro del cual tiene especial relevancia el de la vivienda.

Sin embargo, la carencia de principios comunes en la materia, la multiplicidad de ordenamientos, la limitada coordinación entre las acciones directas, reguladoras, de fomento e inductivas y las dificultades para la concurrencia de los distintos niveles de gobierno, han creado una situación jurídica compleja que es necesario abordar.

El estado actual de la evolución social y jurídica del país exige el esfuerzo de los sectores público, social y privado en la solución del problema habitacional; para ello se ha elaborado el Programa Nacional de Vivienda que tiende a determinar las medidas necesarias para que, mediante la integración de mecanismos relacionados con el acceso a la tierra urbana, los recursos financieros, los elementos de la construcción y los programas habitacionales, pueda lograrse la cobertura de vivienda para toda la población.

#### BASES JURIDICAS.

Con base a lo señalado y al imperativo que reconoce el Estado de crear las condiciones sociales necesarias para que cada capacidad de trabajo pueda tener derecho y oportunidad a la disposición de un techo donde cobijar a quien la desarrolla y su familia, es un objetivo fundamental del Programa Nacional de Vivienda identificar las medidas de orden jurídico que permitan materializar sus objetivos y políticas.

El marco jurídico parte de las consideraciones del constituyente, en tanto enmarca a la vivienda en el conjunto de los derechos sociales del pueblo mexicano.

El marco jurídico de los asentamientos humanos ratifica el tratamiento de la vivienda como derecho social en lo señalado en los artículos 27 y 123 constitucionales, así como en la Ley General de Asentamientos Humanos, particularmente en su artículo 3o., en que se dispone que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos tenderán a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural mediante la regulación del mercado de terrenos, además de los inmuebles dedicados a la vivienda popular; y la promoción de obras para que todos los habitantes del país tengan una vivienda digna.

A mayor abundamiento, la ley general mencionada señala, en su artículo 9o., que: los municipios, las entidades federativas y la Federación en el ámbito de su jurisdicción deberán regular el mercado de los terrenos y además el de los inmuebles destinados a vivienda popular, lo que podrá realizarse mediante leyes o disposiciones administrativas, de las --- cuales forma parte este programa.

El Programa Nacional de Vivienda se fundamenta también en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que señala en el artículo 37, fracción IV, que: corresponde a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas formular y conducir los Programas de Vivienda y Urbanismo.

. El Programa se apoya asimismo en el Decreto de Aprobación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano que señala en su Artículo 3o., como objetivo del Plan, propiciar las condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos y --- equipamiento urbano. El artículo 4o. del mismo decreto seña-



la que el cumplimiento de los objetivos del plan se regulará --- conforme a las principales políticas entre las que señala, ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda popular con programas de mayor alcance social, que estimulen la participación de la población en acciones de vivienda progresiva y mejorada.

El Artículo 5o. del mismo decreto señala que los programas operativos del mismo se regirán por los acuerdos y modificaciones que al efecto dicte el titular del ejecutivo.

La vivienda está contemplada, dentro de la tipología -- programática del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, como uno de los programas propios del sector asentamientos humanos.

Por Acuerdo Presidencial del 29 de Agosto de 1981 fue -- creada la Comisión Intersecretarial de Planeación, Programación y Financiamiento a la Vivienda, con la Participación de las secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, -- Hacienda y Crédito Público Y Programación y Presupuesto. El Programa Nacional de Vivienda servirá de base al trabajo de -- esta comisión para proponer las políticas y criterios a que -- deben sujetarse los planes y programas de las dependencias -- de la administración pública federal, en materia de vivienda.

El programa parte de armonizar las acciones de vivienda y de desarrollo urbano y el ordenamiento territorial. Tiende a establecer una estrategia global que elimine la dispersión que ha privado en la acción habitacional, para lograr la eficacia de las acciones habitacionales del sector público.

El Programa Nacional de Vivienda se conforma de los siguientes elementos:

- 1.- Los objetivos a que están orientadas las acciones.

- 2.- Las políticas que encauzan y regulan las tareas de programación y presupuestación y ejercicio de la inversión pública.
- 3.- Las metas a corto, mediano y largo plazos hacia cuya realización están dirigidas las acciones e inversiones.
- 4.- Los lineamientos de estrategia que harán congruente este programa con las bases de la planeación económica y social con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Las líneas de acción que enmarcan a la vivienda como proceso y la dosificación de la oferta de las acciones de los organismos y entidades públicas.
- 5.- Los programas operativos a cuya implantación y ejecución prioritaria deben abocarse las dependencias y entidades públicas federales, dentro de sus respectivas esferas de atribuciones.
- 6.- Las bases y contenidos a que se sujetó la coordinación de la Federación con los gobiernos de los Estados y con los sectores social y privado.
- 7.- La corresponsabilidad sectorial que incluye número y tipo de acciones, monto de inversión, efectos sobre el empleo y la industria de la construcción, así como localización territorial de las inversiones, congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, ha servido de marco para la definición de la corresponsabilidad institucional que establece la concurrencia en términos especiales y temporales de los organismos y entidades de la administración pública y federal, para la ejecución de sus acciones e inversiones.

- 8.- La determinación de criterios normativos para la instrumentación del programa.
- 9.- Un sistema integrado de evaluación para medir metas y resultados, en concordancia con el Sistema Nacional de Evaluación.

#### LINEAMIENTOS PARA LA INSTRUMENTACION.

De acuerdo a la descripción y características del --- marco legal aplicable a la vivienda, se requirió fijar los - lineamientos de instrumentación jurídica necesarios para la ejecución del programa, que contemplan, desde los diferentes ámbitos de competencia que distingue nuestro sistema legal, - los diversos aspectos de la problemática habitacional y contingan los conceptos mínimos necesarios para conformar una - base acorde que permita armar en su conjunto la posibilidad jurídica de una política estatal integral en la materia, ex-plícitada por este Programa Nacional de Vivienda.

Este programa es obligatorio para todas las entida--des y organismos del sector público federal por medio de la aprobación que el Ejecutivo Federal hizo de él, dándole ce-teza jurídica. Su implantación requirió de la integración de medidas en diversos sectores de la acción pública federal en los siguientes aspectos:

La conducción de programas de vivienda que tuvo como atribución la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras --Públicas en el Artículo 37, fracción IV, de la Ley de la --- Administración Pública Federal, se realizó con base en el Programa Nacional de Vivienda, para lo cual debió.

- Coordinar la ejecución y revisión del Programa -

Nacional de Vivienda.

- Representar al gobierno federal en los convenios que éste suscriba con los gobiernos de los estados para participar conjuntamente en los distintos aspectos de los programas estatales de vivienda, con las acciones e inversiones de vivienda que la Federación vaya a realizar en las entidades federativas.
- Cuidar que las acciones que se realizarán en materia de vivienda fueran congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y con el Programa Nacional de Vivienda.
- Coordinar la ejecución y revisión de los programas operativos de vivienda, de suelo urbano y de Alianza para la Vivienda.
- Promover y fomentar programas de vivienda cooperativa.
- Emitir normas oficiales en materia de vivienda.
- Fomentar programas experimentales de tecnología para vivienda y prestar asistencia técnica en la materia.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público debió.

Promover, en la esfera de su competencia, la ejecución de los planes y acciones de vivienda.

Establecer las medidas necesarias para que las instituciones de crédito sólo autoricen operaciones acordes con los

planes y programas de vivienda.

Propiciar la creación de mecanismos financieros para -- que todos los estratos sociales tengan acceso efectivo al crédito para su vivienda, en especial los sectores sociales de -- bajo ingreso y no asalariados.

Tomar las medidas necesarias en materia de política cre- diticia y fiscal y en la formulación del programa financiero del sector público, con base en el cual se manejará la deuda pública, para el efecto de entablar la congruencia con lo pro- visto en el Programa Nacional de Vivienda.

La Secretaría de Programación y Presupuesto debió

Promover, en la esfera de su competencia, la ejecución de los programas y acciones de vivienda.

Formular el programa de gasto público federal y los pro- yectos de presupuestos de egresos de la Federación y del De- partamento del Distrito Federal, tomando en cuenta los objeti- vos y políticas del Programa Nacional de Vivienda.

Al formular el programa del gasto público federal y los proyectos de presupuestos de egresos de la Federación, tom<sup>ó</sup> en cuenta los objetivos y políticas previstos en el Programa Nacional de Vivienda e hizo compatibles en las asignaciones -- de recursos para gasto corriente y las autorizaciones de in- versión pública federal con lo dispuesto en el referido pro- grama.

La dependencia de la administración pública federal que tengan facultad para otorgar permisos, autorizaciones y con- cesiones que impliquen la ejecución de acciones relacionadas con la materia y que formen parte del Programa Nacional de --

Vivienda, deberán verificar, en forma previa a la expedición de los mismos, que dichas actividades, y obras sean compatibles con lo establecido en el referido programa. Para este propósito, debió consultarse a la Secretaría de Asentamientos Humanos, hoy Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Para atender a los grupos de población no asalariada de menores ingresos, con vivienda progresiva, mejoramiento habitacional o lotes con servicios, se fortaleció al Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), con mayores recursos y nuevas reglas de operación, lo que permitió su participación en los programas nacionales de vivienda en mayor grado, al pasar su participación de 4.5% en 1983 al 12% en 1986.

El Fondo de Habitación Popular operó hasta el 31 de diciembre de 1980, pasándose a convertir posteriormente en lo que hoy es Fondo Nacional de Habitaciones Populares, constituido por acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día dos de abril de 1981, y que fue modificado por acuerdo publicado el 23 de enero de 1985, teniendo como propósito básico el atender las necesidades de vivienda de la población, preferentemente no asalariada y con menos ingresos y menores 2.5 veces el salario mínimo.

El funcionamiento del fideicomiso y la relación con sus acreditados, se sustenta en un conjunto de principios comprendidos en el presente documento denominado reglas de operación y políticas de administración crediticia.

Las reglas de operación describen la estructura del organismo y las condiciones generales a las que deberá sujetar se el mismo. Las políticas de administración crediticia rigen la relación entre el fideicomiso, Fondo Nacional de Habitaciones Populares, sus acreditados y los beneficiarios de los programas.

Además de los ya mencionados, el Estado, amplía su esfera de acción en esta materia, al elevar a rango constitu-

cional el derecho de toda familia a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, expediendo también la Ley reglamentaria correspondiente, esto es la Ley Federal de Vivienda; - - creando otros organismos públicos encargados de llevar al - cabo las acciones necesarias y urgentes para la solución - del problema o su abatimiento, especialmente para las familias de menos recursos económicos.

Tales como el Comité de Reconstrucción del Área Metropolitana de la ciudad de México, el cual se encarga de coordinar las acciones de los diferentes organismos en materia de vivienda, inmediatamente después de los sismos de 1985.

Se pone en marcha el Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular, mediante acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de octubre de 1985.

Previamente el día once de octubre de 1985 es publicado un decreto presidencial expropiatorio de inmuebles de - propiedad particular, que se encontraban dañados por los - sismos, emitido por el Jefe del Poder Ejecutivo Federal, - con fundamento en los Artículos 4º, 27 párrafo segundo y - fracción VI y 73 fracción VI, base primera de la propia - Constitución; 1º fracciones I, III, V, X, XI y XII, 2º, 3º, 4º, 8º, 10, 19, 20 y 21 de la Ley de Expropiación; 836 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la república en materia federal; 1º, 2º, 5º, 6º, y 19 de la Ley Federal de Vivienda; 1º, 5º, 32, 37 y 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1º, 18 - fracción XII y 20 fracciones VII y XIV de la Ley Orgánica - del Departamento del Distrito Federal; y 1º, 2º, 3º, 5º, 6º y 79 de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

El día 21 de octubre de 1985 es publicado un nuevo decreto presidencial con los mismos fundamentos jurídicos, modificando la relación de inmuebles expropiados de la relación publicada el día once del mismo mes y año, en favor -

del Departamento del Distrito Federal, por causa de utilidad pública, orden público e interés social, para llevar al cabo la realización de acciones de vivienda a favor de las personas afectadas por los movimientos sísmicos.

El día dieciocho de octubre de 1985, se publica un decreto emitido por el Ejecutivo Federal sobre Normas de Emergencia en materia de Construcción, en el que se establece, - entre otras cosas, que las casas habitación no podrán ser de más de ocho metros de alto.

Asimismo se ponen en marcha otros programas de vivienda, tales como Fase II del Programa Emergente de Vivienda, - Reconstrucción Democrática de Tlatelolco y vivienda, así como también la construcción de viviendas por organismos no gubernamentales.



#### IV.- REPERCUSION SOCIOLOGICA A NIVEL SOCIAL, ECONOMICO Y POLITICO.

Al ser la Sociología la ciencia que estudia la realidad de la sociedad, en la cual los seres se unen entre sí, por vínculos diversos de los puramente biológicos --, es decir, en la vida diaria, en el trabajo, en la escuela, en la diversión, en la forma de vivir, de establecerse, en donde la vivienda es un factor importantísimo; ya que es uno de los satisfactores básicos de la familia, y de todo individuo dentro de la sociedad.

La vivienda siempre ha sido un problema social, ya que un gran número de habitantes carece de una propia.

En México, en 1917, se legisló, plasmándose en la Carta Magna, la obligación de los patrones de construir viviendas para sus trabajadores, cuando éstos eran un determinado número o excedente de éste. Con lo anterior el Estado buscaba una solución al problema de la vivienda; siendo por mucho tiempo casi una norma ineficaz; ya que muy poco se hacía para su aplicación; siendo hasta el mes de febrero de 1977 -- cuando se reforma la fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 de la Constitución, en cuando a buscar una solución al problema de la vivienda de los integrantes del sector obrero.

Por otra parte, el Estado, al través de diferentes organismos, prestaba algunas pequeñas alternativas para solucionar el problema de la vivienda, para aquellas personas que no eran asalariadas o eran subempleadas, o en algunos casos, trabajadores por su propia cuenta; pero de una manera especial, éstos organismos, ayudaban a dar solución a problemas sociales de determinados grupos; sobre todo de aquellos que eran afectados por alguna obra pública, tales como aquellos que fueron reubicados por la ampliación del Paseo de la Reforma, hacia el norte de la ciudad de México, Distrito Federal; en donde el Estado expropió un sinnúmero de predios en donde estaban asentados un gran número de familias, las que fueron dotadas de vivienda en la unidad habitacional llamada Santa Cruz Meyehualco, por mencionar alguna de ellas.

Siendo estos programas escasos, y con el único fin de evitar tensiones sociales ante los grupos afectados, dándose cumplimiento a lo ordenado para estos casos en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - Fuera de estos casos, poco se hacía para resolver el problema habitacional, ya que se carecía de los medios financieros para hacerlo.

Por lo que al ser modificada la fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, el Estado crea un sistema de financiamiento al través del cual se busca solucionar el problema de la vivienda, dicho sistema de financiamiento es al través de la aportación obligatoria de los patronos del 5% del salario base de cada uno de sus trabajadores, creándose también el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, quien es el encargado de manejar dichas aportaciones de los patronos, para la construcción de viviendas que les son asignadas a los trabajadores a crédito y con un tiempo de amortización de 15 años y con un interés mínimo.

Esta medida del Estado vino a aliviar en alguna medida el problema de la vivienda, ya que también el propio Estado se obliga ante sus propios trabajadores, creando un organismo especial para afrontar el problema habitacional de sus trabajadores, llamado FOVISSSTE, subsistiendo además los préstamos hipotecarios que otorga el Estado a sus trabajadores al través del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, conocido como ISSSTE.

Surgiendo otro tipo de problemas, como lo es el espacio disponible, la dotación de servicios, provocado por el crecimiento geométrico de la población, el hacinamiento de gran número de personas, ocasionado por la inmigración a las grandes ciudades de la gente del campo, que van busca de una mejor forma de vida; por lo que el Estado se ve obligado a regular los asentamientos humanos, poniendo en vigor reglamentos y planes para lograrlo, tal como el Plan Nacional de Desarrollo.

Pero además se agudiza el problema habitacional, sobre todo en las grandes ciudades, por la gran demanda y la escasa o nula oferta de habitación, ya sea en propiedad o en renta; ya que la primera, el crecimiento del financiamiento es lento, y la recuperación del mismo también, mientras que la elevación de los costos es rápido y asfixiante, por lo que el accionar del financiamiento al través de los organismos creados por el Estado para ese fin se vuelve imperceptible. En el renglón de habitación en renta, es cada día más escasa, de precio más elevado, debido a la gran demanda. Por esto la vivienda en arrendamiento se torna cada vez más cara; por lo que el Estado, buscando proteger a las clases más desprotegidas, reforma la ley en materia de Arrendamiento de casa habitación, en el año de 1982; haciendo menos atractivo, o también (por que no decirlo) menos rentable el negocio del arrendamiento de casas habitación, tornando más agudo este problema social, sobre todo en la ciudad de México, Distrito Federal, ciudad en donde fue reformada dicha ley.

Ante tal situación, el Estado crea otros organismos con la única finalidad de proteger a las clases más necesitadas no importando si pertenecen al Infonavit, o al Fovissste, o si son asalariados o no; elevándose a rango de derecho humano el derecho a la vivienda digna y decorosa al modificarse la propia Constitución (párrafo cuarto del artículo 4o.), con la única intención de solucionar el problema de la vivienda, ayudando, de paso sea dicho, a solucionar la situación económica de las clases populares; tales como el FONHAPO. Siendo creada además la Ley Federal de la Vivienda.

Se presenta en el año de 1985 el más fuerte movimiento telúrico en la ciudad de México, Distrito Federal; Jalisco; Michoacán y Guerrero, teniendo grandes efectos catastróficos en estas cuatro ciudades, en donde gran cantidad de viviendas, por ser viejas o estar en pésimo estado, se desploman o quedan en un estado inhabitable, agudizando, con ello, el grave problema social de la vivienda, creando además problemas, tanto económicos, como políticos.

Ante tales circunstancias, el Estado, toma medidas de gran trascendencia para la sociedad, expropiando gran número de los predios afectados por el sismo, o que se encontraban baldíos, construyendo en ellos (después de derrumbar en su totalidad las construcciones derruidas o en pésimo estado) casas económicas, dignas y decorosas, asignándoselas a los mismos arrendatarios, para que las adquieran en propiedad -- otorgándoseles créditos; resolviendo así el más grave problema social tenido en los últimos veinticinco años; dichas acciones fueron realizadas por el Estado al través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, como cabeza de sector, y con créditos obtenidos en el exterior, o a través de donaciones, para tal fin.

La repercusión social que tal acción tuvo, es que -- el gran número de personas o ciudadanos afectados logran resolver su problema habitacional, teniendo actualmente, en la gran mayoría de los casos, una mejor forma de vida, más higiénica, con más espacio, mejor distribución de la vivienda, más intimidad; lo que se traduce en una vida social de más alto nivel, ya que esto se va a reflejar, no sólo en lo económico, sino también en lo social y en lo político, así como también, no sólo en lo individual, sino que también en lo colectivo. Ya que al tener más espacio y demás factores antes mencionados, se tendrán menos fricciones entre los grupos, tanto a nivel individual como colectivo; mejorando en mucho las interacciones sociales de las personas beneficiadas con tal acción, como grupo y con respecto a los demás integrantes de la sociedad, ya que se siente menos marginados al tener resuelto el principal factor de la familia, que es la vivienda.

En lo económico, su repercusión será ventajosa, ya que esa familia (cada una de las beneficiadas por dicha acción) tendrá más recursos para enfrentar otro tipo de problemas, ya que el problema económica de la vivienda se soluciona definitivamente; regularizándose inicialmente, minimizándose

después, hasta desaparecer por completo. Además, para el Estado, no sólo va a recuperar la inversión, sino que tendrá muchos más contribuyentes cautivos, por concepto de impuesto predial, agua, uso del alcantarillado, así como una más fácil y definitiva ubicación (al tenerse una vivienda propia) de los ciudadanos para el cobro de otro tipo de impuestos, tales como el vehicular y otros. Por lo que ya no serán unos cuantos, los que eran propietarios, los que paguen impuestos, sino que será el total de los nuevos propietarios los que pagarán sus respectivos impuestos, lo que se traducirá en mayores recursos para que el Estado siga dando solución a problemas sociales y dando más y mejores servicios.

Además de lo anteriormente mencionado, con dicha acción se crearon gran número de empleos, ocupando gran número de trabajadores, con lo que disminuye la tasa de desempleo problema que también va a incidir de una manera definitiva en las interacciones sociales de la propia sociedad, ya que el empleo es otro de los factores principales de la sociedad. Con lo que también se combate la crisis económica, reduciendo los efectos de la inflación, en lo que respecta al desempleo.

En lo político, el Estado se renueva ante su propia conformación, teniendo una sociedad más organizada, más integrada y con mayores y mejores sentimientos nacionalistas.

Además con dicha acción solucionó, el Estado, el problema político de gran número de propiedades que se encontraban con las rentas congeladas, decretada en el año de 1948 y que en la actualidad tenía efectos negativos, ya que los propietarios al no poder aumentar la renta, no realizaban ninguna mejora a las viviendas, las cuales cada día se encontraban en peores condiciones físicas, lo que constituía en muchos casos un grave peligro para sus habitantes, los que al no tener una mejor opción corrían el riesgo que representaba habitar esas viviendas. Además que se reducirán, en gran medida las controversias judiciales por el problema de arrendamiento de casas habitación, ya que muchas de estas propiedades se encuentran en litigio, al pretender los propietarios hacer ren

table el negoció del arrendamiento de sus viviendas. Además - que las familias beneficiadas con la reconstrucción de viviendas, las que les fueron dadas a crédito en propiedad, vienen a aliviar la presión psicológica de la renovación contractual - respecto a su habitación o vivienda,, lo que se traduce en -- una sociedad con menos tensiones sociales.

## V.- LEGISLACION.

A).- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

B).- Leyes Federales.

C).- Reglamentos.

D).- Decretos.

E).- Acuerdos.

A).- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, modificación al Artículo Cuarto Constitucional, elevándose a rango constitucional el derecho social de todo ciudadano para poseer una vivienda digna y decorosa.

B).- Ley Federal de Vivienda, reglamentaria del artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal del Trabajo.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Código Civil en materia federal

C).- Reglamento de la Comisión del Instituto del Fondo Nacional.

Reglamento del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Reglamento interior de la comisión de operación económica del Plan Director a que se refiere la fracción III del artículo - 35 de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal.



Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal.

Reglamento de Planes Parciales.

Reglamento del Registro del Plan Director para el Desarrollo -  
Urbano del Distrito Federal.

Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Desarrollo Urba  
no.

D).- Decreto por el que se integra la Comisión Nacional de Desarrollo  
Regional y Urbano.

Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Desarrollo  
Urbano.

Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Desarrollo -  
Urbano y Ecología para que en nombre y representación del go-  
bierno federal done o ponga a disposición de la Secretaría de  
Programación Y presupuesto, para que aporte según el caso, en  
favor de los gobiernos estatales los organismos y fideicomi-  
sos públicos que así lo requieran y que tengan por finalidad  
la ejecución de acciones de vivienda, los inmuebles que se se-  
ñalan.

Decreto por el que se establecen los estímulos fiscales para -  
fomentar la construcción de vivienda destinada al arrendamien-  
to.

Decreto por el que se aprueba el Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular del Distrito Federal.

E).- Acuerdo por el que se autoriza la creación del fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares.

Acuerdo por el que se autoriza la modificación del contrato constitutivo del fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares, para quedar como Fondo Nacional de Habitaciones Populares, -- FONHAPO.

Acuerdo por el que se autoriza la constitución del fideicomiso para promover y realizar programas de vivienda y desarrollo social y urbano destinados a satisfacer las necesidades de la población de ingresos mínimos de la ciudad de México.

Acuerdo por el que las personas físicas propietarias de inmuebles en los que existían construcciones destinadas preponderantemente a vivienda, que no han sido manifestadas al Departamento del Distrito Federal, se sujetarán a éste.

Acuerdo por el que los inmuebles actualmente en construcción o aquellos que se encuentren en reparación para ponerlos en condiciones de uso, como consecuencia del sismo referido en los párrafos de consideraciones del presente acuerdo y que no hayan sido dictaminados la necesidad de demolición, se sujetarán a las siguientes disposiciones.

como órgano de consulta y participación de la Comisión de Reconstrucción.

Acuerdo número 123, por el que se dan las bases para el grupo de trabajo sobre seguridad, emergencia escolar y participación social, de la coordinación de educación del Comité de Auxilio Social de la Comisión Nacional de Reconstrucción.

Acuerdo por el que se establecen las reglas para el pago de la indemnización por la expropiación de los predios ordenada mediante decreto, así como las características de la emisión de los bonos de renovación urbana del Distrito Federal y procedimiento para efectuar dicho pago.

Acuerdo que establece las normas de construcción y uso del suelo a que se someterán las obras que se lleven a cabo conforme al Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular del Distrito Federal.

Acuerdo por el que se exime por una sola vez, del pago del impuesto sobre adquisición de inmuebles, así como de los derechos de inscripción de las escrituras correspondientes, a las personas que perdieron su vivienda a raíz de los fenómenos sísmicos de septiembre de 1985.

Acuerdo por el que se delegan las facultades que se indican en los Directores Generales adjuntos, de construcción y de administración, el subdirector social, gerente jurídico, y jefes de zona del Organismo Renovación Habitacional Popular.

Acuerdo que crea el órgano administrativo Programa de Reconstrucción de la Unidad Habitacional Adolfo López Mateos Nonoalco Tlatelolco, ubicada en la ciudad de México, Distrito Federal.

Acuerdo por el que se crea la Comisión Evaluadora del sismo ocurrido el 19 de septiembre de 1985.

Acuerdo por el que se establecen las reglas para el pago de la indemnización por la expropiación de los predios ordenada mediante decreto, así como las características de la emisión de los bonos de renovación urbana del Distrito Federal y procedimiento para efectuar dicho pago.

Acuerdo que establece las normas de construcción y uso del suelo a que se someterán las obras que se lleven a cabo conforme al Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular del Distrito Federal.

Acuerdo por el que se exime por una sola vez, del pago del impuesto sobre adquisición de inmuebles, así como de los derechos de inscripción de las escrituras correspondientes, a las personas que perdieron su vivienda a raíz de los fenómenos sísmicos de septiembre de 1985.

Acuerdo por el que se delegan las facultades que se indican en los Directores Generales adjuntos, de construcción y de administración, el subdirector social, gerente jurídico, y jefes de zona del Organismo Renovación Habitacional Popular.

Acuerdo que crea el órgano administrativo Programa de Reconstrucción de la Unidad Habitacional Adolfo López Mateos Nonoalco Tlatelolco, ubicada en la ciudad de México, Distrito Federal.

Acuerdo por el que se crea la Comisión Evaluadora del sismo ocurrido el 19 de septiembre de 1985.

Acuerdo por el que se crea el Comité Supervisor de los donativos destinados a la atención de damnificados y reconstrucción de las zonas afectadas por el sismo del 19 de septiembre de 1985.

Acuerdo por el que se crea la Comisión Nacional de Reconstrucción.

Acuerdo que establece el Comité de Descentralización como órgano de consulta y participación para auxiliar a la Comisión Nacional de Reconstrucción.

Acuerdo por el que se crea el Comité de Prevención de Seguridad civil.

Acuerdo por el que se crea la Comisión de Reconstrucción del Distrito Federal.

Acuerdo por el que se crea el Comité de Auxilio Social, como órgano de consulta y participación de la Comisión Nacional de Reconstrucción.

Acuerdo por el que se integra un Comité de Coordinación del Auxilio Internacional como órgano de apoyo a la Comisión Nacional de Reconstrucción.

Acuerdo por el que se crea la Coordinación Técnica de Reconstrucción de la infraestructura hospitalaria en la zona metropolitana de la ciudad de México, Distrito Federal.

Acuerdo por el que se integra el Comité de Asuntos financieros

como órgano de consulta y participación de la Comisión de Reconstrucción.

Acuerdo número 123, por el que se dan las bases para el grupo de trabajo sobre seguridad, emergencia escolar y participación social, de la coordinación de educación del Comité de Auxilio Social de la Comisión Nacional de Reconstrucción.

## VI.- CONCLUSIONES.

Este trabajo, visto desde el punto de vista sociológico, no inquiera lo que debe ser o lo que debiera hacerse, ya que contiene el estudio de lo que fue, sin formular juicios de valor. Ya que lo que debe ser o lo que debiera hacerse se funda siempre en estimaciones, en valoraciones, en criterios axiológicos; los cuales solamente se vertirán en este capítulo final del trabajo.

Ya que para proponer un ideal, o para formular un plan de acción práctica encaminada a mejorar la realidad social, respecto a la vivienda, no basta con tener ideas claras esto desde luego es necesario, e indispensable, pero no es suficiente para intentar una acción práctica; por lo que también es necesario e indispensable tener una idea cabal y correcta de los materiales sobre los cuales y con los cuales se va a intentar esa acción práctica; tal y como está previsto en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Siendo el propio Estado el que se propone mejorar, reformar o en algunos casos hasta corregir aspectos sociales, con respecto a la vivienda y a los grupos sociales que las habitarán; contando para ello con un profundo conocimiento de la realidad social referente a este grave problema. Que incide también de manera económica y política en los diferentes grupos sociales; luchando por alcanzar que la acción tenga el alcance y éxito deseados.

El Estado mexicano através de su propia existencia como país independiente, ha buscado siempre dar solución a sus problemas sociales, entre ellos la vivienda.

A pesar de las grandes dificultades, para los diferentes sectores dar solución a los problemas de los grupos más desposeídos, el Estado siempre ha buscado dar solución a dichos problemas, por medios legales y equitativos.

Lo anterior lo ha realizado al través de la creación de diferentes organismos, así como de la expedición de -



leyes, reglamentos, acuerdos y decretos, encaminados todos a buscar una más rápida y mejor solución al problema habitacional.

Claro además de esos conocimientos generales, que familiariza al Estado mismo con la realidad social colectiva in genere, con sus tipos principales, con sus estructuras y procesos, necesita también, un conocimiento de la realidad social singular, de su pueblo en un determinado momento histórico, pero también requiere principalmente de un estudio de esa determinada realidad concreta; como la ocurrida con motivo de los movimientos sísmicos de septiembre de 1985.

Por lo que ante la acción destructora y devastadora de los movimientos telúricos sufridos en el mes de septiembre de 1985 en nuestro país, principalmente en las ciudades de Jalisco, Guerrero y Michoacán, así como en el Distrito Federal, en donde innumerables familias quedaron sin techo, por haberse derrumbado en donde habitaban o por haber quedado dichos inmuebles en un estado físico inhabitables, el Estado para realizar el estudio concreto a que me refiero, crea la Comisión Evaluadora de los efectos del sismo ocurrido el 19 de septiembre de 1985, la cual tiene como principales objetivos: investigar, cuantificar y evaluar el origen, características, y consecuencias de dicho sismo; así como para realizar los estudios necesarios para determinar las características del suelo y subsuelo del Distrito Federal, ciudad en donde dicho sismo causó mayores daños; tendientes a formular programas que permitan tomar medidas que disminuyan al mínimo posible los daños ocasionados por los sismos.

Una vez que dicha comisión realizó el estudio correspondiente; el Estado, al través del Poder Ejecutivo Federal, emite el decreto que aprueba el Programa Emergente de Renovación Habitacional, en el que se aprueba también la creación de un organismo público descentralizado, llamado Renovación Habitacional Popular, el día 12 de octubre de 1985.

Con el estudio y conocimientos de la realidad concreta, el Estado mexicano, al través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, como cabeza de sector, dio una brillante respuesta a la problemática habitacional, edificando en brevísimo tiempo un gran número de viviendas, dando solución casi en su totalidad, al problema, que en materia de vivienda ocasionaron tales fenómenos físicos, ocurridos, como ya se dijo, en septiembre de 1985.

Tal y como se esforzó el Estado, para dar solución al problema de la vivienda, ocasionado por los fenómenos físicos ocurridos en septiembre de 1985, debe de seguir esforzándose, ya que existen todavía un sinnúmero de familias sin una vivienda digna y decorosa en donde vivir, y lo que es todavía peor, se encuentran acosados por la situación caótica que guarda actualmente el mercado, con respecto al arrendamiento, para casas habitación, ocasionada por la poquísima oferta y la gran demanda.

Para lograr lo anterior se debe buscar destinar más recursos para el financiamiento de planes y programas tendientes a solucionar el problema de la vivienda, dentro de las acciones del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, ya que con ello se daría cumplimiento a la norma constitucional, que como derecho humano consagra en su artículo cuarto; amén de que se tendrían más contribuyentes cautivos, lo que necesariamente se tendría que traducir en más recursos del Estado para que solucione mayores problemas y proporcione mejores servicios a la sociedad.

Se debe también buscar acrecentar las fuentes del financiamiento creadas, como el Infonavit, Fovissste (entre las principales) al través de aumento en las aportaciones de los trabajadores, que obligatoriamente tienen que realizar los patrones, vía aumento por revisión contractual, para que el otorgamiento de créditos sea más dinámico. Con lo que se crearían más empleos habiéndose los efectos de la inflación

Además dichos financiamientos deberán ser para resolver también el problema de espacio, realizándose, necesariamente una mejor distribución de la población en todo el territorio nacional, o sea dicho de otra forma, dichos programas deben plantearse dentro del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, para resolver también el problema de las grandes hacinamientos de población en las grandes ciudades, ya que esto dificulta el poder proporcionarles servicios, tales como agua potable, luz, drenaje, pavimentación, recolección de desperdicios, etc.

Asimismo sería de mucha ayuda para llegar a tener una mejor distribución de la riqueza y una más completa justicia social; objetivo primario de cualquier Estado moderno.

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

- AGRAMONTE ROBERTO. Introducción a la Sociología. Editorial Cultural, S.A. La Habana, 1947.
- AGRAMONTE ROBERTO. Principios de la Sociología. Editorial Porrúa, S.A. - México, 1965.
- AGULLA JUAN CARLOS. Teoría Sociológica. Biblioteca de Ensayos Sociológicos. Instituto de Investigaciones Sociales. U.N.A.M., 1965.
- AKZIN BENJAMIN. Estado y Nación. Fondo de Cultura Económica. México, 1968
- ALBA FRANCISCO. La Población de México: Evolución y dilemas. Editorial - Colegio de México. México, 1977.
- ALBUERNE V. Estudios Sociales y Económicos. Monterrey, Nuevo León, 1931.
- ALVARADO PANTOJA GERMAN. Régimen jurídico de las prestaciones sociales de carácter oficial. Bogotá, 1948.
- AUDER EGG EZEQUIEL. Introducción a las técnicas de investigación social.- Editorial Humanitas. Buenos Aires, Argentina, 1978.
- ANDERSON NELS. Sociología de la comunidad urbana. Fondo de Cultura Económica. México, 1976.
- ANDERSON MICHAEL. Sociología de la familia. Editorial Fondo de Cultura - Económica. México, 1980.
- ANGUIANO ARTURO. El Estado y la política obrera del cardenismo. Editorial Era.
- AZUARA PEREZ LEANDRO. Sociología. Editorial Porrúa, S.A. México, 1977.
- CASO ANTONIO. Sociología. Editorial Limusa Wiley, S.A. México, 1962.
- CASO ANTONIO. Sociología. Editorial Porrúa, S.A. México.
- CASTILLO JOSE. Introducción a la Sociología. Punto Omega 56. Ediciones - Guadarrama, Madrid.
- CARPISO JORGE. Estudios Constitucionales. U.N.A.M., 1980.
- CUVILLIER ARMAND. Manual de Sociología. Librería El Ateneo.
- DE LA MADRID HURTADO MIGUEL. Estados de Derecho Constitucional. Editado - por U.N.A.M. México, 1977.
- ECHANOVE TRUJILLO CARLOS. Sociología Mexicana. Editorial Cultura T.G., -- S.A. México, D.F.
- GERTZ M. FEDERICO. La Vivienda congelada en el Distrito Federal. Librería M. Porrúa, S.A. México, D.F.
- GUZMAN LEAL ROBERTO. Sociología General. Editorial Porrúa, S.A. México, - 1983.
- INSTITUTO DE DERECHO COMPARADO. Bases para un anteproyecto de Código - - Civil uniforme para toda la República. U.N.A.M.
- RECASENS SICHES LUIS. Tratado General de Sociología. Editorial Porrúa, - S.A. México, 1986.