

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA

✓ C S H

TESINA

✓ “LA VIVIENDA COMO ALTERNATIVA DE
DESARROLLO SOCIAL Y COMO SISTEMA
DE CONTROL POLITICO”

✓ ELABORADA POR: IGNACIO JUAREZ CAMPOS
MATRICULA 82226664

✓ CARRERA: CIENCIA POLITICA
LIC.

**ASESOR: DR. TELESFORO NAVA
MARQUEZ**

LECTOR: DR. LUIS RODRIGUEZ

MEXICO D.F. 1995.

A MIS PADRES

JACINTO JUAREZ GABRIEL
LIBRADA CAMPOS ROSAS
POR SU CARIÑO, SU AMOR, SU
CONFIANZA Y SU APOYO POR QUE
SIN ELLOS YO NO EXISTIERA.

A MIS HERMANOS

GERARDO
FEDERICO
HERON
PRAXEDIS
ANGELICO
CRISTINA A ESTA CHIQUILLA QUE
AL APOYAR A MIS PADRES TAMBIEN
ME APOYO.
LORENZO

A MI HIJO

CARLITOS DE QUIEN ESPERO ME
SUPERE.

A MI ESPOSA

QUE NO QUIZO ESPERAR ESTE
MOMENTO QUE TAMBIEN ES DE ELLA

A MIS AMIGOS

QUE ME HAN APOYADO SIEMPRE

RAFAEL MUÑOZ FRAGA
VICTOR ARGUELLES
MIGUEL ANGEL MAGGI
CARLOS LOPEZ CASTRO
CRECENCIO MORALES—
PAULINA TORRES
MIGUEL OLARTE
OSCAR BARRERA

GERARDO MARTINEZ
FERNANDO DIAZ NARANJO
MANUEL CUEVAS PEÑA
ERNESTO ALBARRANO
CUITLAHUAC CRUZ B.
CUAŪHTEMOC CRUZ B.
FAMILIA GARCIA RODRIGUEZ
ANGELICA PORRAS

A MIS SOBRINOS

Y POR SU PUESTO A MI HERMOSO PUEBLO TLILAPAN

A TODOS LOS QUIERO MUCHO

NOTA.- SI ALGUN OTRO AMIGO ME FALTO ME DISCULPE POR LA OMISION,
PERO SIEMPRE ESTARA EN MI MENTE.

I N D I C E

INTRODUCCION

CAP. I LA PROBLEMATICA DE LA VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL SU ORIGEN Y SU DESARROLLO.

I.I.- SITUACION ACTUAL DE LA VIVIENDA

I.II.- USO DEL SUELO

I.III.- RESERVAS ECOLOGICAS Y MONUMENTOS HISTORICOS

I.IV.- INMIGRACION

.CAP. II LA VIVIENDA COMO SISTEMA DE CONTROL POLITICO

II.I.- ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE VIVIENDA

II.II.- SISTEMAS CREDITICIOS DE VIVIENDA

II.III.- GRUPOS Y PARTIDOS POLITICOS

CAP. III ALTERNATIVAS DE DESARROLLO DE VIVIENDA

III.- PROPUESTAS

INTRODUCCION

El problema de la vivienda es muy complejo, incluye gran cantidad de fenómenos y puede ser analizado desde varios aspectos.

Es un problema esencialmente social, pero que implica consecuencias políticas, económicas y culturales de gran importancia.

Tiene su base en graves problemas estructurales de la economía mexicana, los cuales tienen a su vez orígenes históricos y políticos que se remontan al mismo inicio del proceso de modernización del país, y que se ven agravados de manera drástica en las últimas tres décadas como consecuencia de la constante inmigración de las poblaciones rurales a los centros urbanos más desarrollados.

Cuando se analizan los factores económicos, políticos y sociales que provocan un problema de tal magnitud, muchas veces olvidamos que son seres humanos los que se ven afectados directamente en esta problemática. Por otra parte, si analizamos de manera aislada este problema, es difícil comprender en su totalidad el contexto social y político en el que se ve envuelto, sino somos sensibles y llevamos a cabo un análisis preciso y sistemático de los factores que provocan este fenómeno.

El acercamiento que pretendemos en este trabajo, busca evitar estos extremos, que se plantean en este trabajo, y que por el contrario pretende acercarse a la realidad que viven los mexicanos carentes de vivienda y por lo tanto a un futuro incierto en este plano.

El presente trabajo ofrece un panorama general, en donde se analizan las circunstancias más significativas que el problema

encierra, así como el impacto que ha tenido en la vida política del País

Al final de este trabajo presento algunas estrategias, que a mi juicio, y derivadas de mi experiencia personal me parecen deben ser cumplidas a cabalidad y de esta manera contribuir a la solución de este gran y complejo fenómeno sociopolítico.

CAPITULO I. LA PROBLEMATICA DE LA VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL, SU ORIGEN Y SU DESARROLLO.

El fenómeno de la escasez de vivienda, no es únicamente privativo del Distrito Federal, es un hecho que se manifiesta en todos los Estados de la República Mexicana. Esta problemática principalmente se acentúa en las grandes ciudades que son regularmente las capitales de las Entidades Federativas y la zona conurbada a ciertos centros de conglomeración masiva de población, a las que actualmente se les puede considerar las nuevas metrópolis , quiénes por una razón u otra han crecido en forma desproporcionada.

La vivienda en esta ciudad capital muestra varios elementos que inciden sobre la situación de crisis en materia de habitaciones populares, uno de ellos, sin duda alguna lo refleja la situación irregular en el uso del suelo y, por el otro lado las condiciones por las que se encuentran gran cantidad de predios por situaciones jurídicas inciertas, aunado a la proliferación de un sinfín de ciudades perdidas y vecindades decadentes. Esto refleja a una de las

acciones de atención social más urgentes a resolver, por ser esta una situación que se puede convertir en un detonante político que ponga en riesgo la estabilidad del Estado. Es decir, dadas las circunstancias económicas por las que atraviesa el país, el problema de la vivienda se sitúa en uno de los factores de mayor riesgo, ante los constantes fenómenos de desarrollo político que existe en nuestro País.

El escenario donde mayormente podemos encontrar la demanda de vivienda, se da en el contexto y con mayor intensidad antes de un proceso electoral. Aquí logramos explicar las diversas disyuntivas que se le presentan al ciudadano, mismas que son aprovechadas por los grupos, partidos políticos u otros organismos quienes se posesionan de la voluntad popular sobre la necesidad inmediata de la familia. En este contexto, en el que se ha estudiado el problema de la carencia de un lugar digno donde vivir, mucho se ha pensado que únicamente le corresponde a la SOCIOLOGIA, como la ciencia más adecuada para estudiar éste fenómeno, pero ello sólo sería exclusivo si el análisis se enfocará a una problemática puramente de índole social reduciendo esta problemática en su dimensión real a través del tiempo, del cual hemos sido testigos que esta disyuntiva ha sido rebasada y que deja de ser un problema puramente social para formar parte de una razón política.

Por ello, es que la CIENCIA POLITICA juega un papel muy importante en el análisis, ya que se estudia no sólo el comportamiento humano familiar sino los diversos elementos que se interactúan en el juego político de una muy diversa sociedad, hasta llegar finalmente a entender la relación que el problema de la vivienda tiene con el Estado y, las alternativas para su desarrollo, comportandose como un mecanismo de control político. Es por ello que el describir todo el entorno de desenvolvimiento de la vivienda implica conocer, en gran medida, la causa que da origen a este gran fenómeno a resolver.

Sin duda uno de los principales elementos que inciden sobre la proliferación de demandas por vivienda lo representa la constante inmigración de importantes sectores de población venidos del interior de la República, principalmente grupos indígenas, que ante las pocas o nulas perspectivas de desarrollo en su región tienden a emigrar hacia las principales ciudades del país o en dirección a los Estados Unidos de Norteamérica y, en gran proporción hacia la ciudad de México y su área conurbada, aunque cabe hacer mención que el porcentaje de inmigrantes que se traslada a la capital disminuyó de 1987 a 1990 en un diez por ciento en comparación al flujo manifestado a años anteriores, posteriormente de 1990 a 1993 la tasa de inmigración creció en un uno por ciento llegando al once por ciento

del total presumible. Según las estadísticas del INEGI del mes de noviembre de 1993, la población de la zona metropolitana crece en un total de doscientos mil habitantes anualmente. Esto quiere decir, que por cada año se forma una ciudad dentro del área metropolitana, mientras en el interior de la República sumando al total de inmigrantes se extingue lo relativo a una ciudad mediana. Las implicaciones por esta inmigración van desde mayor demanda en la prestación de servicios, hasta llegar a otro tipo de apoyos como la industrialización para ocupar a toda esta mano de obra barata ubicada como el llamado " ejército de reserva ".1

Esta inmigración produce un fenómeno especial dentro de la actividad cotidiana del Distrito Federal. Presiona de tal forma que obliga al Estado a tomar medidas precautorias para la solución de éste gran problema. La creación de organismos como FIVIDESU en 1983 y FICAPRO en 1985 fueron las vías institucionales para tratar de dar respuesta a la necesidad de vivienda popular en el Distrito Federal, situación que se vino a agudizar a raíz del terremoto del 19 de septiembre de 1985, y con éste fenómeno nos dimos cuenta de lo vulnerable que somos, al igual que las estructuras de acero. Por otro lado se tuvieron que hallar los mecanismos para que fuera la misma sociedad la que se reuniera para encontrar posibles soluciones a su problemática común, de ésta forma surgieron organizaciones sociales

como la Unión de Vecinos Damnificados 19 de Septiembre (UVyD-19) y su lider Alejandro Varas Orozco; La Unión de Lucha Vecinal, representada por Armando Contreras; El Comité de Defensa del Barrio Emiliano Zapata de la Colonia Guerrero, y su lider Armando Ramírez Palomo, La Coalición Civica Popular, y sus líderes Alfonso Ramírez Cuellar y Susana Quintana; entre otras organizaciones, estas fueron las más combatientes en su reclamo social ante la ineficiencia de las autoridades del ramo. Y que posteriormente convirtieron la demanda de vivienda en bandera de lucha y reivindicación partidista ante la falta de respuestas concretas del gobierno. La oferta de la demanda es en todas las veces atractiva pero sujeta a muchos obstáculos, para el año de 1993 se nota un decreciente interés de la población demandante de vivienda debido a dos principales factores: 1.- Alta burocratización de las instituciones encargadas de dar solución al problema de vivienda y 2.- altas tasas de interés y costos desorbitantes fuera del alcance de la gente más necesitada puesto que con un salario mínimo por persona no pueden cubrir las condiciones de crédito aunque podamos señalar que exista un ingreso familiar que pueda satisfacer el requerimiento, ello no quiere decir que se encuentren suficientes condiciones favorables para la adquisición de vivienda.

I.I. SITUACION ACTUAL DE LA VIVIENDA.

De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hay un pronunciamiento sobre las garantías individuales, específicamente quiero hacer hincapié en el artículo cuarto, párrafos primero y cuarto que dicen: " El varón y la mujer son iguales ante la ley, esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia (...) toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa, la ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo "2 y los mecanismos finalmente fueron las instituciones creadas para ello, tales como el Instituto de Fomento Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT); el Fondo para la Vivienda al Servicio de los Trabajadores del Estado (FOVISTE); Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONAPO); Fideicomiso de Vivienda de Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU); el ISFAM y finalmente el Fideicomiso Casa Propia (FICAPRO). Para ubicar con mayor precisión esta investigación se priorizó sobre las instituciones que resultaron más interesantes para el análisis son: FICAPRO y FIVIDESU, ya que estos por su origen fueron creados para atender la demanda de vivienda de las clases marginadas en el Distrito Federal.

El Gobierno del Departamento del Distrito Federal para atender mejor a sus habitantes, con respecto a sus demandas tiene conformada a la ciudad en cuatro regiones geográficas dependientes de la Secretaría General de Gobierno y que son: las Direcciones Generales Regionales Norte, -Sur, Oriente y Poniente, y desde esa organización trata de captar todas las demandas de la ciudadanía, aunque en ésta nueva administración del jefe del D.D.F., Oscar Espinoza Villarreal ha organizado una nueva instancia, que es la Coordinación de Delegaciones, cuya función es la canalización y solución de las demandas. En cuanto a las regiones mencionadas su función era únicamente la de canal de gestoría, estas no resolvían nada, sólo intermediaban entre las instituciones correspondientes y el demandante.

En la actualidad existen en la Ciudad de México factores de crecimiento que influyen en mayores prestaciones de servicios. Es decir en " las últimas dos décadas la tasa de crecimiento anual del Distrito Federal ha sido inferior a la de la zona Metropolitana; por ejemplo, en la década de los setenta el D.F. creció a una tasa promedio de 1.5% y la zona Metropolitana lo hizo a una tasa de 4% continuando con la misma tendencia en los 80s ".3

Tomando como referencia que en el Distrito Federal, la tasa media de crecimiento dentro de las dieciseis Delegaciones Políticas la he dividido en esta forma: en relación al crecimiento de la población anual, según las estadísticas del INEGI, las delegaciones de mayor crecimiento fueron: Tlahuac, Tlalpan, Cuajimalpa de Morelos, Xochimilco, Milpa Alta, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Coyoacan y Alvaro Obregón, quienes llegaron a una tasa de crecimiento del uno por ciento al cuatro por ciento anual, su tendencia fue positiva. En las restantes la tasa de crecimiento fue negativa.

La explicación que se proporciona con respecto a las delegaciones donde la tasa de crecimiento fue negativa, se explica porque en estas existen menos reservas territoriales, concluyendo que la poca reserva utilizable es ocupada para estacionamientos, parques, zonas comerciales y para construcción de edificios de más de cinco niveles para uso mercantil.

" El porcentaje de la población por debajo de los treinta y cinco años de edad es significativamente mayor para aquellas delegaciones cuya tasa de crecimiento es positiva, representando ésta el 74% de la población total. En cambio, en las delegaciones con tasa de crecimiento, es negativo el porcentaje con un 67% aproximadamente, lo cual refleja una población relativamente más joven en las

delegaciones con mayores tasas de crecimiento, causando de esta manera una mayor presión demográfica en esas zonas al alojar un mayor porcentaje de personas en edad de procrear ".4 Ante la falta de reserva territorial la población joven demandante de vivienda no puede ser satisfecha. Este problema lo que ocasiona es una interemigración de las delegaciones de primer cuadro hacia las delegaciones periféricas. Más adelante en el subcapítulo I.II., hablaré acerca de las situaciones negativas ocasionadas por el mal uso del suelo.

El fenómeno de la interemigración del primer cuadro de la ciudad hacia las delegaciones periféricas, trae consigo una serie de problemas para estas demarcaciones. El aumento en la prestación de servicios y la escasa planeación urbana para la edificación trae consigo muchos conflictos sociales que se tornan en causas políticas. Por supuesto esta acción natural de poblamiento obliga a acrecentar, en primer instancia, el presupuesto destinado y, por ende el total gasto del mismo para solventar la creciente demanda por servicios de una población creciente. En todos los casos, núcleos de personas relativamente jóvenes.

Según las estadísticas tomadas de los mismos datos proporcionados por FICAPRO y FIVIDESU, han sido alrededor de diez mil viviendas

durante 1993 que han sido construidas por esas dos instituciones encargadas de éste servicio de un total de 32 mil."5 concluidas en el Distrito Federal. En este sentido podemos hablar que durante 1993 fueron alrededor de 160 mil personas beneficiadas, si tomamos en cuenta a la vivienda habitada por cinco miembros de familia como máximo.

Aquí quiero hacer mención de un gran problema social existente, en lo referente a muchos líderes que han utilizado los diversos programas de vivienda popular y de interés social, como una industria, es decir, hacen negocio, dedicandose a agrupar y gestionar algún predio que pudiese entrar a un programa de vivienda. De estas gentes o grupos hablaremos en el subcapítulo II.I. del capítulo dos de ésta investigación.

También se menciona la existencia de gentes que no liderean grupos pero que logran ser beneficiarios no sólo en un programa sino en varios; quienes tienen dinero suficiente para los créditos de dos y más casas poniendo los derechos a nombre de tíos, primos, hijos, etc. y que al ser terminadas las casa-habitación, pueden ser vendidas a un costo superior al erogado durante su construcción.

Pero ésta situación no es la única problemática existente por las que atraviesa el fenómeno de la vivienda, para la construcción de casas- habitación en estos momentos, existen varios obstáculos: problemas en el uso del suelo, asentamientos irregulares en reservas ecológicas, vecindades decadentes y ciudades perdidas asentadas en predios de situaciones jurídicas irregulares y por último vecindades ubicadas en edificios considerados como monumentos históricos, principalmente los ubicados en el primer cuadro de la ciudad.

En sí, este es el panorama actual de la vivienda en cuanto a como se distribuye y su problemática. En lo subsecuente se hará hincapié en datos estadísticos, hechos y lugares donde pudiera existir algún programa de vivienda, los que están en proceso y los lugares no viables para éste servicio.

La vivienda como fenómeno social es un mal que agobia no sólo al Distrito Federal, sino al país entero. Los fenómenos que agudizan la escasez de este servicio sin duda lo son la migración de gente de las zonas rurales a las zonas conurbadas de las grandes ciudades. Este hecho no se ha podido detener debido a que estas grandes ciudades representan un polo de atracción económica muy fuerte, que atraídos por el espejismo de desarrollo y mejor nivel de vida, ya que en su lugar de origen no cuentan con una perspectiva de mejores condiciones

de vida, aunado a este fenómeno el alto nivel de la tasa de natalidad, que si bien ha disminuido, el porcentaje ha sido escaso a diferencia de los años 80, por citar una cifra, tan sólo el área metropolitana crece en un promedio de 25 mil personas anualmente. La Ciudad de México Distrito Federal, esta agotando todas sus reservas territoriales, por ello el gobierno capitalino, se encuentra afanosamente buscando predios desocupados, que aunque estan localizados los medios jurídicos resultan insuficientes para su adquisición debido a las situaciones irregulares de la mayoría de estos.

Luego entonces, una de las propuestas que voy a manejar en el inciso correspondiente lo será el establecimiento de una campaña de legalización de predios rústicos y casas-habitación a efecto de actualizar a estos otorgándoles la capacidad de ser factibles de venta, otro problema que se presenta y que quiero señalar es la gran cantidad de vivienda desocupada en renta, además de muchas viviendas sin legalizar por descuido de los propietarios originales, lo que causa un sinfin de problemas sociales que llegan incluso en convertirse en pleitos personales que se derimen ante las instancias legales correspondientes.

Como vemos, la vivienda resulta ser uno de los principales fenómenos que afectan a la gran ciudad de México, que por sus características propias presenta diversas facetas que he mencionado: vecindades decadentes y ciudades perdidas asentadas en predios con situaciones jurídicas irregulares; viviendas de interés social construidas actualmente para su renta o en préstamo, viviendas adquiridas por una persona bajo ciertos mecanismos en varios lugares: vecindades asentadas en edificios históricos y que por sus características propias el costo de remodelación resulta igual o mayor a las construidas, representando un gran problema a resolver; programas de vivienda promovidas por líderes nefastos, corruptos y vivales que defraudan a la gente necesitada de un techo, grupos de gestores y partidos políticos que aprovechan la necesidad de la población para fines personales y partidistas. Aquí es muy importante remarcar el como se establecen los liderazgos y como desaparecen de la misma forma, como surgen y cuales han sido los medios de estos grupos y partidos para mantener el control sobre esta importante clientela política. Los grupos que se han manifestado por tener un interés en la adquisición de vivienda son entre tanto los más conocidos: CCAT-UCAI, CONAMUP, Asamblea de Barrios, FNOC, Federación de Vecindades Decadentes y Ciudades Perdidas, El Arenal Unión de Colonias Populares, UPREZ, Unión de Familias por una Vivienda Digna, MUP, etc.

En general este grave deficit de viviendas y los medios para lograr se suman al bajo interés de la iniciativa privada en la construcción de vivienda para renta, las nuevas propuestas. Las inmobiliarias dijeron no interesarse en éste tipo de servicios por considerarlo de mucho peligro por las condiciones proteccionistas al inquilino. Con la nueva ley inquilinaria, se conoce que el inquilino queda desprotegido ante los casatenientes, al grado de realizar ciertas modificaciones de fondo a esta ley aprobada incluso en la Cámara de Diputados de la LV Legislatura.

La vivienda como objetivo principal en el desarrollo de la sociedad mexicana juega un papel importante en la actitud intrínseca al individuo que le puede proporcionar estabilidad emocional una vez obteniendo ésta, o bien un conflicto de igual forma al ser rechazado o al no lograr éste servicio al que tiene derecho.

I.II. USO DEL SUELO

Es indiscutible que se tenga contemplado en cualquier trabajo a realizar sobre vivienda, el uso del suelo, tema obligado, dadas las características que deben jugar los mecanismos para la ejecución de una buena vivienda. Sin ser técnicos en construcción ni arquitecto o geólogo, conocemos de algunas condicionantes para la construcción de casas-habitación en el Distrito Federal por ejemplo: de acuerdo "a la ley de Desarrollo Urbano y al Reglamento de Construcciones para el

residencial.

[...]

Hasta cuatro niveles

de cinco a diez niveles

más de diez niveles.

Hasta cuatro niveles

de cinco hasta diez niveles

más de diez niveles.

Se considera vivienda mínima la que tenga, cuando menos una pieza habitable y servicios completos de cocina y baño.

Se establece que para iniciar la construcción se debe contar con los siguientes requisitos: a) alineamiento oficial; b) constancia del uso de suelo; c) constancia de zonificación de uso del suelo; d) constancia de acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos (artículos 29, 30 y 31).

Podemos ver que los mencionados artículos se cumplen firmemente, aunque para el ejercicio de éste reglamento sea propicia la corrupción adscritos a las áreas correspondientes para la agilización de los trámites, para la construcción de vivienda. A excepción del artículo 30.2 "7 el problema de las constancias de acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos sin duda alguna, representa el

principal obstáculo en el Distrito Federal, la regularización de predios enfrenta también a dos grandes fenómenos:

1. El que en ellos existan un número determinado de familias que reclaman el derecho a un techo y un propietario supuesto que quiera regularizar el predio para comercializarlo, ocasionando múltiples conflictos, posibles de atacar con una buena concertación de ambas partes y una buena disposición de las autoridades para remediar en forma pronta el conflicto social.

2. Por otro lado, tenemos un gran número de predios que no pueden regularizarse debido a múltiples conflictos intrafamiliares por la adquisición de los derechos. Esta situación trae consigo un retraso muy profundo para la realización de proyectos de vivienda principalmente de interés social que es el problema más urgente a resolver en esta ciudad.

En la sesión del primer período del tercer año de la II Asamblea de Representantes del D.F. celebrada el día 11 de enero de 1993 en el informe de la III comisión del uso del suelo, cuyos principales miembros Roberto Campa Cifrian, Javier Hidalgos y Guadalupe Tron, dieron a conocer con respecto a la actividad de sus comisión desde 1991 cuando asumieron la Dirección de ésta, han celebrado 1055 reuniones con particulares, grupos de vecinos y con asociaciones de residentes.

Han hecho hincapié en que el mal uso del suelo trae consigo una infinidad de problemas de vialidad, ambulante y contaminación.

Esta comisión se ha avocado más hacia el establecimiento de los ZEDEC (Zonas Especiales de Desarrollo Controlado). Textualmente en su informe de labores explica lo siguiente "con el objeto de preservar la calidad de vida de algunas zonas de la ciudad y definir claramente que es lo que se puede construir y que usos están prohibidos, evitando la aplicación discrecional de leyes y reglamentos, se han realizado, a petición de los vecinos interesados, los estudios necesarios para que dichas zonas sean declaradas como especiales de Desarrollo Controlado". Esta acción de encaminar los ZEDECs como única actividad de la Comisión del Uso del Suelo de la II A.R.D.F. Da a entender éste el único fin y propósito de las funciones de ésta. Cuando presumimos que al clasificar a estas zonas le están proporcionando el marco legal e ideal para elevar los costos del uso de suelo, convirtiendo a estas zonas, lugares de privilegio para el desarrollo comercial y turístico, desplazando la actividad del ciudadano hacia las franjas consideradas fuera de la jurisdicción de las ZEDECs. Podemos señalar que el fenómeno ocasionado por éste tipo de política, únicamente traera como consecuencia, un expansionismo por igual del comercio popular y de los supermercados hacia estas

áreas, con el fin de cautivar a toda esta población que se encuentra lejos de las áreas del gran comercio. ejemplo de ello la reciente construcción de un complejo comercial en Rojo Gómez y el Canal de Tezontle (Delegación Iztapalapa). Area abandonada hasta hace aproximadamente diez años. Es decir, en diez años los predios que eran baldíos han pasado a conformar una extensa zona comercial que resulta un atractivo indiscutible para el desarrollo de zonas urbanas más densas y con los consecuentes efectos que provoca (terrenos que en diez años aumentaron de 40 nuevos pesos a 1000.00 nuevos pesos el metro cuadrado). En poco tiempo, las mismas condiciones de expansión empujaron a la población a buscar nuevos asentamientos que puedan garantizarle mejores posibilidades de vida. Luego entonces, cabe preguntarnos ¿ qué está pasando con la política del D.D.F.? Cuando conocemos que son más de 8 millones de habitantes y con un deficit de más de 30 mil viviendas; de lograr reducir este déficit, sería el tope ideal para poder decir que se haya alcanzado una meta satisfactoria para beneficio de los defensores.

El uso del suelo indudablemente, suele ser la parte medular para la conformación del marco ideal con la agilización de proyectos viables de desarrollo urbano, entre ellos el de la vivienda.

Dado que el sentido de la urbanización va más allá de simple prestación de los servicios. El concepto del Plan de Desarrollo Urbano en el país refleja la necesidad de la creación de mejores formas urbanísticas que proporcionen el ambiente propicio en cada uno de los centros urbanos del país. De tal manera que " la planeación urbana se debe entender como un proceso a través del cual se define el interés público como resultado de la concertación entre los diversos actores sociales".⁸

El Plan de Desarrollo Urbano es el instrumento donde se presenta la estrategia de desarrollo urbano que una vez aprobado, a través del procedimiento y la instancia que señale la ley, será de observancia obligatoria para la autoridad y la sociedad".⁹ Por ello, el uso del suelo punto esencial del desarrollo urbano se le debe comprender y analizar desde la óptica de una planeación integral de un programa capaz de captar y seleccionar los predios aún disponibles, capaces de ser usados en diversas acciones como los de vivienda y así llevar a efecto una simplificación administrativa adecuada a las nuevas demandas de vivienda en el país, preferentemente en el D.F.; además de realizar acuerdos con los diversos órganos del Gobierno Federal, así como con los órganos no gubernamentales para facilitar los tramites del uso del suelo preferentemente el destinado a la vivienda popular.

I.III. RESERVAS ECOLOGICAS Y MONUMENTOS HISTORICOS.

Tal pareciera que éste subcapítulo pudiera resultar contradictorio con respecto a al esencia de este trabajo, pero no lo será en la medida de que pueda explicar un desarrollo sostenido de planeación y

ecológicas y muchos edificios históricos considerados monumentos, pero que son a la vez lugares de grandes hacinamientos.

Si analizamos con detenimiento éste subcapítulo podemos advertir el hecho de la poca existencia de lugares de esparcimiento y de zonas ecológicas creadas especialmente para el combate a la contaminación.

De las existentes, las más importantes son entre otras; la Alameda Central, Bosques de Aragón, Parque Nacional del Pedregal, Guayamilpas, Chapultepec, el Centro Ecológico de Xochimilco, el Parque del Salado ubicado en los límites del Estado de México. Junto a estos debemos contemplar también a las declaradas zonas de reserva ecológica o parque nacionales, por considerarseles los pulmones del D.F. y que son la zona boscosa del Cerro del Ajusco, la del Cerro de la Estrella y el área periférica del Edo. Mex., de la Marquesa y Valle de Bravo. Como se señala, realmente son pocas las áreas verdes en la ciudad de México y área Metropolitana.

La profunda expansión urbana ha originado un deterioro constante a las pocas reservas ecológicas. Por ejemplo la falta de delicadeza de las autoridades del D.D.F. encargadas de lo ecológico y la planeación urbana, al no diseñar un programa obligatorio a toda aquella empresa

que ocupe con extensión más de 5 mil metros cuadrados a efecto de que presente un espacio determinado para jardín con arboles pequeños o medianos, marcando en la Ley General de Construcciones del D.F. y en la Ley General de Asentamientos Urbanos el espacio mínimo y máximo que debe ocupar un parque privado.

Se debe comentar lo interesante que señala la investigadora María del Carmen Carmona Lara "En general el proceso de urbanización es donde aparece un primer conflicto respecto al uso anterior de los terrenos y el papel que jugaban como sustento de la ciudad".¹⁰ Es decir, de sustento dinámico y productor de la urbe se transforma en un espacio consumidor y dependiente.

Esta transformación genera múltiples desequilibrios: zonas agrícolas productivas pasan a ser fraccionamientos ilegales o clandestinos. Por ejemplo la proliferación de ciudades perdidas; las áreas verdes se convierten en basureros; es decir, el uso del suelo se transforma en un serio problema al cambiar el valor social productivo en un valor especial catastral. Al final, este espacio sólo produce escasos impuestos y muchos problemas".¹¹

Cierto es que, al convertirse los predios en una situación irregular se transforman en hacinamientos con múltiples problemas

sociales de toda índole, además de afectar a la ecología por el hecho de no poder estar sujetos a una normatividad ecológica debido a su situación jurídica irregular, junto a esta también no pueden ser sujetos a la debida prestación de los servicios más necesarios, condición que genera una creciente corrupción, dado que por la urgente necesidad se presten los funcionarios públicos encargados de los servicios más inmediatos, a otorgar el apoyo en forma discreta. ¿Qué procede entonces? para coadyuvar a la regulación de ésta condición social en la que se encuentran inmersos los habitantes defechos, es necesario encontrar una rápida solución que priorice programas de legalización de predios en condiciones irregulares, con el único propósito de que sean utilizados para uso habitacional, sujetos a una profunda pero agilizada investigación judicial, a efecto de no perjudicar a terceros, siendo en muchas de la veces acciones judiciales concertadas.

Existe un punto muy importante comunmente en las unidades habitacionales de interés social donde, -por reglamento fueron construidas con sus respectivas áreas verdes se estan expandiendo las casas-habitación sobre ese espacio que no debe ser ocupado. Pero la falta de conciencia ciudadana, la necesidad de vivienda y la corrupción de las autoridades han originado la desaparición de un gran número de estos espacios. Si para tomar conciencia sumamos lo

ha desaparecido en muchas de las unidades, preferentemente
dríamos a cerca de 200 hectáreas de espacio destinado a jardines y
ra ocupados como cuartos anexos a las casas-habitación.

Ha sido tal la urgente aplicación de esquemas para el rescate del
bitat en esta ciudad, que anteriormente la misma II A.R.D.F.,
ctaminó un punto de acuerdo, firmado por los 6 partidos políticos,
donde se pronuncian por una de las formas del rescate de las
reservas ecológicas la reubicación de 25,910 familias. Y con el
objeto único de suscribir un pacto de defensa de las áreas de
reservación ecológicas con los distintos sectores de la población
ransladando a estas familias a lotes baldíos donde se les pueda
acilitar la adquisición de los mismos. De esta forma se combate a
las ciudades perdidas mismas que al desocuparse los predios pueden
pasar a un proceso de regularización y según sus condiciones poder
aplicarseles la cláusula de expropiación por causa de interés
público, facilitándole la legítima propiedad y su escrituración a
efecto de crear las condiciones sociales necesarias para recuperar
éstos predios y que puedan ser factos de aprovechamiento fiscal,
redituando en nuevos ingresos a la tesorería del D.D.F., por ende,
ser merecedores de la prestación de los suficientes servicios, así
como cuadyuvantes en el rescate ecológico, dado que la existencia de
las ciudades perdidas son eminentemente focos de infección y

epidemias, no porque ahí vivan gentes sucias, sino por las mismas condiciones sociales existentes de la irregularidad de los predios, que provocan la falta de atención legalmente en la prestación de los principales servicios. En suma, son varias las tareas que deben emprender las autoridades del D.D.F., las comisiones unidas de la I A.L.D.F. y la Secretaría de Desarrollo Social, que son : el rescate de las reservas ecológicas existentes, regularización de la tenencia de la tierra en las zonas rurales, legalización de las ciudades perdidas, intensiva construcción de viviendas, aplicación de mejores condiciones de crédito, elaboración de un plan ciudadano de convencimiento y concertación tanto con los pseudopropietarios como con las mismas personas asentadas en predios irregulares, modificación al reglamento de construcciones para asentar la condicionante contundente de que en todo tipo de construcciones deba existir una área verde según su tamaño y ubicación con la advertencia que de no hacerlo serán acreedores a una sanción económica y que en caso de no acatarla, proceder a la clausura de la obra.

El porqué es importante hablar de los inmuebles históricos habitados y usados como vecindades, bodegas, hoteles de infima categoría y algunos edificios abandonados. La importancia se funda en el grado de complejidad que representa la solución al uso de estos bienes inmuebles. Comúnmente, el principal problema lo refleja los

edificios usados como vivienda, ahí encontramos una variedad inmensa de problemas.

La proliferación de la prostitución, del pandillerismo, alcoholismo y tabaquismo es tan profundo en estos lugares que es innobjetable señalarlo. En el D.F. las delegaciones donde se encuentran estos edificios lo son: Cuauhtemoc, Venustiano Carranza. Iztacalco, Coyoacan e Iztapalapa; la que agrupa el mayor número es la primera puesto que abarca todo el Centro Histórico de la ciudad.

El interés al tocar éste apartado es debido a la situación que guardan estos inmuebles y a la importancia que juegan dentro del patrimonio nacional. La remodelación de estos edificios llega a ser muy costosa y fuera del alcance de los poseedores, esto refleja un grave problema debido a que se nos presentan dos graves disyuntivas: por un lado el restaurarlos y recuperarlos para hacerlos atractivos turísticamente, acarrea un problema social debido a la preocupación sobre donde y cuando alojar a los que habitan estos inmuebles y por el otro lado el costo que representan la recuperación de estos mismos, considerádos monumentos históricos. Esta contraposición social se transluce en una problemática política. La presión de ciertos sectores como el turístico y por el otro lado el sector de la población habitante de estos edificios manifiestan inquietud en

las autoridades delegacionales encargadas de programas del rescate del centro histórico. Durante el Gobierno del licenciado Manuel Camacho Solís como jefe del D.D.F., se efectúa otro programa que viene a coadyuvar al rescate del Centro Hi:

El rescate del Centro Histórico ha sido redituable, desluciendo el trabajo encaricado por Lic. Tulio Hernández. El rescate de las viviendas del virreinato y del siglo XIX se ha logrado gracias a los mismos propietarios quienes han aportado recursos para este programa, de esta forma en beneficio de los recursos no propios y aseguramiento a su patrimonio federal.

Pero esta situación de privilegio no beneficia a las numerosas familias que habitan a los más de 100 edificios en el Centro Histórico y que se han convertido en un alto riesgo para quienes las habitan, tomando en cuenta que de 20 habitantes por edificio y por cada familia de 4 personas que lo habitan, sumando un total de 80 personas viven en las condiciones que se les presentan en los considerados monumentos históricos.

edificios usados como viviendas, dando lugar a problemas.

La proliferación de edificios de alcoholismo y tabaquismo innobjetable señalan que se encuentran estos edificios en Iztacalco, Coyoacan e Hipódromo, primera puesto que abarca

El interés al tocar estos edificios se guardan estos inmuebles como patrimonio nacional. Es un problema muy costosa y fuera de control grave problema debido a que por un lado el restauración turística, acarrea gastos sobre donde y cuando se restauran el otro lado el costo de los mismos, considerados

I.IV. INMIGRACION.

Las Políticas Económicas de México y su Impacto sobre el Fenómeno de la Inmigración.

Desde la Revolución de 1910, México experimento un desajuste económico, sin embargo, estos problemas se agravaron aún más con la implementación del modelo de "sustitución de importaciones" y "desarrollo estabilizador", pues se adoptó el uso de técnicas de capital intensivo, la inversión se orientó hacia la industria descuidando la agricultura y tambien se mantuvo el tipo de cambio fijo para adquirir bienes de importación baratos.

Con la adopción de producción de capital intensivo relativamente barato frente al trabajo, no sólo se desplazó a la mano de obra, sino que tampoco se crearon suficientes empleos para absorber la creciente oferta de trabajadores.

Este crecimiento desequilibrado tambien afectó al sector agropecuario. En términos del intercambio con el sector industrial, este resultaba un tanto desfavorable debido a la política de precios que se implementó al sector agrícola.

El desarrollo de los demás sectores de la economía también fue fluctuante y a la larga, produjo una concentración de la riqueza en unas cuantas manos, una creciente pauperización de las mayorías; un desarrollo desigual en términos regionales, con la creciente dominación económica y política de las ciudades sobre el campo; desigualdad en las inversiones entre la agricultura y la industria, la formación de masas subempleadas y desempleadas ocasionadas por los patrones de desarrollo, basados en a la introducción de la mecanización y por último el creciente desequilibrio en el sector internacional.

Este crecimiento contradictorio fomentó condiciones de expulsión-atracción que alentaron los flujos migratorios, es decir, a nivel interno se generaron los factores de expulsión expresados en el desempleo, subempleo, desigualdad social, escasez de vivienda y la disminución de oportunidades económicas.

En resumen, el crecimiento económico de nuestro país ha sido insuficiente para alcanzar los objetivos de un desarrollo equilibrado y de pleno empleo.

La situación desde los primeros años de la década de los setentas hasta nuestros días se ha vuelto insostenible. El fracaso de las

políticas económicas explicadas anteriormente, agudizaron el desempleo motivo por el cual, una parte importante de estos sectores de la población contribuyeron a la formación de los flujos migratorios y mientras no se pueda erradicar este problema se seguirá alimentando la migración tanto interna del campo a las ciudades o a otros Estados de la República, así como la externa sobre todo hacia los E.U.A..

Uno de los grandes factores que influyen en la creciente demanda de vivienda sin duda alguna la representa la alta tasa de inmigración, esta población que ingresa a la ciudad viene a aumentar el grado de demandas de los servicios más necesarios.

En las últimas décadas nuestro país ha tenido un desarrollo socioeconómico y una centralización urbana que ha ocasionado un desequilibrio regional reflejado en la concentración de actividades en las principales ciudades, una de las cuales es la ciudad de México, que sigue padeciendo una migración masiva expresada en invasiones de tierra y proliferación de asentamientos humanos irregulares. Estos asentamientos erigidos en tierras ejidales, comunales, predios privados ó públicos, conllevan una problemática jurídica, social, política, económica y de programación y presupuesto que desquician la administración y el desarrollo urbano de la ciudad.

Los inmigrantes llegan

para lo cual ocupan predios algunas veces en forma pacífica y en otras violentamente ó al margen de la ley.

Esta situación se agrava cuando personas sin escrúpulos venden predios de los que sólo se manifiesta la posesión, más no la propiedad, conformándose de esta manera fraccionamientos irregulares, con las respectivas consecuencias jurídicas.

CAPITULO 2. LA VIVIENDA COMO SISTEMA DE CONTROL POLITICO

¿Porqué es importante mencionar a la vivienda como un sistema de control político? Solamente se mencionará un sólo motivo. El conocimiento de los medios de financiamiento y crédito de los organismos encargados de la solución de los problemas de vivienda, trae consigo un alto índice de liderazgos implicados en la solución de la demanda de vivienda al grado que se ha convertido esta necesidad, en elemento esencial para fomentar el clientelismo político, aprovechando los niveles de pobreza que existen en la

vamos a mencionar hechos y datos en el subcapítulo correspondiente a grupos y partidos políticos.

Dice Guillermo Trejo "Una vivienda puede ser evaluada desde distintas perspectivas: La calidad intrínseca de los materiales con la que esta construida, su localización. Los servicios con los que este provista, su diseño arquitectónico, etc. Estan realizados para los fines"12 no por el valor sino por el impacto que en conjunto tienen sobre la calidad de vida de los habitantes en cuestión. En éste aspecto una de las instituciones pioneras para el análisis de la vivienda lo fue el COPLAMAR cuyo diagnóstico era el definir conceptual y eventualmente el problema de la vivienda y el satisfactor mínimo correspondiente remite indirectamente a lo que aquí se ha definido como capacidad básica. Esto es cuando la vivienda cumple con las funciones esenciales de protección, higiene, privacidad y comodidad. En términos generales son seis requisitos que deben satisfacerse simultáneamente: a).- Que la vivienda esté ocupada por una familia; b).- Que no tenga más de dos ocupantes por dormitorio; c).- Que no esté deteriorada; d).- Que cuente con agua entubada en su interior; e).- Que cunte con drenaje y f).- Que cuente con energía eléctrica. Para 1990 se contabilizaron un poco de 16 millones de viviendas para los 81 millones de mexicanos, solo el 43% disponía del espacio por

ocupante segun la referencia mencionada. El 57% restante de viviendas registró sobrecupo.

DISTRITO FEDERAL 1990, DATOS CAPTADOS DEL INEGI, CENSO DE POBLACION

viviendas 1789171

ocupantes 8235744

viviendas con el mínimo ocupadas 970123

personas con el mínimo viviendas sobreocupadas 3446864

viviendas sobreocupadas 812426

personas en viviendas sobreocupadas 4500998

sobrecupo (déficit, personas) 187970

Estos datos nos sirven para comprender el grado de complejidad que sobre la vivienda popular existe en la ciudad de México.

II.I ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE VIVIENDA.

Ante el surgimiento de organizaciones políticas independientes orientadas a la cuestión habitacional, se fueron creando a partir de la década de los años 60s y hasta la de los 80s, diferentes instituciones y fondos que han buscado de diversas maneras enfrentar el problema de vivienda popular.

La primera de ellas fue el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS). En 1970 nacieron la Dirección General de la Habitación Popular (DGHP-DDF) y el Instituto Nacional para el

Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO). Dos años más tarde en 1972 se creó el INFONAVIT, el fondo de la vivienda ISSSTE (FOVISSSTE) y el Fondo para la Vivienda de los Miembros de las Fuerzas Armadas (FOVIMI). Se crearon también el Fideicomiso para el Desarrollo Urbano de la Ciudad de México (FIDEURBE), la Procuraduría de Colonias Populares (dependiente del DDF). Finalmente partiendo de las experiencias de las primeras Instituciones dedicadas a la habitación de la población con menores ingresos como la DGHP, AURIS e INDECO, se creó en 1981 el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO).

Buena parte de la década de los sesenta atestiguó una acción de carácter muy limitado para la vivienda popular a través de instituciones como DGHP-DDF, INDECO, FIDEURBE, Y AURIS (solo 4.8 % de los recursos destinados a necesidades habitacionales se asignó a la población de bajos ingresos). Aunque estas primeras experiencias institucionales han sido de importancia no tuvieron comparación con la atención que se dió a las capas medias. A finales de la década, y en contexto de la nueva planeación gubernamental, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y el Plan Nacional de Vivienda, definieron claramente la diferencia entre vivienda de interés social y vivienda popular -esta última dirigida a la población de situación de pobreza.

Además de la propuesta para planear el desarrollo de ciudades a todos los niveles (nacional, estatal, municipal) se establecieron los conceptos de fomento a la autoconstrucción a la vivienda progresiva así como lotes y servicios, pie de casa y mejoramiento a la vivienda. Los conceptos anteriores fueron aprovechados primero por el INDECO y posteriormente por el FONHAPO. Esta última institución es la más relevante para un análisis de política social basado en las capacidades básicas. Como se vera, su énfasis ha sido promover la vivienda progresiva, estimular el mejoramiento de las viviendas así como apoyar la práctica de la autoconstrucción. Estos elementos, aunque cruciales en una nueva política de vivienda, han tenido los límites de la propia dimensión del FONHAPO, que ha sido de suyo restringida y que, sobre todo, vivió prácticamente desde su creación el impacto de la crisis económica.

Así las cosas, en los setentas la atención habitacional a grupos de ingresos bajos ha sido precaria pero impulsada por el carácter político de su provisión, cuya demanda ha rebasado los canales institucionales convencionales. En los ochenta la dimensión política del problema de la vivienda se ha hecho manifiesta al tiempo que, frente a la creación del FONHAPO, ha nacido la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP) que eventualmente ha incorporado a organizaciones de pobladores y colonos pertenecientes a todo el país. Los sismos de que tanto afectaron a la Ciudad de México

en 1985 hicieron que la cuestión habitacional se convirtiera en aspecto clave de la política social durante el sexenio de 1983-1988.

Además de elevar a rango constitucional el derecho a la vivienda. Se expidió la Ley Federal de Vivienda, que contempla conceptos importantes para el problema de la vivienda popular. Con todos estos avances, sin embargo, aún no es posible afirmar que el sesgo fundamental de la política de vivienda haya desaparecido. Tan solo en 1987, FONHAPO recibió el 3.9 % de los recursos disponibles a las instituciones de vivienda, mientras que los sindicatos (principalmente CFE y PEMEX) así como los fondos destinados a la población asalariada (INFONAVIT, FOVISSSTE, FOVIMI/ISSSFAM) contaron con el 32.2% y finalmente, el instrumento dirigido a los sectores medios, FOVI-Banca, 50.4 %". 13

Además de los sesgos evidentes que ha sufrido la política de vivienda, es posible señalar la influencia específica de grupos de interés en las propias instituciones dedicadas a la habitación de sectores específicos como los asalariados. Un ejemplo claro de esto lo ha representado el INFONAVIT, en el que la influencia de grupos de interés (como la burocracia sindical o la propia burocracia institucional) ha tenido consecuencias determinantes. Ello es patente en el funcionamiento discrecional que hasta hace poco tiempo tenía de los fondos aportados por los patrones para la vivienda de los

trabajadores. De este modo, una vez trasladados al INFONAVIT no han podido controlarse los recursos de manera eficiente ni han generado los mejores resultados posibles. Lo primero puede ilustrarse en el manejo que durante los años más agudos de la crisis se hizo de los recursos en el INFONAVIT: el hecho de no haber iniciado con el salario los pagos al fondo de ahorro hasta 1987, trajo consigo su descapitalización. Dada una tasa real de recuperación de los créditos otorgados por el INFONAVIT de sólo 14.4 por ciento se generó un subsidio de más de 80 por ciento a dichos créditos. Irónicamente, ese subsidio fue pagado por las contribuciones correspondientes a los trabajadores que aún no habían recibido los beneficios del fondo, y a favor de trabajadores discrecionalmente favorecidos por la burocracia sindical, que ha contado tradicionalmente con influencia en la asignación de vivienda en favor de determinadas organizaciones sindicales o clientelas.

Recientemente se ha mejorado el funcionamiento y la transparencia en el uso de los fondos del INFONAVIT y, por lo tanto, hay un avance en el otorgamiento de vivienda para trabajadores asalariados. Sin embargo, desde el punto de vista de las capacidades básicas, el esfuerzo más importante en materia de vivienda es el que ha realizado el FONHAPO. Esta institución se ha planteado atender a la población de bajos ingresos, aunque no haya logrado alcanzar esta prioridad.

A partir de experiencias como las del FONHAPO es posible afirmar que existen formas alternativas de apoyar la vivienda de la población que se encuentra en situación de pobreza.

Finalmente, la experiencia aportada por FONHAPO o incluso actualmente a través del Pronasol, confirman que los esfuerzos institucionales requieren en gran medida de la organización comunitaria. Esto apunta hacia un esfuerzo de política que, apoyado en los niveles federal y estatal, pueda proceder en forma descentralizada para obtener los mejores resultados para la población de menores ingresos. Por ello las instituciones como Casa Propia y FIVIDESU deben continuar con su proyecto original de atender a las clases más necesitadas, lo que hay que rescatar y optimizar son los niveles de atención y proyecciones confiables en atención a la demanda de la vivienda, atendiendo acciones exclusivas para el Distrito Federal.

A las necesidades de vivienda existentes hasta antes de 1985 se sumaron las ocasionadas por los sismos de septiembre, cuyo efecto se tradujo en la destrucción o inhabilitación de una parte considerable del inventario habitacional disponible, lo que motivó la decisión del gobierno de la República de instrumentar programas emergentes de vivienda dirigidos a la población damnificada.

Indudablemente, la concertación permanente entre destinatarios de la vivienda y autoridades, constituye una modalidad con resultados

positivos ya probados, que es necesario aprovechar e impulsar, especialmente porque con ella se allanan diversas prácticas administrativas en beneficio directo de los programas de vivienda; dirigidos a grupos no asalariados. Por su parte, los demandantes de vivienda popular se han expresado en favor de una mayor participación en todo el proceso de gestión para obtener su casa; con ello asegurar una vivienda acorde a sus necesidades, tradiciones y cultura que, en definitiva, los arraiga a su colonia.

En este contexto, la vivienda en arrendamiento tiene también gran importancia, ya que alrededor del 50 por ciento de la población total de la ciudad vive en departamentos rentados, muchos de los cuales se encuentran deteriorados por falta de mantenimiento y presentan problemas entre arrendadores y arrendatarios.

Dentro de la categoría de vivienda en renta, la mayor parte estaba bajo el régimen de renta congelada y sus propietarios percibían rentas menores a un dólar mensual.

Con el objeto de atender esa problemática de la ciudad de México, se llevó a cabo un programa permanente de adquisición de vivienda, para favorecer a las familias que, ocupan vecindades o edificios que tienen daños anacrónicos ocasionados por el obsoleto sistema de las rentas congeladas, contando con la anuencia del propietario para

vender el inmueble y, desde luego el acuerdo de los inquilinos que lo habitan para comprarlo.

Por ello surge el programa de vivienda Casa Propia, cuyo objetivo fundamental consiste en democratizar la propiedad urbana por la vía de la concertación de intereses entre propietarios e inquilinos con base en la acción rectora del gobierno. El programa Casa Propia tiene como objetivo el impulso a la renovación del area urbana, arraigando a la población en sus barrios de origen; un impulso que se inscribe en un intento de los cambios estructurales, que en este caso, significan democratizar el acceso a la propiedad y proteger a las familias de escasos recursos; y, de manera fundamental, implica un cambio en el enfoque del desarrollo urbano. Estas acciones responderian a las necesidades sociales y económicas, a la modernización de la administración pública y a la consecución de la simplificación administrativa.

Según Guillermo Zamacona Paz, ex coordinador de asesores del Fideicomiso Casa Propia, "este programa estimula la participación comunitaria para el mantenimiento y autoadministración de las viviendas bajo el régimen de propiedad en condominio, así como para el mejoramiento y rehabilitación de las viviendas; propicia la regularidad jurídica y fiscal de los inmuebles correspondientes, al retornarlos a un mercado inmobiliario real y congruente con sus

condiciones; incidirá en la generación de empleo y reactivación de la planta productiva de la construcción".14

En el sistema de vivienda por el programa Casa Propia para convertir a los inquilinos en propietarios de sus viviendas debe tener no sólo sentido testimonial, sino de utilidad para diseñar respuestas institucionales a problemas sociales de gran magnitud. Esto resulto insuficiente, decisiones políticas que enmarcaron los resultados obtenidos por el programa y que han sido pocas las acciones logradas en 1991, 7500 familias beneficiadas situación contrastante con muchas de la políticas que se han emprendido, si conocemos que en el Distrito Federal existia un déficit de vivienda de 75 mil viviendas en 1993, en 1994 este déficit aumentó considerablemente ocasionado por los flujos migratorios que han sido de 200 mil habitantes anualmente hacia el Distrito Federal y su area conurbada, según cálculos del INEGI.

En lo que respecta al FIVIDESU es un organismo creado por el Departamento del Distrito Federal para atender las demandas habitacionales para la población no asalariada de bajos ingresos, mediante programas de lotes con servicios, vivienda progresiva, vivienda mejorada y vivienda terminada.

A fin de coadyuvar en la solución del problema habitacional de la población de escasos recursos, y estar en posibilidades de incrementar la producción de vivienda, es necesario inducir al ahorro de los demandantes de este bien, disminuir subsidios, obtener tierra apta para los desarrollos habitacionales, adecuar los financiamientos a la capacidad de pago de los beneficiarios y fomentar la coordinación interinstitucional, razón por la cual FIVIDESU

instrumentó una estrategia de operación, a efecto de que con el mismo presupuesto de que dispone pueda atender a un número sustancialmente mayor de familias, con el perfil de ingresos que le determina el objeto para el cual fue constituido.

El FIVIDESU edifica las viviendas en predios que aportan los grupos sociales o bien que adquiere del Departamento del Distrito Federal o del mercado; financia la edificación con crédito puente de la banca y utiliza sus recursos propios para el capital de trabajo necesario que permite abaratar los costos.

"El FIVIDESU subsidia directa el diferencial que existe entre el monto de crédito bancario y el monto al que el beneficiario puede acceder en función de su ingreso, lo que se le estima entre el 18.9 por ciento y el 21 por ciento; subsidio sustancialmente menor respecto al 40 por ciento que como mínimo otorgaba en su esquema financiero anterior." 15

Para el año de 1994 a FIVIDESU le fué autorizado un presupuesto de 154 millones de nuevos pesos, que serían destinados para la edificación de 7419 viviendas.

II.II. SISTEMAS CREDITICIOS DE VIVIENDA

Actualmente existen diversas instituciones que trabajan en la problemática de la vivienda en México. Sus programas están orientados a la búsqueda de soluciones mediante diferentes esquemas cuyas condiciones financieras varían con respecto al sector de atención enfocado.

En el caso del INFONAVIT, se efectúan operaciones en materia de crédito directo hasta por un monto máximo de 25 mil nuevos pesos y sus condiciones de recuperación se establecen sobre la base de que el

pago mensual del acreditado no excederá del 20 por ciento de sus ingresos, con una tasa anual de 4 por ciento y con un plazo de hasta 20 años para amortizar el crédito.

Por su parte FONHAPO otorga diversos tipos de créditos a grupos organizados, con proyectos orientados con acciones de vivienda en los sectores público, social y privado cuyas características crediticias permiten su aplicación para adquisición de lotes, infraestructura de servicios, vivienda progresiva, vivienda mejorada y autoconstrucción.

Las características financieras de sus operaciones establecen préstamos de hasta 1200 a 2000 veces el salario mínimo diario, con tasas de alrededor de 9 por ciento anual al costo porcentual promedio, y limita el crédito del 85 al 95 por ciento del valor del inmueble, con un enganche o pago inicial de entre el 5 y el 20 por ciento, a un plazo de 7 y 8 años, dependiendo del tipo de operación con pagos que no pueden exceder del 25 por ciento del ingreso familiar.

Los créditos del FOVI se canalizan a través de la banca comercial, para la adquisición y/o construcción de vivienda en dos tipos. La primera otorga hasta 100 veces el salario mínimo mensual, y la segunda hasta 160 veces, con límite del 80 al 90 por ciento del valor del inmueble, e ingresos de 2.5 a 12 veces el salario mínimo, con una tasa de interés de costo porcentual promedio, a un plazo de hasta 20 años.

El financiamiento de FICAPRO está orientado básicamente a la adquisición de inmuebles en arrendamiento, con rentas bajas o rentas congeladas, y cuyas características son: un monto máximo de 1400 veces el salario mínimo, un plazo de hasta 20 años, tasa de costo porcentual promedio y con un crédito que no excederá del 85 por

ciento del valor total del inmueble, pago inicial del 15 por ciento y está dirigido a personas con ingresos de hasta 2.5 el salario mínimo.

Por su parte FIVIDESU es un fideicomiso de apoyo para la autoconstrucción y para mejoras de vivienda terminada, con un monto de crédito de 200 veces el salario mínimo mensual, un plazo entre siete y veinte años, y tasa del 9 al 11.5 por ciento.

Así mismo, han surgido diversos tipos de crédito de la banca comercial, cuyas características varían en monto de los enganches, plazos del crédito y cuyas tasas de interés son del 10 o más puntos arriba de los Cetes.

Como se ha observado se han realizado importantes esfuerzos para atender a los diversos grupos de nuestra sociedad; sin embargo, y como lo demuestra la demanda de vivienda no atendida, son insuficientes para resolver adecuadamente el problema.

La crisis económica del país en los últimos años y el costo de los recursos financieros originaron una escasez de recursos para atender la problemática de la vivienda en México. Otro aspecto que ha incidido en forma importante en el déficit de vivienda ha sido la falta de interés de los inversionistas privados para construir vivienda en arrendamiento, en virtud de que el alto costo de su construcción no la hace atractiva en comparación con otras opciones que el mercado ofrece al inversionista.

II.III. GRUPOS Y PARTIDOS POLITICOS

Es necesario identificar a un agente específico de la política social cuyo papel tradicionalmente ha sido enlazar a los grupos y comunidades con el poder político. Este agente específico ha tenido la misión de movilizar el apoyo de aquellos para lograr o contribuir

a lograr triunfos electorales, y en general para que las necesidades de servicios públicos elementales y de servicios se correspondieran con la lógica del sistema político, esto es, consolidar su papel legitimador de la tarea gubernamental y catalizar las demandas generadas al interior de los grupos corporativos y de las comunidades y agrupaciones en torno a las cuales tuvo lugar la práctica del clientelismo.

Estos líderes y dirigentes han podido desarrollarse en diversos ámbitos de la actividad política y en diferentes niveles de organización, tanto en la dirigencia de organizaciones obreras y campesinas como en diferentes niveles de la organización territorial del PRI. En ambos casos, es factible que el liderazgo resultante termine con la obtención de algún puesto de elección popular, que puede ir desde los niveles municipales y distritales hasta el estatal, refiriendo una coalición política de apoyo más completa. El aspecto crucial de estos liderazgos y dirigencias, para los fines de la política social, no es el hecho de que hayan servido de vértice entre las estructuras políticas, la sociedad y el gobierno, sino la racionalidad que predominó sobre su papel de agentes políticos: más allá de la gestión directa de las necesidades sociales y públicas, no desarrollaron un papel de representación y gestión sistemáticas que se tradujeran en la atención y el seguimiento de las carencias de la población. Ello, además de reforzar un estilo clientelista y parroquial de la organización política, no redundó en una mejor asignación de los bienes públicos y colectivos y por lo tanto en un alivio más eficaz de los problemas asociados a las capacidades básicas de la comunidad. Típicamente, debió ser conveniente gestionar en forma inmediata y de acuerdo al ciclo político la satisfacción de las necesidades de la población, mismas que resultaban interminables:

ello es coincidente con el fenómeno de la pobreza endémica, mismo que provee el contexto para reproducir el proceso demanda-movilización-gestió que se hace muy patente principalmente en grupos y partidos políticos antagonicos al PRI-Gobierno.

Como hemos visto que los límites de la oferta social afectan de diversas formas a las instituciones que hacen la política social en las áreas de vivienda. "Estos límites prefiguran, a fin de cuentas, un horizonte complejo de dificultades para llegar realmente a apoyar las capacidades básicas de la población más pobre. La atención que han llegado a recibir los grupos de esta población pueden resumirse en dos situaciones: 1) el sistema institucional ha generado una oferta social de poca calidad, con resultados superficiales en lo que a la adquisición de capacidades básicas se refiere; 2) el fenómeno del clientelismo político ha supuesto que líderes y autoridades al nivel local y regional generen respuestas de política que generalmente impactan en forma desarticulada y superficial la adquisición de aquellas capacidades."¹⁶ Todo ello tiene un impacto en la efectividad de las políticas sociales, desde sus niveles de calidad y el carácter de sus objetivos, hasta la posibilidad de que ni siquiera constituyan acciones dirigidas a la población.

En este sentido hemos sido testigos de que el fenómeno político que diversas autoridades y líderes comunitarios y funcionarios han hecho tradicionalmente de la gestión social, se ha traducido en respuestas de política que, de darse, no integraron las diferentes áreas de atención social en un esfuerzo sistemático y coherente. Este esfuerzo tampoco ha involucrado a los individuos y a las comunidades en una relación gobierno-sociedad que fomentará la reciprocidad y la participación (como sucede en un esquema de libertades políticas). la ineficiencia e ineficacia de innumerables y desarticuladas respuestas

de política a la población pobre tienen mucho que ver con las formas de organización social que propició o determinó el proceso político de la oferta social, que mucho han retomado partidos políticos y organizaciones independientes, los cuales también han caído en este proceso de enviciamiento al asumir, de la postura de la necesidad por la pobreza, a una marcada acción clientelar.

Dentro de esta crisis económica por la que atraviesa el país surgen grupos u organizaciones que capitalizan los momentos propicios sociales. Grupos que se han mantenido vía el clientelismo político. Se debe mencionar que dentro de la demanda de vivienda, los ciudadanos no hemos sido lo más honestos con la gente que en verdad necesita de una vivienda digna. Porqué mencionamos esto, bueno en la ciudad de México, cuando surge un programa de vivienda o se va a realizar alguna invasión de un predio en situaciones irregulares se convoca a quien desee obtener una acción de vivienda, el problema surge cuando, quienes reclaman este servicio son personas que han encontrado en esta problemática una forma de hacer negocio, demandantes que ya han obtenido dos o más viviendas y que posteriormente las comercian. Se ha convertido a este fenómeno como una industria, dado que sí es productiva social, económica y políticamente.

Finalmente el que existan personas con esas características no quiere decir que no haya gente necesitada, la hay y es demasiada como ya lo hemos señalado en los anteriores capítulos.

Se considera importante señalar cuales son los grupos que demandan vivienda, su radio de acción y su filiación partidista, para efectos de comprobar la fuerza sociopolítica que cobra esta demanda.

Alvaro Obregon	UPREZ	PRD
Azcapotzalco	Asamb. de Barrios	PRD
	UPREZ	PRD
	Col. U. de Coltongo	PRI
Cuauhtemoc	U.P.T.	PRD
	Asoc. Vec. Z. Centro	PRD
	U. de L. Vecinal	PRD
	Coal. Civ. Popular	PRD
Iztapalapa	F.P.F.V.	
	UPREZ	PRD
	A. de Barrios	PRD
Tlalpan	U. de C. y Org.	

* Fuente: Banco de Datos de la I Asamblea Legislativa del D.F.

El derecho a la ciudad y a la vivienda.

Durante casi dos décadas, la frase "el derecho a la vivienda ha ocupado un importante lugar en el discurso académico y político en torno a las reivindicaciones que persiguen las organizaciones sociales en el medio urbano".

En esta frase suele sintetizarse las luchas por la vivienda, los servicios, el reconocimiento de la posesión del suelo en los barrios populares de la periferia urbana, la participación en la política y la gestión de los gobiernos locales, entre otras. Llama la atención, sin embargo, que nadie se haya preocupado por definir lo que significa la palabra "derecho" en este contexto.

En las últimas décadas, aquellos preocupados por la transformación social en el medio urbano han considerado al derecho como una cuestión secundaria; entre ellos están tanto los dirigentes de los movimientos populares como los sociólogos urbanos. Si bien en las teorías más socorridas en el campo de investigación urbana el orden jurídico se ve como un reflejo de las contradicciones de la estructura económica, desde la militancia este orden aparece como una expresión de la voluntad estatal que desaparecerá cuando el Estado deje de existir. Sin embargo, desde hace algunos años los teóricos y militantes han desechado estas posturas.

En este sentido, al participar en procesos electorales, con marcada tendencia a la democracia y así mismo al hablar de los derechos de los gobernados, el orden jurídico deja de tener una connotación meramente retórica pasando de esta manera al primer plano de la discusión en el ámbito político.

Para abordar este problema se puede recurrir a una amplia bibliografía sobre filosofía jurídica, disciplina que a últimas fechas ha explorado la cuestión de los derechos ciudadanos en el contexto del Estado de bienestar" 17 y sus crisis.

Sin embargo en este apartado sólo haremos una referencia marginal a esta literatura ya que no es nuestro propósito emprender un análisis filosófico de esta cuestión. Lo que nos interesa es ubicar el problema en el contexto actual de la evolución política y constitucional de nuestro país, sobre todo con relación al régimen de las garantías sociales de la Constitución.

En primer lugar se puede decir que en el derecho a la vivienda, se hagan factibles las reivindicaciones de los sectores sociales en el medio urbano no puede considerarse como una garantía social equiparable a las ya existentes.

Dadas las condiciones políticas en las que surge esta demanda social, su expresión jurídica tendrá que ser cualitativamente distinta a las garantías sociales que pueden llamarse "tradicionales" de la Constitución de 1917, ya que supone una ruptura de las formas predominantes en las relaciones entre el Estado y las organizaciones sociales. En el caso de las garantías sociales, obreras y campesinas, los órganos del Estado y /o los dirigentes de las corporaciones han asumido la gestión y representación de los intereses de los titulares originales de estas garantías; en cambio, el derecho a la ciudad y a la vivienda aparece como una reivindicación que se esgrime frente al Estado, como un derecho de los gobernados frente al poder.

En segundo lugar el derecho a la ciudad y por tanto a la vivienda no puede verse como una más entre las garantías sociales susceptibles de acumularse junto con la de obreros y campesinos. En muchos sentidos, el desarrollo de este nuevo derecho conlleva a la transformación del aparato institucional y político de esas otras garantías sociales. Y no porque necesariamente exista una oposición entre los intereses de los pobladores urbanos y los de los campesinos y los obreros, sino porque la forma en que se han reglamentado y ejercido las garantías sociales de estos dos "sectores" con frecuencia significó excluir de los beneficios de la urbanización a otros estratos sociales, sobre todo a los asentamientos irregulares que proliferan en el Valle de México.

En primer lugar se puede decir que en el derecho a la vivienda, se hagan factibles las reivindicaciones de los sectores sociales en el medio urbano no puede considerarse como una garantía social equiparable a las ya existentes.

Dadas las condiciones políticas en las que surge esta demanda social, su expresión jurídica tendrá que ser cualitativamente distinta a las garantías sociales que pueden llamarse "tradicionales" de la Constitución de 1917, ya que supone una ruptura de las formas predominantes en las relaciones entre el Estado y las organizaciones sociales. En el caso de las garantías sociales, obreras y campesinas, los órganos del Estado y /o los dirigentes de las corporaciones han asumido la gestión y representación de los intereses de los titulares originales de estas garantías; en cambio, el derecho a la ciudad y a la vivienda aparece como una reivindicación que se esgrime frente al Estado, como un derecho de los gobernados frente al poder.

En segundo lugar el derecho a la ciudad y por tanto a la vivienda no puede verse como una más entre las garantías sociales susceptibles de acumularse junto con la de obreros y campesinos. En muchos sentidos, el desarrollo de este nuevo derecho conlleva a la transformación del aparato institucional y político de esas otras garantías sociales. Y no porque necesariamente exista una oposición entre los intereses de los pobladores urbanos y los de los campesinos y los obreros, sino porque la forma en que se han reglamentado y ejercido las garantías sociales de estos dos "sectores" con frecuencia significó excluir de los beneficios de la urbanización a otros estratos sociales, sobre todo a los asentamientos irregulares que proliferan en el Valle de México.

Esta marginación se vio reforzada por el predominio del corporativismo en el sistema político, el cual a "veces" se ejerce en contra de la ley, pero otras veces se legitima precisamente a través de los derechos sociales de obreros y campesinos. Además, el corporativismo¹⁸ influye directamente sobre ciertos procesos clave de la gestión urbana (la urbanización de la tierra de origen ejidal o comunal, el acceso a los fondos habitacionales, entre otros).

Terminar con este predominio es una condición necesaria para hacer realidad el derecho a la ciudad y por tanto a la vivienda que hoy reclaman amplios sectores sociales.

En conclusión, este no sería un nuevo derecho sino, en buena medida, una redefinición de los derechos sociales existentes.

Un Derecho que no lo es.

Antes de desarrollar el argumento que subtitula esta parte, conviene referirse a algo que pareciera una garantía constitucional susceptible de ubicarse dentro de lo que sería el derecho a la ciudad .Entre 1981 y 1982, y no por iniciativa del entonces Presidente de la República, sino de uno de los entonces llamados partidos satélites, se hizo una adición al texto del artículo 4o de la Constitución .

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Así, al parecer, en nuestro país existe lo que puede denominarse el derecho a la vivienda. De este modo, un aspecto importante del derecho a la ciudad ya estaría incorporado al orden jurídico. Al constatarse que gran parte de la población carece de vivienda digna y decorosa, podría pensarse que se trate de un derecho que no se ejerce o no se respeta. Por ello, con un sistema jurídico tan avanzado, sólo sería necesario hacer un esfuerzo para llevarlo a la práctica.

Sin embargo, el acceso a la vivienda y a los satisfactores urbanos en general no sólo se niega en la práctica, sino desde el orden jurídico mismo. En realidad, la Constitución no garantiza, sino más bien proclama el derecho a la vivienda.

Las verdaderas garantías están, valga la redundancia, garantizadas por la Constitución, en la medida en que ella misma define su contenido y crea los dispositivos jurídicos para su ejercicio. Si se compara el llamado derecho a la vivienda, por ejemplo, con la libertad de tránsito o con los derechos de los núcleos agrarios a recibir dotaciones de tierras, se podrá comprobar que el régimen constitucional de estos derechos incluye tanto una definición de su contenido como de los mecanismos para su ejercicio. En el caso del derecho a la vivienda no sólo no se establecen los medios a través de los cuales ese derecho sería exigible, sino que ni siquiera existe una definición de lo que es ese derecho.

La irrelevancia jurídica de este tipo de proclamas ha sido señalada desde diversas perspectivas. Por nuestra parte, en lugar de

La mayor parte del espacio habitacional de nuestras ciudades nace en la irregularidad jurídica. Esto significa que los sectores populares urbanos enfrentan una serie de problemas derivados de la carencia de un título jurídico sobre los lotes que ocupan. Tales problemas son ampliamente conocidos, que van desde amenazas de desalojo hasta la imposibilidad de obtener créditos para mejoramiento de viviendas, pasando por la dificultad para acceder a los servicios públicos más elementales.

No analizaremos aquí el conjunto de efectos que traen consigo las diversas formas de tenencia ilegal en los procesos de formación de los asentamientos populares; sólo señalaremos que, a pesar de que existen diversos mecanismos administrativos para la regularización de la tenencia de la tierra, todos están marcados por un elemento común: de acuerdo con las normas que rigen la regularización, esta depende enteramente de la voluntad de quienes ocupan los organos burocráticos a su cargo igual que en la mayor parte de los países de América Latina, en nuestro país los pobladores no cuentan con nada parecido a un derecho a la protección estatal de la posesión que ejercen sobre el pedazo de la tierra que habitan.

A pesar de que en la mayoría de los casos no han sido los pobladores sino los propietarios originales de la tierra quienes han infringido alguna norma jurídica al vender la tierra sin haber cubierto los requisitos de ley, "el discurso oficial suele estigmatizar a los pobladores, haciendolos aparecer como ocupantes ilegales de la tierra."²⁰

Ahora bién, los colonos no sólo estan en desventaja en la dimensión simbólica del discurso oficial, sino también en su situación estrictamente jurídica. Ya que hemos hablado del resurgimiento del "liberalismo político"²¹ vale la pena hacer notar que la moderna legislación administrativa encargada de la regularización de la tenencia de la tierra ha terminado por derogar o hacer impracticable la vieja figura de la preescrición adquisitiva, muy propia de la tradición liberal del derecho civil.

Es decir, la posibilidad jurídica de adquirir la propiedad a partir de la posesión ha sido sustituida por un conjunto de normas en las que la expedición de títulos no es resultado del ejercicio de un derecho, sino de una gestión gubernamental. A pesar de que nuestros códigos civiles reglamentan esta institución, la subsecuente legislación administrtriva relativa al régimen registral, catastral, de usos del suelo, etc., ha acabado por anular esa posibilidad.

Las normas que regulan las formas de los procesos administrativos suplantán así a las que se refieren a los contenidos (que originalmente fueron los derechos de los ciudadanos).

Lo sustantivo se vuelve adjetivo y la palabra derecho se vuelve retórica. En el proceso de regularización, los pobladores no son ciudadanos investidos de derechos, sino solicitantes hacia los cuales la administración se comporta, en el mejor de los casos, en forma dádivosa y casi nunca existen recursos jurídicos.

Lo anterior ocurre cuando los colonos poseen tierras que son propiedad de particulares. En el caso de la tierra que es propiedad

de ejidos y comunidades, no es sólo el régimen administrativo, sino los principios mismos de ese régimen de propiedad que ha tenido modificaciones sustanciales como se aprecia en la reforma al "artículo 127 Constitucional"* (esto es, la definición misma del contenido de las garantías sociales de los campesinos emanadas de la Revolución Social de 1910).

Un segundo tipo de relaciones entre gobernantes y gobernados donde la gestión urbana tiene el carácter de dádiva es el otorgamiento o negativa de numerosas licencias y permisos. Este tipo de reglamentación de estos procedimientos en la adquisición de vivienda crea la subordinación del ciudadano hacia la autoridad.

Un tercer elemento lo constituye la alternativa de las organizaciones y de los diferentes partidos políticos existentes que oportunamente se presentan como una opción de gestión del ciudadano ante las autoridades, y de esta manera aumentan y consolidan ~~presentan~~ clientela política. Cabe mencionar que esta situación no necesariamente significa un alineamiento ideológico hacia la organización o partido que los acoge.

Empero, detrás del cúmulo normativo que convierte en dádiva la gestión urbana, está toda la tradición del Estado interventor, que en nuestro país ha asumido desde la Constitución de 1917 modalidades específicas, las cuales representan uno de los proyectos de reformas sociales más ambiciosos del continente: un programa que institucionaliza el poder jurídico del Estado para regular en beneficio social, como dice la Constitución, la propiedad de la riqueza.

En otros casos no es el gobierno quien asume la función de otorgar las dádivas, sino la alta burocracia de las organizaciones del partido oficial (PRI). El funcionamiento del INFONAVIT es en este sentido el ejemplo más importante. Como se sabe, los mecanismos propios del corporativismo mexicano predominan en la asignación de los créditos del INFONAVIT, de modo que para su obtención los beneficiarios deben acudir ante la burocracia sindical y no ante el gobierno.

El elemento común de todas estas situaciones es que la subordinación del ciudadano casi nunca implica una violación a sus derechos, ya que estos raramente existen.

Lo que hay es una relación gobernante-gobernado en que la dádiva gubernamental está institucionalizada y constituye el significado social más relevante de la gestión estatal. Esto quiere decir que la subordinación no ocurre contra la ley sino que está apoyada en ella.

CAPITULO 3. ALTERNATIVAS DE DESARROLLO DE VIVIENDA.

Como ya he explicado en los capítulos anteriores de éste trabajo, la vivienda ocupa un lugar especial en el desarrollo político de esta ciudad capital. Un problema que inicia como un fenómeno puramente social, culmina en un hecho totalmente político. Por todo ello, la acción hacia programas de vivienda debe ser una alternativa de

desarrollo social, más nunca debe ser utilizado como un sistema de control político, ya que ello ha desbordado e intereses de grupos, partidos y organizaciones, convirtiendo a este fenómeno como un medio muy lucrativo, al grado de que en muchos de los casos, para ser merecedor de un programa de vivienda se tenga que cubrir una cuota de ingreso; las cuales van desde N\$ 300.00 a 1 y 2 mil nuevos pesos por demandante.

En estos términos se puede explicar uno de los motivos que han retrasado los programas de vivienda. Primero intereses antagónicos al gobierno coadyuvan a entorpecer la atención adecuada; segundo las condiciones jurídicas irregulares de predios afectados, impidiendo la pronta atención crediticia y, tercero una falta de atención protagónica del Estado para propiciar programas de vivienda.

En sí estos son los factores, que han impedido una pronta atención a la problemática en materia de vivienda, pero ello no quiere decir que atendiendo al total de demandantes se puede solucionar todo el fenómeno por el que atraviesa la Ciudad, el elemento esencial lo representa lo complejo del manejo estructural del Estado. Es plausible el intento del Gobierno del D.F. para atender las demandas de vivienda a través del órgano creado para ello "el consejo asesor de vivienda"(cita: Boletín Informativo del D.F., 19 enero 1995).

El mejoramiento de la vivienda ya existente es una demanda reiterada. Se requiere ampliar espacios para disminuir el hacinamiento, se podrán generar condiciones para que las familias puedan ofrecer una garantía y mejorar sus condiciones de vida. La

garantía puede ser la corresponsabilidad del demandante de vivienda ante las instituciones de crédito y los órganos gubernamentales, con el fin de apoyar al sector social en la edificación de viviendas.

Corresponde al gobierno establecer las reglas del juego para que deje de existir esta marginación automática de gran parte de los habitantes de ésta ciudad, marginación que muchas de las veces resulta de las estructuras jurídicas existentes o de sus procedimientos administrativos. Por otra parte, también resulta injusto que el gobierno siga resolviendo el problema causado por otros, porque dicha responsabilidad tiene que ser compartida por sus propios protagonistas.

Se debe establecer claramente que la urgencia de la regularización integral de la vivienda no es sólo del gobierno, sino también es fundamental la participación y el compromiso de los pobladores. Se requeriría de la creación de mecanismos accesibles y económicos de autofinanciamiento que permitan a estas comunidades pagar los costos de la introducción de servicios y de su infraestructura y equipamiento urbano dentro de un marco legal.

Si partimos de que la vivienda es una necesidad básica del hombre y un derecho consagrado en nuestra Constitución Política, nos encontramos que las opciones de solución de la vivienda en el F.F. deben tener como base la participación social de los distintos sectores de la sociedad, pero siempre contemplando que existen varios aspectos que regulen el escenario político de la vivienda, estos son:

el marco jurídico e institucional de la vivienda, marco económico y financiero de la vivienda, marco social de la vivienda, vivienda en propiedad y la vivienda en arrendamiento. Si alguno de estos tiene dificultades para replantearse, deviene un caos social que se convierte en un problema político, por ejemplo el suscitado con las pasadas reformas a la Ley Inquilinaria el 12 de julio de 1993 dictaminada por el Pleno de la LV Legislatura Federal. Situación que provocó una masiva movilización de los grupos sociales demandantes de vivienda propia. Aunque esta situación fue un buen momento para realizar ciertas presiones políticas ante la inminente llegada del año electoral de 1994.

En suma, para definir muchas posturas sociales habría que mencionar algunas propuestas que se han manifestado, a través de foros, coloquios, marchas, plantones, etc., y que retomo como auténticas demandas que la sociedad defienda exige para finalmente llegar a la propuesta general, que puede llegar a ser una perfecta alternativa a la problemática sobre vivienda popular.

PROPUESTAS.

No es mi intención dar recetas que terminen con la problemática de la vivienda. Sin embargo dadas las circunstancias políticas que rodean a esta investigación y a la experiencia personal adquirida durante mi estancia como asesor en la Comisión de Vivienda de la II Asamblea de Representantes del D.F., es que me ha permitido proponer algunas estrategias que a continuación señalo:

- Que el marco jurídico e institucional de la vivienda debe ser modificado para sistematizar la acción del sector público en la

materia y para estimular y canalizar la participación activa de los solicitantes, los constructores privados, la banca, los aseguradores y los propietarios de baldíos y vecindades ruinosas;

- Que la Ley de expropiación debe ser enmendada para considerar entre las causas de utilidad pública que fundamenten la expropiación, del desarrollo de programas de vivienda popular, su mejoramiento y la regularización de la tenencia de la tierra;

- Que se promulgue una legislación moderna específica para el D.F., que reglamente las siguientes materias: los usos del suelo, las reservas territoriales, la regulación de los asentamientos humanos, etc;

- Que se modifique el actual reglamento de construcciones para el D.F. para precisar o complementar varios de sus artículos;

- Que se fortalezcan financieramente y se les dote de mayores atribuciones jurídicas y administrativas a los diversos organismos proveedores - de vivienda, de escrituración y regularización territorial que operan en el D.F., para fomentar el acceso y la seguridad jurídica de las viviendas;

- Que se realice una campaña amplia de información de las reglas de operación, su cobertura y beneficiarios de los organismos e instituciones de vivienda;

- En el marco institucional, continuar con los programas permanentes de simplificación administrativa relativos a la construcción-consumo de vivienda;

- En materia financiera, se debe pugnar por incrementar y diversificar las fuentes de recursos para que no exista descapitalización en las instituciones de vivienda, evitando los subsidios, vigilando y controlando el ejercicio presupuestal y que se genere un efectivo proceso de recuperación;

- Inducir en la adición a los programas institucionales de vivienda y bajo la rectoría del Estado, los recursos del ahorro nacional mediante instrumentos financieros que se coloquen en el mercado de dinero, en garantía hipotecaria a largo plazo, que paguen a sus tenedores rendimientos competitivos, mediante sistemas atractivos que capten los ahorros de los pequeños y medianos inversionistas;

- Que el sector social mediante el apoyo de las agrupaciones de colonos o de vecinos promuevan su debida organización para hacerse cargo de la administración y conservación de los conjuntos habitacionales; y

- Dar mayor agilización a los trámites de constitución de asociaciones y de cooperativas para que se les reconozca su personalidad como gestores de los problemas de vivienda.

Finalmente podemos afirmar que muchas son las medidas que se pueden implementar pero existen algunas que por sus características

pueden ser viables, por ejemplo el pronunciamiento del Regente de la Ciudad Oscar Espinoza Villarreal, ante el presidente de la República Ernesto Zedillo el 19 de enero de 1995 al instalar el consejo asesor de vivienda, cuyo principal pronunciamiento fue el de lograr la meta de 45 mil viviendas durante el presente año. (citado en Boletín Informativo del D.D.F., impreso 1995).

"Que dice que es el órgano permanente de consulta y asesoramiento en cuestiones relacionadas con la definición de políticas, así como la elaboración, ejecución y evaluación de los problemas concernientes al desarrollo de la vivienda, uno de los temas de alta prioridad en la Ciudad de México. Se habla en suma, de una iniciativa que convoque a las opiniones y propuestas de los grupos organizados; que coordine a los demandantes de vivienda y que sume a las instituciones financieras, públicas y privadas con el concurso de las autoridades competentes".²²

El Consejo Asesor de Vivienda, surgió a raíz de una serie de reuniones, celebradas por el jefe del D.D.F., con representantes de más de 750 organizaciones sociales quienes le manifestaron la necesidad de una vivienda digna, (citado en Boletín Informativo del D.F. enero 1995).

Pero podemos señalar que todas estas medidas tienen un sólo objetivo, el apoyo a la inversión privada. El problema será si con el paso de los días éste será beneficioso al irse presentando.

Es oportuno, llegar a concretizar acerca de la propuesta, que retomando a las anteriores pueda presentarse como una alternativa de solución a la problemática de la vivienda.

Primero.- sin lesionar la soberanía de los Estados de la República, la I Asamblea Legislativa del D.F. intercambia información y establezca convenios con los 31 Congresos Legislativos Locales, con el objeto de proporcionar el panorama de la problemática de la vivienda en la Ciudad de México, recomendando en los comentarios que estas Legislaturas contemplen seriamente esta problemática, que se agudizo por la constante emigración de los Estados a la Ciudad de México, ya que el fenómeno de la escases de vivienda, no es más que un problema de carácter estructural-económico en los Estados.

Segundo.- se propone tambien que se difunda ampliamente la situación por la que atraviesa la ciudad capital con el objeto de arraigar al ciudadno a su región y ya no siga pasando a ocupar los cinturones de miseria de la zona connurbada.

Tercero.- Que la Legislatura del D.F. proporcione informes constantes a las Legislaturas locales de datos y porcentajes de inmigrantes provenientes de los Estados de la República, en acción coordinada con el Instituto Nacional de Geografía e Informática, a efecto de que los gobiernos de los Estados puedan establecer sus propios mecanismos de control migratorio.

Muchos se podrían preguntar el porque de estas propuestas, y se les puede contestar que existe esa facultad de intercambio de información y de trabajos de las Legislaturas cuando así convengan a

sus intereses, se establece para el caso del D.F., en el artículo septimo del Reglamento Interior para la Primera Legislatura del D.F., y esto no ha sido explorado. Sólo se realizó muy escuetamente durante el primero y segundo encuentro interparlamentario de la pasada Segunda Asamblea de Representantes con el Estado de México en el mes de Julio de 1993, donde hubo incluso una propuesta para una reunión interparlamentaria con todos los congresos locales de la República, formulada por la representante Rosa María Hernandez y Romero. En verdad mucho de valor tendría un encuentro parlamentario nacional, cuando menos para el fenómeno de la vivienda que se presenta en esta Ciudad capital.

BIBLIOGRAFIA.

- Aguilar Villanueva, Luis. Solidaridad tres puntos de vista, en Solidaridad a debate, México, El Nacional, 1991, pp.127-138.
- Boletín Informativo del D.D.F., enero de 1995.
- Boletín Informativo de FIVIDESU, Biblioteca de la Primera Asamblea Legislativa del D.F., 1993.
- Boletín Informativo, Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, LV Legislatura.
- CIDAC, Vivienda y Estabilidad Política: Reconcebir las Políticas Sociales, México, Ed. Diana, 1991.
- Código de Procedimientos Civiles, Ed. Porrúa, 1993.
- Código de Procedimientos Penales, Ed. Porrúa, 1993.
- Cuaderno Estadístico, Delegaciones, INEGI, 1993.
- Levy, Santiago. "La Pobreza Extrema en México: Una propuesta de Política", en Estudios Económicos, COLMEX, Vol.6, No.1, enero-junio, 1991.
- Coplamar: Macroeconomía de las necesidades esenciales en México, situación actual y perspectivas al año 2000, México, S.XXI Editores, 1986.
- Reglamento de Construcción para el Distrito Federal, I Asamblea Legislativa del D.F., 1994.
- Seguimiento de Información, Diario La Jornada, Lunes 25 de julio a agosto 31 de 1993.

Bobbio, Norberto y Michelangelo Bovero. Liberalismo Político.

Alianza Editorial, 1985.

NOTAS

1. Marx, Karl. El Capital, Tomo 1, Vol.3, Cap. XXIII, p.782, Ed. S.XXI.
2. Tribunal Superior de Justicia, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2a. ed., Ed. Grámico, S.A. de C.V., México, D.F., 1991. p.228.
3. Samaniego Breach, Ricardo. Ensayos sobre la Economía de la Ciudad de México, Ed. Pórtico de la Ciudad de México, México, D.F., 1992, p.20.
4. Samaniego, Op. Cit. p.21.
5. Duarte. Alegría Ma. Elena, " Prioritarios los programas de Vivienda en Venustiano Carranza, Dip. Manuel Gimenez Guzmán", Constituyente, México, D.F., 1993, Núm. 15, p.5.
6. Diario Oficial de la Federación, II sección; Reglamento de Construcciones para el D.F., II A.R.D.F., 2 agosto de 1993, p.81.
7. Idem., art. 30.2.
8. Boletín Informativo, Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; LV Legislatura Federal, No. 18, julio de 1993, p.1.
9. Ibid.
10. Carmona, Lara Ma. del Carmen. "Uso del Suelo y Reservas Territoriales ante la Legislación Ecológica", La Vivienda en

11. Ibid.
12. Trejo, Guillermo, Contra la Pobreza, Ed. Cal y Arena, 1993, p.103.
13. Idem., p.235.
14. Carmona, Op. Cit. p.54.
15. Boletín Informativo de FIVIDESÚ, a la II Asamblea de Representantes, 1994.
16. Villanueva, Luis Aguilar. "Solidaridad: tres puntos de vista", en Solidaridad a Debate, México, El Nacional, 1991, pp. 127-138.
17. Habermas, Jürgen Habermas, El Estado de Bienestar.
18. Garrido, Luis Javier. El PNR, Ed. S.XXI, p.382.
19. Bobbio, Norberto y Michelangelo Bovero. El Liberalismo Político, Alianza Editorial, 1985, p.17.
20. Idem., p.25.
21. Idem., 32.
22. Boletín Informativo del D.D.F., 22 enero de 1995.