

LAS ACCIONES DEL ESTADO

Gerardo RUIZ ESPARZA

Sean mis primeras palabras para dejar constancia de mi profundo agradecimiento al Instituto de Investigaciones Jurídicas de mi querida y respetada *alma mater*, por la oportunidad de participar al lado de tan distinguidos jurisconsultos mexicanos en el Coloquio sobre los Aspectos Jurídicos de Vivienda, con el tema "Las acciones del Estado".

La Universidad Nacional Autónoma de México, sensible a los problemas más ingentes de la nación, fomenta la investigación para encontrar soluciones viables que puedan ser aplicadas con madurez y armonía por gobernados y gobernantes, dentro del marco del derecho positivo que conlleva al permanente Estado de derecho.

Quisiera, si ustedes me lo permiten, dejar hoy aquí una constancia de afecto y reconocimiento al licenciado Francisco H. Ruiz, quien fuera durante gran parte de su vida, distinguido maestro decano titular de la cátedra de derecho civil en nuestra máxima casa de estudios; mi recordado abuelo fue guía y apoyo de innumerables jóvenes estudiantes de las ciencias jurídicas; por su ejemplo y consejos lo recuerdo con la admiración de siempre.

Las acciones del Estado en materia de vivienda se han encaminado a cumplir con el propósito revolucionario de que cada familia cuente con una morada digna y decorosa, ya que ésta constituye un elemento fundamental del bienestar de la población y de la justicia social.

Las demandas populares insatisfechas por décadas, quedaron por fin plasmadas con carácter imperativo en la carta fundamental de la nación de 1917; surgían paralelamente profundas modificaciones a la estructura de la organización social que permitirían la ratificación e incorporación de principios fundamentales como el sistema federal, las garantías individuales y sociales y la economía mixta; al Ejecutivo Federal se le otorgaron facultades de suma importancia en la conducción y desarrollo de la nación.

Simultáneamente quedó establecido el rumbo general del proyecto nacional y el papel del gobierno para alcanzarlo.

El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece por vez primera la obligación de los patrones de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores.

Es, sin duda, esta norma jurídica, la que detona y da inicio a las acciones cada vez más intensas de los diversos regímenes de la República para dotar de vivienda a un mayor número de mexicanos en el menor tiempo posible.

Las disposiciones del artículo 123 dieron lugar, también, a la generación de vivienda para los trabajadores, fundamentalmente en la modalidad de arrendamiento.

Las acciones de gobierno dan inicio en el año de 1925, destacando principalmente el programa de crédito para empleados federales que operó la Dirección de Pensiones Civiles; posteriormente, en el año de 1934 el Departamento del Distrito Federal inició la construcción de viviendas populares.

Compartimos la opinión del doctor Manuel Lugo Goytia, estudioso connotado y actual director general de Política y Coordinación de Programas de Vivienda, cuando opina que en el periodo de 1925 a 1934 las acciones de gobierno se encauzaron a estructurar programas tendentes a incrementar el nivel de vida de los más desfavorecidos.

Se vislumbra ya el sentido social que daba el gobierno federal a sus acciones, con objeto de ser congruente con los postulados de la Revolución y el quehacer político.

En el año de 1947, Banobras comenzó el financiamiento de vivienda. Para ello se constituyó dentro de este Banco el Fondo de las Habitaciones Populares; con estos recursos se abrían nuevas y claras posibilidades para el acceso o mejoramiento de la vivienda de un amplio sector de la población.

Destaca, en 1954, la creación del Instituto Nacional de la Vivienda, con el propósito de promover y fomentar la investigación global para detectar los principales problemas y soluciones para la construcción de vivienda en el ámbito nacional. Este Instituto efectuó las primeras acciones habitacionales, con cobertura en todo el país.

En el año de 1963 se constituyó el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA).

En este mismo año se estableció el programa financiero de vivienda con el propósito de captar recursos del ahorro nacional a través de la banca. Se logró, con este mecanismo, destinar importantes recursos a la construcción de la vivienda popular.

En los albores de la década de los setenta se transformó el Instituto Nacional de la Vivienda en el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad (INDECO), destinado entre otros propósitos, a la adquisición de tierra con vocación habitacional.

Con la publicación en el *Diario Oficial* de la Federación, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores el 24 de abril de 1972, se marca un nuevo derrotero en la política de vivienda. Los trabajadores asalariados derechohabientes del INFONAVIT amplían significativamente sus posibilidades reales para:

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

Con el surgimiento del INFONAVIT, las acciones y políticas del Estado se conducen a la atención masiva del problema habitacional, en un marco de concertación tripartita, de inobjectables resultados.

Al inicio de la década de los setenta, se crea la Subcomisión de Programación de la Vivienda, encargada de principiar la sistematización de la información de los programas habitacionales de los principales organismos del sector público, a efecto de ponderar los resultados de la inversión en vivienda y propiciar la instrumentación de las decisiones que coadyuvan a estructurar una política nacional de vivienda.

A pesar de los esfuerzos realizados por los gobiernos de la República, no fue hasta 1979 cuando la Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda de la extinta Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, formuló el primer Programa Sectorial de Vivienda, dándose origen a la etapa de planificación formal de la vivienda en México. Por tanto, la planificación de la vivienda con estrategias, objetivos, políticas y metas, no rebasa los once años.

Ya en la época de los ochenta se extingue el INDECO, y con su patrimonio se constituyen los Institutos Estatales de Vivienda.

En el año de 1981 se creó el Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO). Este organismo, constituido con el patrimonio del Fondo de las Habitaciones Populares de Ba-

nobras, abre la oportunidad de atención a la población no asalariada de bajos ingresos.

Con base en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de diciembre de 1982, se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, confiriéndosele, entre otras responsabilidades, la de establecer y conducir la política nacional de vivienda.

En febrero de 1983 se elevó a rango constitucional el derecho a la vivienda, y en diciembre de ese mismo año se expidió la Ley Federal de Vivienda.

Se creó en 1988 el Fondo Nacional para la Vivienda Rural (FONAVIR) y se impulsaron los mecanismos de financiamiento para atender a la población de ingresos medios.

Por último, el Plan Nacional de Desarrollo propuesto a la nación por el señor presidente de la República, licenciado Carlos Salinas de Gortari, encauza la política de vivienda al logro de los siguientes objetivos:

- a) Avanzar en el cumplimiento del precepto constitucional de que cada familia cuente con una vivienda digna y decorosa;
- b) Convertir a la vivienda en un factor fundamental para el ordenamiento nacional de los asentamientos humanos en el territorio nacional, y
- c) Aprovechar el efecto multiplicador que tiene la vivienda en la actividad económica para reactivar el aparato productivo y promover el empleo.

Propósito fundamental del gobierno de la República, es el de consolidar el Sistema Nacional de Vivienda mediante el fortalecimiento de la coordinación institucional entre las dependencias federales, los organismos de vivienda y los gobiernos estatales y municipales; alentar una mayor eficiencia en la utilización de los recursos disponibles y fomentar la descentralización de las decisiones en materia habitacional; finalmente, avanzar en la modernización de los organismos de vivienda.

La panorámica general que me he permitido exponer, contempla las acciones de gobierno cada vez más intensas para dotar de vivienda a un mayor número de mexicanos.

Fue así como en el periodo de 1925 a 1946 se modificaron, a través de programas oficiales, cerca de diez mil viviendas; de 1947 a 1964, la producción oficial de viviendas fue de más de 120 mil; en el lapso

de 1965 a 1970 se construyeron igual número de viviendas; de 1971 a 1976 los programas oficiales incrementaron significativamente su volumen para beneficiar a cerca de 290 mil familias, esto es, 48 mil créditos por año; en el periodo de 1977 a 1982 se otorgaron un poco más de 650 mil créditos; para 1983-1988, la suma se incrementó a un millón cuatrocientos mil financiamientos, es decir, 230 mil créditos en promedio anual; para 1989 se logró la cifra mayor con 255 mil créditos, de éstos INFONAVIT aportó 72,925.

Para el presente año, INFONAVIT, organismo tripartito integrado por representantes de los trabajadores, de los empresarios y del gobierno federal, que genera un sistema democrático, de concertación, compromiso mutuo y de responsabilidad compartida, otorgará aproximadamente 82,000 créditos, con beneficio a 492,000 mexicanos.

INFONAVIT tiene como objetivo administrar los recursos del Fondo, para coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los derechohabientes. A esto le hemos denominado Línea I de Crédito. Asimismo, tiene como propósito establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores, obtener un crédito barato y suficiente para construir, ampliar, mejorar o reparar su vivienda; adquirir una vivienda de terceros, o liquidar pasivos. Éstas son, para el Instituto, las Líneas de Crédito II a V.

A lo largo de diecisiete años de vida, el INFONAVIT ha otorgado más de 800 mil créditos, en sus distintas líneas de crédito, que han beneficiado a cerca de cuatro millones de mexicanos, quienes hoy se desarrollan en un medio ambiente de mayor calidad, lo cual redundará en trabajadores más sanos y productivos.

Como reactivador de la economía regional, el Instituto ha atendido a 251 localidades en el país, financiando la construcción de más de 700 mil viviendas terminadas hasta la fecha.

Lo anterior refleja el importante papel del Instituto como impulsor de la industria de la construcción, ya que su acción permanente demanda constantemente mano de obra, reserva territorial e insumos de materiales. En la construcción de las 700 mil viviendas mencionadas han participado en forma activa 2,147 empresas de construcción.

Durante diecisiete años de intensa labor en los ámbitos financiero, técnico, jurídico y administrativo, el INFONAVIT ha adecuado su estructura a los requerimientos que plantea la realidad de nuestra sociedad. En su nueva administración, ha sido preocupación, mejorar

la calidad de la vivienda y de su entorno, dotar a la población derechohabiente del equipamiento urbano indispensable para su sano desarrollo físico, intelectual y social. Hemos establecido mecanismos necesarios para impulsar la organización de la comunidad, con el fin de garantizar el mantenimiento de los conjuntos y evitar efectos negativos en la convivencia social. Estamos conscientes de que en este ámbito aún nos falta mucho por hacer.

Nuestra institución de solidaridad es también un organismo dinámico que se ha adaptado al cambio social. Por tanto, define actualmente políticas tales como la que establece rangos de dimensiones en los conjuntos habitacionales; políticas de saturación urbana, que tienden al óptimo aprovechamiento de la infraestructura y a una mayor integración de las unidades dentro del tejido urbano; políticas de distribución de la inversión, que responden a la descentralización territorial y a la desconcentración de actividades de las grandes metrópolis de la República mexicana.

Al cierre de 1989, el INFONAVIT había aprobado desde su creación, en números redondos, el financiamiento de 843,300 viviendas, iniciado la construcción de 801,300; terminado 734,900, entregado 715,900 y otorgado 108,000 créditos en Líneas II a V, lo que hace un total de 823,900 familias de trabajadores derechohabientes beneficiados con un crédito habitacional. Estos logros son indudablemente significativos y hacen que sea el principal organismo en materia de financiamiento habitacional en el país, ya que durante 1989 la inversión representó el 34.7 por ciento del total de recursos destinados a este fin por el gobierno federal y la banca.

A pesar de los esfuerzos realizados por el sector gobierno, en la actualidad diversos estudios en la materia aseguran que el déficit nacional de vivienda asciende a seis millones de unidades, es decir, cerca de la mitad del inventario actual. A esta cantidad se suma una demanda anual de 300 mil casas habitación, derivada del incremento poblacional.

Siendo la capital de la República una caja de resonancia de la problemática de nuestro país y al ser esta importante zona mi responsabilidad en el Instituto como coordinador del Distrito Federal, desearía aprovechar la oportunidad de dirigirme a tan distinguido foro para efectuar algunas reflexiones y comentarios en este sentido.

Prácticamente, nuestra capital encuentra saturadas sus áreas de crecimiento urbano, y ve con dificultad el poder mejorar los servicios públicos más elementales, por lo que en las dos últimas décadas han sido los diecisiete municipios conurbados del Estado de México, los que se

han visto sometidos a un crecimiento demográfico desmedido e incontrolable.

A partir de la década 1970-1980, el 40% de las personas que emigraron de todo el país, se asentaron en la zona metropolitana de la ciudad de México. Al momento, el 23% de la población nacional se ubica en dicha zona, con aproximadamente 18.5 millones de habitantes; 11.5 millones asentados en el Distrito Federal y siete millones en los diecisiete municipios conurbados. Se concentra asimismo en esta zona el 46% de la producción nacional, el 43% el PIB manufacturado a nivel nacional y el 45% de los automóviles existentes en la República.

Por lo anterior, se le concede a la ciudad de México y su zona metropolitana, el dudoso honor de ser la urbe más grande del mundo. De seguir la tendencia actual de crecimiento, se estima que para el año 2000 la zona metropolitana alojará a treinta millones de habitantes.

Ahora bien, el problema para la consumación de una política en materia de vivienda no es tan sólo el desmedido crecimiento poblacional, lo es también el desorden de asentamientos humanos que esto ha generado. Enormes zonas urbanas han sido ocupadas en los últimos veinte años de manera precaria e irregular, en condiciones muy poco propicias para la vida en familia y con dignidad, cuya formación responde a las amplias necesidades de vivienda y a la imposibilidad de mexicanos marginados de acceder a ella bajo condiciones de mercado.

La limitada capacidad de los tres niveles de gobierno y la sociedad en su conjunto, para ofrecer vivienda al ritmo que demanda el acelerado proceso de crecimiento demográfico y de expansión de la ciudad de México, nos lleva a un déficit creciente. Conforme a cifras oficiales, se estima que el déficit de vivienda para el Distrito Federal es entre dos y dos y medio millones.

De no corregirse esta tendencia deficitaria, las consecuencias sociales y políticas serán cada vez más graves, sobre todo al considerar un mayor crecimiento de los asentamientos irregulares. Considero una responsabilidad inmediata de todos los participantes en el problema de la vivienda, el incrementar su oferta, de manera que responda a la demanda real de la capital. En el contexto de las prioridades nacionales, la respuesta al problema de vivienda constituye un reto para todos los mexicanos. Por su parte, el INFONAVIT está analizando incrementos sustanciales a los montos de las diferentes líneas de crédito con que cuenta, para atender en mayor medida los requerimientos de la ciudad de México.

Por lo expuesto, estimo que pueden elaborarse importantes reflexiones concluyentes de carácter jurídico y social propositivas a lograr una acción del Estado en materia de vivienda, a la altura del reclamo presidencial para modernizar a la nación:

— En materia legislativa estimo necesaria una compilación y actualización de las disposiciones jurídicas vigentes, muchas de ellas dispersas en la actualidad, que respondan al reto de modernidad y de justicia social, accesibles a la sociedad en su conjunto que orquesten al mismo tiempo la actividad federal, estatal, municipal, privada y social en materia de vivienda.

— Adicionalmente, mi opinión es que se requiere, a nivel nacional, una coordinación federal y estatal para constituir una reserva territorial con vocación habitacional y de servicios públicos, que facilite el acceso de los organismos financieros o constructores de vivienda en forma más ágil al cumplimiento de sus objetivos.

Lo anterior permitirá que lo que considero el talón de Aquiles para una mayor oferta de vivienda y que es la reserva territorial, no sólo ofrezca mayor dinámica a esta acción, sino que permitirá economías considerables en el costo de la vivienda.

— Con base en la prioridad nacional que la vivienda representa, sería oportuno reformar y adicionar las leyes correspondientes en materia de reserva territorial, considerándose de manera especial los plazos de respuesta a las solicitudes de los organismos financieros o constructores de vivienda.

Para tales propósitos, el director general del INFONAVIT ha celebrado convenios con casi todos los Ejecutivos estatales, a efecto de agilizar, entre otros propósitos, la constitución de una reserva territorial apropiada a nuestras necesidades trianuales.

— Por otra parte, creo que deben continuarse y acelerarse los procedimientos de simplificación administrativa para la autorización de reserva territorial y de construcción de viviendas, que permitan hacer más eficiente y grande su producción.

— En materia de vivienda en arrendamiento, considero impostergable su reactivación a nivel nacional con énfasis especial en la capital de la República, para lo cual es necesario se tomen medidas fiscales que incentiven la inversión, financieras que estimulen los capitales, jurídicas que den seguridad al arrendador del destino de sus bienes y de su actividad económica, así como de simplificación administrativa para la consecución de este objetivo.