

## UNA REFLEXIÓN SOCIOLOGICA SOBRE LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LA VIVIENDA EN MÉXICO

Patricia VILLALOBOS SCHMIDT

En este foro de análisis jurídico sobre la vivienda, el tratamiento que me es dado hacer se refirirá al contexto sociológico en el que se inserta la legislación sobre la materia.

Las razones de esta elección son las siguientes; los ponentes que me han antecedido han expuesto profunda y exhaustivamente los contenidos normativos de la legislación sobre vivienda en México. Esta se presenta en el momento actual como un problema social que rebasa en mucho el esquema formal de su derecho y que debe ser analizado, a mi juicio, desde la perspectiva globalizadora del subdesarrollo.

La legislación mexicana vigente relativa a vivienda, regula la materia para aquella porción de la sociedad que funciona dentro de una organización económica moderna y por tanto sigue las reglas del juego social capitalista. El Código Civil recoge figuras como la compraventa de inmuebles, el contrato de arrendamiento, el patrimonio de familia, que por su naturaleza se vinculan al esquema liberal-individualista de oferta-demanda de bienes y servicios, y la legislación derivada del artículo 123 constitucional tiende a regular la función subsidiaria del Estado respecto a una clase social tradicionalmente más débil, que incluye trabajadores asalariados.

Posteriormente han surgido en el derecho mexicano instituciones creadas para extender esta protección a un sector no asalariado pero que se análoga a éste por su debilidad relativa. Sin embargo, para ser sujetos de crédito igualmente les es necesario demostrar ingresos cuyos parámetros están fijados por el tabulador oficial del precio de la fuerza de trabajo, luego estamos hablando también de personas ya insertas en el aparato productivo propiamente moderno, vinculado a la industria y a los servicios requeridos por una sociedad industrial.

La problemática jurídica relacionada con la vivienda se inscribe en este contexto, porque el modelo jurídico adoptado para regir a nues-

tra sociedad es un esquema racional de organización basado en la racionalización de la producción económica, pero hasta la fecha no ha dado una respuesta congruente con las determinaciones que surgen del crecimiento desequilibrado característico del subdesarrollo.

Por esto el problema de la vivienda en México tiene muchos más aspectos que el simplemente deficitario: el hecho de que se requieran seis millones de viviendas para cubrir las necesidades actuales y que se prevea un crecimiento geométrico de dicho déficit, está indisolublemente vinculado a la imposibilidad real de satisfacer dicha demanda aun apelando a las acciones concertadas entre los sectores público, social y privado; a los problemas relacionados con la tenencia de la tierra, que incluyen crecimiento irracional de los centros urbanos e invasiones ilegales de predios destinados a otros fines; a la demanda de infraestructura y equipamiento urbano tanto como de servicios educativos, comerciales, de transporte; a la desintegración familiar y comunitaria, así como el surgimiento de formas alternativas y disfuncionales de organización social, y al crecimiento exponencial de la disidencia política.

Este planteamiento deja claro el hecho de que la vivienda no es un problema que pueda ser aislado de su contexto sociológico ya que evidentemente forma parte de desajustes estructurales serios. Por ello resulta evidente la necesidad de dar a su estudio un enfoque global.

La población rural que emigra a los centros urbanos, fundamentalmente a la ciudad de México, y cuya principal demanda, quizás antes que una ocupación laboral, es la de un lugar para vivir, provienen de una desintegración de los esquemas sociales en el campo mexicano, luego sus requerimientos de vivienda no necesariamente suponen el modelo al que puede hacer referencia el Código Civil o las leyes que reglamentan en la materia el artículo 123 constitucional, y es aquí donde se encuentra el problema socialmente explosivo al cual la legislación existente no solamente no da respuesta, sino que ni siquiera lo contempla.

Una elevada proporción de la superpoblación obrera relativa, que el desarrollo industrial, como señalamos anteriormente, no ha podido incorporar al trabajo capitalista, se ve prácticamente imposibilitada para integrarse al trabajo productivo en forma más o menos estable, de tal suerte que el desempleo y el subempleo adquieren el carácter de un fenómeno estructural permanente y que tiende a crecer en términos relativos. El deterioro de las condiciones de productividad y supervivencia en el agro, induce a los campesinos a emigrar a las ciudades,

permaneciendo en la expectativa de obtener algún empleo y constituyéndose en esta forma en una superpoblación urbana cuya presencia en la ciudad obedece más al proceso de expulsión de trabajadores del campo que a las escasas y difíciles oportunidades de trabajo que la ciudad ofrece.

La gran heterogeneidad que caracteriza a este ejército de reserva laboral brinda pocas posibilidades a este sector de agruparse y manifestarse políticamente de manera cohesionada salvo en torno a su problemática común con respecto a la vivienda, la tenencia de la tierra y los servicios urbanos; expresión política que de otra manera no tendría este sector porque su inestabilidad laboral no les permite fácilmente desarrollar la organización y la lucha en este terreno.

La dificultad para acceder a la vivienda y la falta de servicios mínimos para el consumo de las familias, fueron en un principio, los problemas básicos que guiaron a los pobladores a organizar sus luchas para lograr obtener, sobre todo en cuestión de servicios y equipamiento, un mejor trato y apoyo del sector oficial.

Aunque el Estado haya tomado como suyas algunas medidas propuestas por movimientos populares organizados y esté tratando de aprovechar esas experiencias, no puede negarse el valor de esos movimientos para revertir procesos negativos inherentes al crecimiento en el subdesarrollo y sobre todo para desarrollar iniciativas que pueden constituir soluciones diferentes de gestión y manejo.

El movimiento urbano popular es una de las manifestaciones sociales de las masas populares de la ciudad que se movilizan y se organizan en torno de una serie de problemas y reivindicaciones relacionadas con la distribución del suelo urbano, la producción y circulación de la vivienda, la organización social de la vida doméstica y la planificación y gestión del desarrollo urbano y de los recursos colectivos de la ciudad, de modo tal que las contradicciones propias del fenómeno urbano y de los sistemas de abastecimiento de vivienda en nuestro país se vienen a expresar en el terreno de la lucha de clases, en la conformación de un sector políticamente activo dentro del campo popular, con sus propias demandas y particular forma de organización y movilización y su propia historia de lucha.

Acotaremos aquí que otra de las repercusiones estructurales de este problema es que el gran crecimiento de la ciudad de México ha significado la ocupación de grandes territorios, la disminución de bosques y áreas de cultivo, la degradación y erosión de suelos periféricos, así

como la generación de múltiples problemas que atentan contra el equilibrio ecológico de la gran ciudad.

Esta forma de organización comprende a grandes contingentes de la población urbana que han desarrollado luchas independientes por el acceso al suelo, la vivienda y los servicios públicos sobre los distintos aspectos de la vida comunitaria; para conformar su ámbito habitacional por medio de las faenas colectivas que contribuyen a generar y mantener su espacio de producción vital, por participar en la gestión de los servicios públicos; por desarrollar expresiones culturales y políticas propias, identificados por sus intereses de clase.

Asimismo, el Estado constituye el punto central entre los procesos de urbanización y la organización popular que gestiona. Su función general como órgano encargado de mantener el orden social lo obliga a buscar el apoyo político lo más amplio posible de la población asentada en los poblamientos recién creados.

El interés del Estado está fincado en orientar bajo sus directrices cualquier expresión de participación y organización popular y encauzarla hacia canales institucionales, función que cumplen las diversas figuras jurídicas y administrativas tales como la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra y otras dentro de los gobiernos estatales y municipales. El tipo de intervención del gobierno de la ciudad ante los asentamientos irregulares es el punto donde se ubica la inexistencia de proyectos específicos para estos sectores; por ello, las organizaciones deciden trabajar en forma independiente utilizando sus propias alternativas de solución; las amenazas y actos de represión y desalojo o la escasa atención a sus demandas exigen la movilización organizada, siendo la presión de las masas el medio que permite el establecimiento de negociaciones. Por esta razón, la lucha no se limita a la coyuntura, sino al análisis y discusión entre los colonos acerca de las demandas, lo que didácticamente va generando conciencia de situación e identificación de intereses colectivos, y esto redundando en un proceso de democratización irreversible.

El gobierno, en el área metropolitana de la ciudad de México, para ejercer una política acorde a los requerimientos poblacionales realizó reestructuraciones que consistieron, entre otras, en la descentralización del Departamento del Distrito Federal por delegaciones para propiciar la intervención directa en cada colonia de la delegación. Otra medida fue la modificación a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y la creación del Reglamento Interno de las Juntas de Vecinos en 1980. En el artículo 44 de ese reglamento se define cuál es la fun-

ción y qué carácter tienen todos estos nuevos organismos a los cuales se les denomina "Órganos de colaboración Vecinal" y son para que, de modo directo, los habitantes colaboren en la administración pública y en la prestación de los servicios.

El artículo 14 del Reglamento Interno de las Juntas de Vecinos señala los derechos y obligaciones, que son, por un lado, recibir, por parte de la delegación, información mensual sobre la prestación de los servicios y, por otra, opinar y proponer medidas para la mejor prestación de los servicios públicos, educativos, de vivienda, servicios sanitarios, etcétera.

También pueden informar al Consejo Consultivo los problemas que no hayan podido resolver y dar un informe mensual de sus actividades; conocer oportunamente los proyectos de obras y servicios que afecten a la comunidad; proponer condiciones y modificaciones, así como recibir contestación y explicación suficiente sobre sus opiniones y proposiciones.

El objeto fundamental del Estado, a través de la política de la organización vecinal, es el de crear medidas que permitan una eficaz gestión de las colonias, enfatizando la acción en aquellas que más lo requieran.

En este contexto quisiera hacer una breve reflexión acerca de la naturaleza jurídica del "derecho a la vivienda", inscrito en el párrafo cuarto del artículo 4o. constitucional.

La inserción de esta declaración en el capítulo denominado por resabio histórico de la Constitución de 1857, "De las garantías individuales", parecería ubicarlo como una garantía que no es, porque esta figura corresponde a un esquema individualista que supone un sujeto titular del derecho frente a un sujeto obligado a la prestación (que en este caso no podría atribuirse al Estado); una sanción y un instrumental procedimental para hacerlo efectivo que evidentemente no existe. En el caso de las garantías sociales, en las que se recoge de manera jurídica más perfeccionada el derecho de los trabajadores a la vivienda, establecida en el artículo 123 constitucional, que da origen a toda la legislación reglamentaria, cuyos elementos están bien precisados, así como los mecanismos que el Estado mexicano ha ido desarrollando para hacerlo efectivo, no abarca más que a un sector mayoritario pero no a la totalidad de la población mexicana; luego, no es una garantía aunque sí un derecho.

Si lo calificamos como una norma programática, la figura queda muy lejos de perfeccionar la formalidad que requiere para ser derecho en

estricto sentido. Por ello sugiero que, si nos atenemos al principio de legalidad que orienta la creación y organización de nuestro sistema jurídico, según el cual los órganos del gobierno se crean en la delimitación de su ámbito de competencia, es conveniente que, por la redacción en que quedó expresado el espíritu del legislador ("toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios para alcanzar tal objetivo"), sea entendida directamente como una atribución del Estado que por tanto debería ubicarse en la parte orgánica de la Constitución.

El derecho a la vivienda debe ser entendido como facultad subsidiaria, esto es, rectora, definitoria, promotora y coadyuvante del Estado en apoyo de las acciones que en este sentido desarrolle la sociedad civil.

Entendida así, la acción del Estado en materia de vivienda se dirige fundamentalmente a reorientar, mediante esquemas programados de concertación con los grupos promotores, obviamente los interesados directos, el crecimiento urbano (ya que estamos hablando en términos cualitativos) sobre la base de un diálogo democrático y corresponsable. El papel del derecho en este sentido es el de generar las pautas institucionales para que la estructura social pueda dar respuesta no sólo a los sectores modernos sino también a los que actualmente están marginados de la dinámica industrial y que constituyen focos disfuncionales y potencialmente explosivos a cuyas demandas legítimas el Estado debe dar satisfacción recogiendo y acogiendo sus formas de organización específica, sus estructuras comunitarias y sociales propias, porque la modernización significa también respeto mutuo, corresponsabilidad y cooperación entre la autoridad y la sociedad civil.

Estamos hablando de manejar el derecho a la vivienda como un instrumento político para redefinir los términos de la relación entre la sociedad civil y sus estructuras políticas sobre un esquema de participación democrática acorde con la impronta de la modernización.