

## ACCIONES DEL ESTADO PROGRAMA CASA PROPIA

Guillermo ZAMACONA PAZ

Ante todo, un reconocimiento muy especial por parte del Fideicomiso Casa Propia al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores por su participación en este Coloquio sobre Aspectos Jurídicos de la Vivienda, el cual coadyuvará a plantear soluciones concretas a la problemática de la vivienda en nuestro país.

Nos ha tocado desarrollar, dentro del marco de las acciones del Estado, el tema concerniente al programa de crédito a inquilinos Casa Propia, consistente en otorgar financiamiento a inquilinos con el fin de que adquieran sus viviendas en propiedad, coadyuvando de esta manera a dar una solución en materia de vivienda como demanda a un derecho constitucional persistente y fundado, de los grupos populares y de los grupos medios de nuestra ciudad.

Eventos como este, en el que a través del diálogo franco y abierto intercambiamos ideas para ahondar en el conocimiento de nuestras respectivas realidades, deben contribuir a avanzar en el establecimiento de relaciones de respeto, fundadas en el reconocimiento objetivo del esfuerzo que en diferentes ámbitos realiza cada uno de los organismos de vivienda en el país.

Al asumir sus funciones la presente administración, el mapa social de México presentaba rezagos de desigualdad, cuya magnitud y alcance resultaban intolerables, pues la severa crisis de los años anteriores había aumentado los rezagos sociales acumulados durante décadas. El incremento del desempleo y la caída del salario real, las limitaciones productivas, la creciente incapacidad de ampliar la dotación de servicios básicos a tasas acordes con el crecimiento de su demanda, y el déficit de siete millones de viviendas, entre otros problemas, habían acentuado el perfil de la pobreza. Aunque las cifras correspondientes son difíciles de precisar, se estimaba entonces que alrededor de veinte millones

de mexicanos no lograban satisfacer siquiera el 60 por ciento de sus necesidades indispensables, y que otros muchos, aunque en condiciones menos críticas, enfrentaban un sensible deterioro en su nivel de vida.

Ante esta situación, en la presente administración, como una acción del Estado, está en marcha uno de los programas nacionales más ambiciosos en la historia del país en materia de vivienda, cuyo objetivo será el de continuar satisfaciendo la legítima demanda de que los mexicanos cuenten con una morada adecuada. Este es un difícil problema debido a la gran dinámica demográfica. No hay que olvidar que a los 85 millones de mexicanos que somos, durante esta administración se sumarán diez millones más; la adición es equivalente a toda la población de Guatemala. Con este dato se puede ver que el reto demográfico impone una enorme presión en la dotación de viviendas.

Paralelamente a la problemática nacional, el crecimiento demográfico acelerado que ha tenido lugar en la ciudad de México, lleva aparejado el incremento de las necesidades sociales básicas de sus habitantes, mismas que en su sola concepción se antojan espectaculares, ya que se trata de la ciudad más poblada del mundo.

La vivienda, por ende, no escapa a esta problemática y su caracterización actual puede concebirse como la existencia de una gran demanda habitacional de todos los estratos de la población.

A las necesidades de vivienda existentes hasta antes de 1985, se sumaron las propiciadas 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 llevar a cabo programas emergentes de vivienda, dirigidos a la población damnificada.

La urgencia generada por los sismos de 1985, en donde la mayor parte de las familias que se vieron afectadas por los sismos fueron atendidas en un lapso que ningún otro país podría haberlo realizado, ha permitido recoger a la administración pública diversas experiencias que están siendo incorporadas a los programas ordinarios de vivienda. Durante el proceso de reconstrucción de la ciudad de México, fueron evidentes las potencialidades de la concertación social realizada con la comunidad beneficiada, lo que permitió que la voluntad política de restituir en pocos meses un nuevo hogar a las familias damnificadas, no fuera obstruida por prácticas administrativas que, condicionadas por esquemas de gestión no emergentes, suelen ser prolongadas.

Indudablemente, la concertación permanente entre destinatarios de la vivienda y autoridad, constituye una modalidad con resultados posi-

tivos 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 también se han expresado en favor de una mayor participación en todo el proceso de gestión para obtener su casa; con ello, aseguran 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% de la población total de la ciudad vive en departamentos rentados, muchos de los cuales se encuentran deteriorados por falta de mantenimiento y donde existen problemas entre arrendadores y arrendatarios.

Dentro de la categoría de vivienda en renta se encuentran la mayoría de las viviendas que todavía se mantienen bajo el régimen de renta congelada, por las cuales los propietarios perciben rentas en general menores al valor de un boleto del Metro.

Los decretos de congelación de rentas y los largos periodos de gestión de los juicios inquilinarios han propiciado que los propietarios de los inmuebles en renta descuiden el mantenimiento y conservación de los mismos, lo que al paso del tiempo se traduce en un deterioro irreversible de ellos. Asimismo, la existencia de diversos instrumentos financieros de inversión genera no sólo el que el ahorrador no invierta en vivienda en renta, sino también, que el propietario de inmuebles con rentas bajas tenga el ánimo de venderlos para canalizar estos recursos a otros fines.

Esta situación ha producido que dentro de muchas de las principales ciudades del país, se observen edificios o vecindades principalmente en sus zonas centrales, que presentan diversos grados de deterioro, lo cual demanda atención urgente para su rehabilitación o mejoramiento.

Con objeto de atender esa problemática de la ciudad de México, y en especial la del sector inquilinario popular de su zona centro, el presidente de la República anunció la decisión del gobierno federal de llevar a cabo un programa permanente de adquisición de vivienda, para favorecer a las familias que actualmente ocupan vecindades o edificios que tienen daños anacrónicos 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.

Así es como 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.

En el contexto de la política social, el Programa "Casa Propia" se inscribe en las acciones que el gobierno de la República ha venido realizando para atender la problemática de la vivienda en el Distrito Federal, sobre todo para resolver las carencias habitacionales de aquellas familias que perciben bajos ingresos.

Este Programa de Vivienda viene a resolver el viejo problema de quienes se encuentran sujetos al régimen de congelación de rentas, planteando una alternativa para solucionar los enfrentamientos entre inquilinos y propietarios, una alternativa que vino a significar beneficios a las dos partes en conflicto.

Esta acción, que propició acentuar los procesos de conciliación y concertación entre los grupos sociales y entre gobierno y sociedad civil, hace patente el gran esfuerzo que el gobierno del Distrito Federal está desarrollando para impulsar el bienestar de las grandes mayorías a través de acciones como es la democratización de la propiedad urbana, respondiendo así a un reclamo de la población.

Para poder desarrollar un programa de vivienda hay que tomar en cuenta fundamentalmente la participación social, ya que la imaginación de los distintos sectores sociales ha permitido a las autoridades del Distrito Federal, contar con las estrategias nuevas y funcionales para afrontar el gravísimo problema que padece la capital del país.

A través de programa de renovación urbana, como lo es "Casa Propia", se consolida el arraigo de la población a sus barrios de origen, de tal manera que no se ven afectados por largos desplazamientos para acudir a sus lugares de trabajo, y tampoco se rompe el núcleo de convivencia social. En este sentido, la vivienda como entorno básico de la convivencia familiar y social, tiene un gran impacto en el desarrollo individual y comunitario. Disponer de ella implica no sólo progreso para las personas, sino la posibilidad de una mayor integración de la comunidad; implica igualmente acercarnos cada vez más hacia una sociedad en donde los beneficios del desarrollo estén mejor distribuidos, entendiendo esto como el derecho que tiene la población a disfrutar de un bien que es básico para elevar su nivel de vida.

Este programa, que viene a continuar con el impulso a las acciones de vivienda para coadyuvar en el mejoramiento de los niveles de vida de los grupos populares, se ubica en la búsqueda de un equilibrio lógico

en el crecimiento de la metrópoli, de tal manera que sea posible detener su expansión horizontal y crear espacios de urbanización, no en la periferia, como ha sido tendencia, sino en áreas donde se dispone de infraestructura adecuada y que se encuentra subutilizada.

Por ello, Casa Propia ha impulsado la renovación del área urbana, arraigando a la población en sus barrios de origen; un impulso que se inscribe en 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. Cambios que responden a las necesidades sociales y económicas, a la modernización de la administración pública, a la consecución de la simplificación administrativa, donde debe existir una mayor coordinación institucional a las demandas de la población y una mayor participación en la solución de los problemas, pero una participación que se enmarca en una amplia concertación con los grupos sociales.

Casa Propia 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, y propicia la regularidad jurídica y fiscal de los inmuebles, 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, mediante las tareas de rehabilitación y mejoramiento que en forma posterior realicen sus nuevos propietarios.

Si bien el programa no incidirá en la generación de una mayor oferta de vivienda en renta, sí se dirige a lograr que el fin último de toda familia por obtener la propiedad de una vivienda se vea satisfecho, considerando que el papel asignado al arrendamiento habitacional es de carácter provisional, y en el caso de las familias que se incorporen al programa cambiarán su situación de inquilinos a propietarios de la vivienda que por largo tiempo han habitado.

El programa viene a reforzar la política social del Estado mexicano, coadyuvando en la búsqueda de soluciones para elevar el nivel de vida de todos los mexicanos, ya que propicia que los habitantes gocen de una mayor seguridad al convertirse en propietarios.

La memoria de lo hecho por el Programa Casa Propia para convertir a los inquilinos en propietarios de sus viviendas, tiene no sólo sentido testimonial sino utilidad para diseñar respuestas institucionales a problemas sociales de gran magnitud.

Dejar testimonio de los problemas, de las alternativas y prioridades que se fueron presentando en las diversas circunstancias de las decisiones que se tomaron, permite desprender lecciones y líneas de acción para programas futuros emergentes y no emergentes.

Dos decisiones jurídicas enmarcaron los resultados obtenidos por el Programa: primero, el decreto presidencial de instrumentación y ejecución del Programa, que impulsó una democratización de la propiedad sin precedente, y que convirtió a la fecha más de 11,000 familias, antes arrendatarias, en propietarios de sus viviendas. Más adelante, el Acuerdo de Facilidades del jefe del Departamento del Distrito Federal, que estableció las normas generales para el otorgamiento de créditos para adquisición de las viviendas y que abrió el cauce para la participación conjunta y coordinada de gobierno y sociedad en la solución de los problemas que enfrentaban inquilinos y propietarios.

Un programa tan complejo y dinámico, en su concepción y operación, ha dejado experiencias que, retomadas, han transformado la política pública de vivienda y las formas de ejecución de los programas correspondientes.

A pesar de todas las dificultades que aún enfrentamos, se ha avanzado y se han aportado de gran manera imaginación y esfuerzo para mantener y elevar, en lo posible, los logros que en materia de beneficio social ha consolidado el esfuerzo compartido de muchas generaciones de mexicanos.

Se ha enfrentado con decisión y firmeza los retos que la propia naturaleza nos ha planteado. Así, mediante los programas de reconstrucción de las viviendas, ejemplo que ha trascendido nuestras fronteras, se han restaurado las cicatrices tan grandes que los sismos de 1985 nos causaran. Y este Programa viene a restaurar las que por años han tenido los estratos más débiles de nuestra sociedad.

De este tamaño han sido los retos, pero mayores han sido y son los esfuerzos y capacidad de nuestros gobiernos y nuestra sociedad para superar las dificultades.

Quienes colaboramos en el Programa hoy tenemos presente que:

- En los logros de este y otros programas de vivienda la participación popular es y ha sido importante.
- A la población se le debe atender de la mejor manera posible, en un marco donde la concertación y el diálogo son fundamentales.

- El otorgamiento de la vivienda a la familia mexicana no debe ser una medida unilateral ni infundada, sino una solución concertada, razonada y fundada en el derecho.
- Los grupos urbanos han aprendido a hacer escuchar sus demandas.
- La concertación no sólo entre instituciones públicas, sino con los grupos de profesionales, con las organizaciones políticas y sociales, es esencial para un mejor desarrollo de programas de vivienda de este tipo.
- Programas como “Casa Propia”, es posible implementarlos en otras ciudades donde el crecimiento horizontal cada vez es más intenso, pero que disponen de infraestructura subutilizada. Asimismo, permitirá arraigar a la población a su lugar de origen, coadyuvando a frenar las grandes concentraciones humanas.
- Programas de este tipo permitirían coadyuvar a la rehabilitación urbana; al arraigo de la población inquilinaria que habita en este tipo de inmuebles, así como a la resolución de conflictos entre arrendadores y arrendatarios.
- México enfrenta el reto de elevar los niveles de vida de las grandes mayorías. Para quienes disponen de una vivienda digna es una de las prioridades y por tanto una de sus mayores demandas.

Atendiendo a las realidades observadas en el pasado reciente, la magna tarea de la construcción de viviendas habrá de ser obra del sector social, con el apoyo financiero y el respaldo político del Estado mexicano. Realidad insoslayable es que la sociedad civil demanda la democratización de la propiedad urbana: el pedido de “Casa Propia” no puede desoírse. Para hacer frente a esta exigencia social será necesario superar varios obstáculos de orden económico y otros de índole institucional.

El acceso a la vivienda popular ha dejado de ser el resultado de fases sucesivas de construcción, para convertirse en un fenómeno organizado de presión social, que resulta indispensable conducir por cauces institucionales. Es preciso tener presente que la política de vivienda para el pueblo sólo puede prosperar si se sustenta en la concertación política con organizaciones sociales.

Un logro fundamental que se ubica en el terreno de lo cualitativo y cuya consolidación constituye uno de los propósitos centrales en la ejecución de programas de viviendas de este tipo, es el establecimiento de una nueva relación entre el gobierno y la ciudadanía y a la aprecia-

ción generalizada de su efectividad como método de trabajo. Se han desconcentrado funciones y descentralizado recursos, mecanismos y capacidades decisorias, acercándolos a la población. Menos trabas burocráticas y más negociaciones y convenios, más agilidad y oportunidad en las acciones; más gestión directa donde y cuando ésta se requiere; menos tutela, más corresponsabilidad y más movilización, han dado mayor contenido y alcance social a la acción pública. Ésta ha sido, a nuestro juicio, la mayor y más importante lección del Programa Casa Propia. Fortalecerlo y arraigarlo exigirá precisar las formas y modalidades para que a la acción conjunta entre participantes-beneficiarios y gobierno, se sume el beneficio de grupos cada vez más amplios de la población. El propósito es hacer de Casa Propia un Programa de solidaridad y de responsabilidad pública, porque el reto de atender a los mexicanos que no tienen vivienda así lo exige.

#### RESUMEN

El Programa Casa Propia viene a ser una más de las respuestas de los gobiernos federal y capitalino a uno de los mayores problemas que enfrenta nuestra ciudad; tiene también como objetivo influir en un equilibrio lógico en el crecimiento de la metrópoli, de tal manera que sea posible detener su expansión horizontal y crear espacios de urbanización, no en la periferia como ha sido tendencia, sino en áreas donde se dispone de infraestructura de servicios adecuados y que actualmente se encuentra subutilizada.

Por ello el Programa impulsa la renovación del área urbana, al permitir que la población se arraigue en sus barrios de origen, un impulso que se inscribe en los cambios estructurales, que en este caso implican democratizar el acceso a la propiedad y proteger a las familias de escasos recursos; pero sobre todo porque representa un cambio en el enfoque del desarrollo urbano, mismo que debe propiciar un freno al enorme crecimiento de la mancha urbana.

Estos cambios, que responden a las necesidades sociales, a un derecho constitucional, de justicia social; a la modernización de la administración pública, donde debe existir una mayor y mejor coordinación institucional; a las demandas de la población de una mayor participación en la solución de sus propios problemas; una participación que se enmarca en una amplia concertación entre autoridades y grupos socia-



les; confirman que el Estado mexicano no detiene sus problemas de vivienda, sino al contrario, refuerza las acciones a pesar de la crisis económica que vive el país. El gasto social no se reduce, ya que es objetivo prioritario proteger a las familias de escasos recursos, como son a las que se enfocan los beneficios de "Casa Propia".

El otorgamiento de la vivienda a la familia mexicana no debe ser una medida unilateral ni infundada, sino una solución concertada, razonada y fundada en el derecho.