

En ese período la población de las cinco ciudades más grandes México, Guadalajara, Monterrey, Puebla y Tampico se quintuplicó de 2.2 a 11.3 millones de personas. Sólo el área de la ciudad de México, pasó de 1.6 a 8.4 millones de personas.

En este lapso creció el déficit ya existente de viviendas pues el total de unidades pasaron de 3.9 a 8.4 millones, frente a una población del país que creció de 19.6 a 50.7 millones de habitantes. Esta disparidad hizo ascender el número promedio de personas por vivienda de 4.9 a 6.1.

Al fenómeno anterior hay que agregar el del "empequeñecimiento" de la vivienda, que ahora se construyen con menos cuartos y más pequeños lo que ocasionó que para 1970, se elevaran de 2.1 a 3 los ocupantes de un cuarto-habitación, cuando lo recomendable para una vivienda adecuada es que no debe tener "más de 2 ocupantes por cuarto habitable en el medio urbano ni más de 2.5 en el medio rural", según Jesús Puente Leyva en su estudio "El problema habitacional" en "El Perfil de México, 1980".

La carencia de servicios vitales es otro indicador dramático del problema. Pese a los esfuerzos del gobierno en ese sentido en 1970 carecían de agua aproximadamente 5.1 millones de casas, de las cuales 83% correspondían al sector rural. Quiere decir que de los 31 millones de mexicanos que carecían de tomas domiciliarias de agua, 17.3 millones eran campesinos.

En cuanto al drenaje las cifras son igualmente **REVELADORAS**, pues se estima carecían del servicio 4.9 millones de viviendas. Esto es un 86.2 del total de viviendas rurales y un 39% de los urbanos. Es decir que de 30 millones que no recibieron el servicio 18 millones vivían en el campo. Y éstas son cifras oficiales del Gobierno.

En cuanto a servicio eléctrico, en el mismo año carecieron del servicio 20 millones de los cuales casi 15 millones eran del medio rural.

LA VIVIENDA CON CAPACIDAD OCIOSA.

La desigualdad social —esto es la diferencia entre pobres y ricos— tiene por consiguiente una inequitativa distribución real de la vivienda, pues mientras que un reducido número de privilegiados goza de "capacidad ociosa" en su residencia, el hacinamiento es todavía mayor para los grandes grupos poblacionales.

Se calcula que de los 22 millones de personas que en 1970 **sobreocupaban las viviendas hacinadas**, unos 7.9 millones (36%) hubieran resuelto sus problemas, si la distribución de la vivienda fuese más equitativa.

Pero no es suficiente poseer una vivienda, es preciso saber las condiciones de la misma. En este sentido se estima que de los 50.7 millones de mexicanos que existían en 1970, solo 6.7 vivían en habitaciones adecuadas o tolerables, lo que da una más completa idea del problema que venimos arrastrando.

DESESTABILIZACION DE LA ECONOMIA

Según los entendidos, en 1971 la economía mexicana entró en una fase de crecimiento inestable. Tras 22 años de estabilidad monetaria, sufrimos la primer devaluación del peso en 1976. Sumado a esto la fuga de capitales, el descenso de la actividad económica y el crecimiento de la deuda externa, el Gobierno tuvo que firmar un oneroso convenio comprometiéndose a un riguroso control de los salarios y a una política de reducción del gasto público. Esto afectó sensiblemente el programa de construcción de viviendas del sector público (INFONAVIT, etc.) y semi-paralizó la industria de la construcción privada. Aumentando el rezago en la solución del problema habitacional.

Si se toma en cuenta que en 1980, el salario medio de la ciudad era de 4.4 veces mayor que el del campo, se explica fácilmente que el éxodo de campesinos hacia la ciudad siguió incrementándose.

La población concentrada ese año, en las tres más grandes ciudades del país México, Guadalajara, y Monterrey pasó de 11.3 a 19.5 millones, así mientras en 1970 representaban el 22.3 de la población total, diez años después llegó a cerca del 30%.

El Distrito Federal concentra el volumen mayor de la industria de la construcción, el sistema eléctrico y demás servicios, que como sabemos absorbe ahora aproximadamente en un 10% del presupuesto nacional.

El Censo General de la Población y Vivienda de 1980, registró una aparente mejoría en el problema de la vivienda.

Se dijo que el volumen anual de construcción promedió un aumento anual del 3.8% por lo que pasaron de 8.4 a 12.2 millones en un lapso de 10 años,

lo que redujo el promedio de personas sin vivienda de 6.10/o de 1970 a un 5.50/o.

Este crecimiento no favoreció al área rural. Por lo contrario siguió la tendencia a concentrar la población en las grandes ciudades como México y su zona metropolitana Veracruz y Monterrey, en donde se ubicaba en 1970 un 380/o de las viviendas del país, para 1980 había aumentado a casi un 440/o.

Hubo cierta mejoría en la introducción de servicios a la vivienda, según los censos de 1980. El promedio de viviendas con agua entubada aumentó de 61 a 64 por ciento, pero en números absolutos, el número de viviendas que carecen de servicios, aumentó de 3.6 a 4.5 millones.

En cuanto a drenaje se obtuvieron mejores resultados, pues el número de viviendas con drenaje, pasaron de 3.5 a 9 millones, aunque no se dispone de datos del faltante.

También hubo avances en el servicio eléctrico, que al número de viviendas con energía pasó de 4.9 a 9.1 millones en estos diez años, un buen progreso, sin duda.

A pesar de esta leve mejoría, el rezago del problema aún subsiste y la brecha que separa a las necesidades de las posibilidades, parece haberse convertido en abismo. Como indicadores de esto, podemos señalar los siguientes:

1o. La proliferación de "ciudades perdidas" en la periferia de las grandes capitales, donde los poseionarios se multiplican incesantemente, con todos los problemas inherentes.

2o. La especulación creciente de los terrenos urbanos, cuando es preciso convertirse en millonario para adquirir un lote mínimo, para una vivienda más o menos tolerable.

3o. La creciente marginación de la población rural que ante la pobreza del campo debe emigrar hacia las ciudades, donde fácilmente se convierte en un paria social, como consecuencia del desempleo, que genera delincuencia, vagancia o malvivencia.

4o. La injusta distribución del ingreso que permite grandes fortunas a unos

pocos y profundas miserias de las grandes masas proletarias.

5o. El excesivo proteccionismo a la industria, frente al desamparo de las actividades agropecuarias.

6o. El encarecimiento de los productos básicos o de consumo necesario que impiden al trabajador disponer de recursos para la adquisición o construcción de una vivienda decorosa.

7o. El centralismo oficial que subsidia, a gran costo, los servicios básicos a la gran capital (transporte, agua, basura, etc.) y favorece con ello la atracción de mayores núcleos de población que buscan el progreso o la dádiva gubernamental al través del subsidio, que recibe la metrópoli.

8o. La Centralización de Educación en las grandes ciudades, que atraen a los jóvenes de la provincia, quienes una vez preparados, rara vez regresan a sus lugares de origen a vivir y trabajar.

9o. La falta de planeación para la creación de nuevas ciudades que son polos de atracción, en cuanto a empleo y progreso para las clases marginadas.

Por lo expuesto creemos que el problema de la vivienda, no estriba tan solo en levantar muros que sostengan un techo, sino que es todo un mosaico de problemas sociales, que requieren una solución integral y no parches aislados, que son como paliativos, que alivian un dolor transitorio pero no curan el cáncer social.

LA VIVIENDA ¿OBLIGACION PATRONAL?

A pesar de que la Constitución vigente, aprobada el 5 de febrero de 1917, en una maniobra de Don Venustiano Carranza, para quitar las banderas de protesta a Villa. (Problema Obrero) y a Zapata (Problema Agrario) estableció en la fracción XII del artículo 123 que en toda negociación agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, el patrón tendría la obligación de proporcionar a los trabajadores "habitacionales cómodas e higiénicas".

Muy pocos patrones cumplieron con esta obligación, que fue reforzada en 1931 al expedirse la Ley Federal del Trabajo, que es reglamentaria del art. 123.

El gobierno también se mostró apático al problema, pues las autoridades "dejaron su solución al sector privado en la creencia de que la prosperidad llegaría a las clases populares y ello les permitiría pagar sus nuevas viviendas. "Según lo estiman Gustavo Garza y Martha Schteingart, en su estudio "La Acción Habitacional del estado de México" editado por El Colegio de México.

Las acciones del gobierno fueron aisladas. En 1933 se creó el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y Obras Públicas (Ahorra BANOBRAS) entre cuyos objetivos estaba financiar la construcción de viviendas. En 1934, el presidente Cárdenas expidió un decreto para la renta de casas Populares construidas por el Departamento del Distrito Federal. Algunas otras instituciones como el ISSSTE lanzaron programas habitacionales, pero reducidos, y orientados exclusivamente hacia sus agremiados o trabajadores.

Digno es de mencionarse, en Monterrey, la tarea desplegada por empresas privadas como era la Cia. Fundidora de Hierro y Acero de Monterrey y la Cervecería Cuauhtémoc, que financiaron la construcción de viviendas a sus trabajadores, pero además de proporcionarles bienestar tales programas significaron sujeción del obrero, por periodos de 10 o 15 años, en tanto pagaba su vivienda y la creación de colonias cercanas a la fuente de trabajo, que facilitaron su acceso temprano y oportuno al centro fabril.

La mayor parte de los esfuerzos oficiales para resolver el problema de la vivienda se han centralizado en el Distrito Federal. Tal se demuestra con los hechos siguientes.

De 1947 a 1964, se construyeron 24,098 viviendas, principalmente en la ciudad de México y asequibles solamente para personas con cierta solvencia económica. Tal lo afirma Rafael González en su extenso artículo "La Vivienda un desafío atroz" publicado en varios números de la Revista "Comercio Exterior" y que ha sido importante fuente para la presente investigación.

Del periodo que hablamos destaca la construcción del conjunto Habitacional Nonoalco Tlatelolco de 12,000 departamentos de infausta memoria por los lamentables acontecimientos, del 2 de octubre de 1968.

En 1956 el IMSS se incorporó al programa habitacional edificando poco

más de 10,000 viviendas, entre las que sobresalen los conjuntos Independencia y Santa Fé en el Distrito Federal, que por cierto, los financió mediante un sistema de arrendamiento y pago, que a la postre fracasó, absorbiendo el IMSS. (y por supuesto los contribuyentes) enormes gastos de administración de los Conjuntos Habitacionales, y al final fueron vendidos a bajo precio a sus ocupantes.

En 1959, el ISSSTE creó la Dirección de Pensiones Civiles y de retiro, que contribuyó eficazmente a la construcción de viviendas de trabajadores de la federación concentrados la mayor parte en el D.F., ya que de 1947 a 1964 edificó 45,302 viviendas lo que representa casi un 60% de las construidas por el resto de las instituciones oficiales.

Pero todas estas acciones, favorecieron a derechohabientes, o trabajadores que estaban agremiados en fuertes sindicatos que demandaron en sus contratos colectivos, la construcción de viviendas, pero si se estima que en este período, solamente la quinta parte de la población era derechohabiente, se tendría una idea del reducido sector, beneficiado con estos programas.

PROGRAMA FINANCIERO DE VIVIENDA

En 1964, el Gobierno Federal implantó todo un programa Financiero para la Vivienda (P.F.V.) con el propósito de facilitar la compra de viviendas de interés social, (Entendiéndose por esto una vivienda mínima donde puede habitar una familia de 5 miembros), con lo que se incrementó su construcción y se reformó la Ley Bancaria para que las instituciones de crédito destinarán el 40% de sus captaciones en ahorro y préstamo, para canalizarlos a la compra o construcción de viviendas de interés social, llegándose a prestar en algunos casos hasta el 80% del valor de la construcción.

Se crearon dos Fideicomisos. (Fondos destinados a cumplir un propósito determinado exclusivamente), el FOVI o Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda y el FOGA, Fondo de Garantía y Apoyo a los créditos para la vivienda.

Aunque los propósitos fueron buenos, en la práctica esto funcionó a medias. Los bancos con sus tradicionales sistemas, solo concedieron créditos a personas solventes y que reunieran todos los requisitos establecidos, de tal suerte que la gran mayoría de la población se vió marginada de este programa financiero. Las más favorecidas fueron las empresas constructoras,

que con su producción "en serie", edificaron en muchos casos, cientos de viviendas de ínfima calidad, que poco más tarde requerían de costosas reparaciones, que el obrero, que estaba abonando su casa, no estaba en condiciones de realizar.

Sin embargo, la importancia que alcanzó el Programa puede apreciarse en que en los casi 120 mil viviendas de interés social que se construyeron de 1965 a 1970, el 90% tuvo que ver con los Fondos ya mencionados.

Consecuentemente, la banca privada financió un mayor número de viviendas, que las construídas en este período por el sector público. Con dineros privados se edificaron 76,343 viviendas, en tanto que el sector público construyó solamente 15,572 en el mismo lapso.

No obstante, según la Universidad de Cambridge en un estudio publicado, determina que el déficit de viviendas en el país en 1970 es del orden 3.6 millones.

Pero aquí no termina lo grave. De 1950 a 1970, se calcula se edificaron poco más de 2 millones de casas que se construyeron prácticamente al "ahí se vá" porque fueron edificadas por personas que no disfrutaron de crédito alguno. Las construyeron con sus propios recursos, los que eran bastante limitados lo que dió origen a un sinnúmero de colonias populares y aún más en auténticas "ciudades perdidas", sin servicios básicos y con graves carencias y promiscuidad.

En 1971, se fundó el INDECO, Instituto Nacional para el desarrollo urbano.

Además de aportaciones federales, estatales y municipales, el INDECO, contó con recursos de varios fideicomisos y lo más importante desarrolló un programa de "auto ayuda" organizando a los núcleos campesinos, en cooperativas que realizaron buenos programas de edificación, ampliación y remozamiento de la vivienda.

En febrero de 1972 se modificó la fracción XII del artículo 123 y se dispuso que los patrones debían aportar a un Fondo Nacional de la Vivienda, para coadyuvar en la tarea de proporcionar viviendas a sus trabajadores. Este fondo se encargaría de financiar los programas de construcción de viviendas en todo el país.

El Fondo de la Vivienda dió origen a tres organismos públicos de carácter federal EL INFONAVIT destinado a trabajadores de empresas privadas, ya sea agrícolas, industriales o comerciales; EL FOVISSSTE o Fondo de la Vivienda para los trabajadores del Estado y el FOVIMI Fondo de la Vivienda para los militares.

En los tres casos son sectores bien definidos. EL INFONAVIT, aparentemente de carácter más amplio, margina de sus beneficios a grandes sectores de la población; los no asalariados y aún aquellos que, siendo obreros, no pertenecen a grandes sindicatos, cuya influencia ha sido decisiva para la adjudicación de las pocas viviendas que ha construido la institución, comparado con los enormes recursos que ha recibido.

SE CREA EL INFONAVIT

Creado en abril de 1972, el Infonavit se encarga de otorgar créditos a los trabajadores para la adquisición, remozamiento o ampliación de sus viviendas o saldar créditos obtenidos para este propósito. También se ocupa de programas de construcción masivas de viviendas de interés social.

Su sostenimiento proviene esencialmente de las cuotas pagadas por los patrones -50% de los salarios pagados por cada empresa. En su administración participan representantes del gobierno, de los empresarios y de los sindicatos obreros. De allí reafirmamos lo dicho anteriormente, los trabajadores no organizados, tienen pocas expectativas de conseguir una vivienda mediante este programa.

Se estima que para 1974 casi la mitad de los trabajadores del país estaban afiliados al Infonavit, aunque solo un 60% correspondían al sector agrícola, donde la carencia de vivienda es más aguda.

Hasta 1982, el Infonavit logró edificar un promedio de 26,000 viviendas por año, cifra superior a lo hecho anteriormente, por cualquier organismo oficial, pero notoriamente inferior, de acuerdo a los ingresos obtenidos y a la planeación original.

También el FOVISSSTE se organizó en forma similar a INFONAVIT El estado se comprometió a aportar un 50% de los salarios de sus trabajadores para el Fondo de la Vivienda, pero sus Objetivos, además de limitados se han centrado en la periferia de la ciudad de México, donde se ha finan-

ciado viviendas nuevas para la burocracia federal, siempre con la intervención de los líderes sindicales, que siempre tienen sus favoritos.

De todos los organismos oficiales, creados para atender el problema de la vivienda destacan el INFONAVIT, que de 1971 a 1979 edificó 276,561, es decir un 54.10/o del total y el INDECO que construyó 62,296 casas en el mismo período, un 12.30/o del total financiado por el sector público.

Este progreso, sin embargo no fue suficiente para resolver el creciente déficit habitacional. Ni siquiera se pudo resolver el rezago, mucho menos puede pensarse en soluciones al problema, que crece cada año que pasa.

Por otra parte, los problemas de inflación escasez y carestía, también han afectado estos programas, notoriamente reducidos en el momento actual. Así mismo se ha señalado al INFONAVIT como uno de los organismos donde la corrupción se ha enseñoreado acusándose a algunos líderes obreros, de poseer constructoras que "casualmente" ganan la mayoría de los contratos para la realización de los programas habitacionales y los habitantes de ellas, se quejan de mala calidad de los materiales empleados y serias deficiencias en la construcción ¿Habrà algo de razón en esto?

LA ADMINISTRACION DE LA ABUNDANCIA?

En 1980 se instituyó el Programa Nacional de la Vivienda (PNV) con el que el Gobierno Federal pretendió establecer un marco organizado a los diversos proyectos de Vivienda del Sector Público, que estaban dispersos, y establecer bases de coordinación entre los sectores público y privado.

Se trazó una estrategia basada en la vivienda progresiva, para en primer término proporcionar seguridad en la tenencia (Plan tierra propia, por ejemplo), establecer los servicios básicos y un espacio adecuado para el desarrollo de las actividades familiares.

Se iniciaron programas de apoyo a la auto-construcción y a la vivienda cooperativa de alquiler. El INDECO suscribió un convenio con el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) para elaborar programas habitacionales en zonas críticas. Así se promovió la dotación de terrenos para asentamientos humanos (colonias) ó pequeñas poblaciones y se procuró financiar la adquisición de materiales para construcción. Sin embargo en 1981 la Cámara de Diputados acordó la desaparición del INDECO, con lo que sus

programas quedaron trunco a pesar del grave déficit habitacional.

En 1982, se acabó el sueño y la "administración de la abundancia" se vio obligada a reducir el gasto público y con ello, paralizar todos los programas de vivienda en proceso. A raíz de la devaluación de este año ya no pudo detenerse la presión inflacionaria y sus efectos se dejaron sentir en los terrenos y en los materiales para construcción.

De enero a diciembre de 1982, el índice nacional del costo la vivienda de interés social creció un 53.20/o, reduciéndose considerablemente la construcción de viviendas, tanto en el sector público como en el privado.

Nuevas esperanzas se abrieron ante el problema habitacional, con la nacionalización bancaria. El Gobierno en un gesto de buena voluntad congeló los intereses bancarios que cobraban los bancos por préstamos hipotecarios, a una tasa uniforme del 110/o. Esto significaba detener el agio galopante que con pretexto de inflación, estaban realizando los bancos con sus deudores, ya que en períodos de 3 ó 6 meses aumentaban las tasas de interés, bajo un sistema de "interés flotante" en detrimento de la economía de quien había concertado un préstamo hipotecario a un interés más bajo.

La tasa uniforme del 110/o anual, reactivó la industria de la construcción. Se incrementaron los préstamos hipotecarios y los ciudadanos parecieron disfrutar los beneficios de la Nacionalización bancaria.

Pero todo fue una medida espectacular y demagógica. El gozo solo duró del 6 de septiembre al 20 de diciembre de 1982, cuando las nuevas autoridades bancarias, dieron marcha atrás y volvieron a aplicar la política de intereses flotantes a los deudores.

QUE HA HECHO EL ACTUAL REGIMEN

La historia moderna de México, se mide por sexenios y el problema de la vivienda, no escapa a este fenómeno. Cada nuevo Presidente da otro enfoque al problema, nuevas tareas y muchas veces repetición de los estudios, investigaciones y frecuentemente interrupción de los programas ya en marcha, para dar paso a "planes más realistas y que, ahora sí, darán solución definitiva a la problemática".

El cambio de poderes de 1982 fue más siniestro que los anteriores. El país se debate en la peor crisis económica y de confianza de su historia. La

cuantiosa deuda externa, el endurecimiento de los mercados financieros internacionales y los onerosos compromisos contraídos con el Fondo Monetario Internacional y las naturales presiones inflacionarias, han agudizado la problemática Nacional y obligado al actual régimen a implantar medidas emergentes para Reactivar la ECONOMIA NACIONAL.

El problema de la vivienda ha sido conceptualizado, como parte del problema social que está integrado además por los problemas de salud, alimentación y la Educación interrelacionado a su vez, con el problema ocupacional. Si no hay empleo, difícilmente se podrían atender los otros problemas.

De allí que se hayan instituido dos programas básicos, cuyas acciones interactúan entre sí, para lograr mejores resultados: El programa para la defensa de la Planta Productiva y del Empleo y el Programa de Vivienda de Acción Inmediata. Aún es demasiado pronto para evaluar sus resultados, pero analicemos sus principales características.

Nacido en abril de 1983 el (PVAI) Programa de Vivienda de Acción Inmediata, tiene como meta "iniciar una serie de acciones dirigidas a dar solución de fondo al problema de la Vivienda, con base en la ordenación de la población y la regulación del desarrollo urbano y, de esta manera, contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los mexicanos "Es responsable de su ejecución la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, al través de su Sub-Secretaría de la Vivienda. Por lo menos se subraya la importancia del problema, al crear una dependencia a nivel de Secretaría de ESTADO para atenderlo.

Ha sido preocupación del actual Gobierno, darle un marco jurídico adecuado a sus acciones relativas al problema habitacional, el 18 de enero de 1983, se adicionó el artículo IV constitucional que ahora establece que "toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa" y la SEDUE tiene como objetivo hacer realidad este precepto.

Más tarde en febrero de 1984 se promulgó la Ley Federal de la Vivienda y se reformaron y adicionaron la Ley General de Asentamientos Humanos y la de Bienes Nacionales con lo que se pretende regular el uso de la tierra y posibilitar su aprovechamiento para el fomento de la vivienda rural y urbana, especialmente de la destinada a las clases sociales más desprotegidas.

El Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988) por su parte, pretende englobar la acción general del gobierno, en torno a este tema en los siguientes enfoques.

- 1o. Sustraer el suelo urbano de la especulación mediante la creación de reservas territoriales y la oferta de tierras para viviendas de interés social.
- 2o. Promover la participación comunitaria en la dotación de servicios básicos e impulsar la autoconstrucción con la creación de cooperativas de viviendas y materiales.
- 3o. Fomentar el desarrollo de sistemas y tecnologías constructivas adecuadas social y regionalmente.
- 4o. Replantear los sistemas de financiamiento para ampliar su cobertura, dando especial atención a los sectores sociales más desprotegidos.
- 5o. Mejorar la coordinación administrativa entre los organismos del sector y optimizar el aprovechamiento de sus recursos."

PROGRAMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA VIVIENDA

"Calificado como el documento más ambicioso en la historia de la Nación". Nació el 21 de febrero de 1984 el Programa Nacional para el Desarrollo de la Vivienda (PNDV) según este plan el Gobierno Federal invertirá un total de 357,612 millones de pesos, para generar 434, empleos y realizar 270,336 acciones de vivienda que satisfecerán a 1.5 millones de beneficiarios.

Con esto se calcula que el sector público intervendrá en la solución de más de un 50% de la demanda habitacional de 1984. Seguramente la cifra más alta de la historia, pero no incluye el enorme rezago ya existente que, según el Colegio de México, con base en los censos de 1980, habría un déficit de 4 millones de viviendas, lo que significa que 20 millones de mexicanos, carecían de un lugar adecuado para vivir.

Por la generación de empleos que pregona y la reanimación de las inversiones, muchos investigadores consideran que el Plan de la vivienda coincide con el programa de la defensa del Empleo, por lo que más que orientar al