

LA VIVIENDA COMO PRESTACIÓN SOCIAL

EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA Y MODIFICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN APLICABLE

Luis PONCE DE LEÓN ARMENTA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Modalidades del problema de la vivienda*.
III. *Alternativas*.

I. INTRODUCCIÓN

La regulación jurídica de la vivienda como prestación social adolece de graves deficiencias que hacen precario y limitativo este derecho dentro de las propias limitaciones del sistema jurídico de la seguridad social; en consecuencia, resulta necesario revisar toda la legislación sobre seguridad social, vivienda y redistribución de la riqueza, con objeto de dar respuesta a esta lacerante necesidad que está lesionando la vida en común.

El otorgamiento de vivienda digna no debe quedar al libre arbitrio ni como dádiva discrecional de quienes administran los recursos de todos, sino como un auténtico derecho, con la normatividad procesal requerida para hacerlo efectivo, con posibilidades técnicas dentro del esquema del derecho de la seguridad social en una dinámica de prioridades y posibilidades, para lograr un proceso de asignación progresiva de vivienda para todos los mexicanos.

Mientras la seguridad social no sea extensiva para toda la población, serán necesarios los programas complementarios de financiamiento y apoyos de la vivienda, pero dentro de un sistema nacional para optimizar recursos y articular esfuerzos.

Es la vivienda uno de los más importantes satisfactores del hombre, junto con el de alimento y de vestido y en consecuencia es problema de carácter estructural.

Junto con el problema de la vivienda están presentes los de urbanismo, de servicios públicos y privados, de contaminación, delincuencia,

calidad de vida, etcétera; y en estos problemas la conducción política tiene un papel fundamental.

En el problema de la vivienda se amalgaman los problemas de distribución de la riqueza nacional, de realización de la justicia y certidumbre jurídica y sobre todo los de administración pública para el bienestar de todos.

El desarrollo integral de la sociedad sólo puede generarse con el propio desarrollo del tejido más importante de la sociedad, que lo constituye la familia, y ésta no puede ser posible sin una vivienda digna.

Es vergonzoso que en México, con tantos recursos y, en especial, con tanto territorio, la mayoría de la población habite en viviendas deprimidas, incluyendo algunas que se construyen por el INFONAVIT o el FOVISSSTE, aunado a los notorios contrastes que sobre vivienda se observan, y que constituye el rostro de nuestro país.

Ante el aumento de la población y las crecientes necesidades de vivienda, han surgido una gran cantidad de leyes y reglamentos en forma desarticulada, lo que ha provocado oscuridad y una serie de incongruencias.

La deficiente respuesta de nuestros legisladores y representantes públicos sobre este esencial satisfactor humano ha generalizado los problemas que se presentan en muchos matices, como es el caso del financiamiento de la vivienda como prestación social de la construcción y autoconstrucción, del arrendamiento, del acaparamiento de tierra, de los asentamientos irregulares y de las deficiencias de urbanismo, de controles de contaminación ambiental, etcétera.

II. MODALIDADES DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

1. *Problemas sobre financiamiento de la vivienda como prestación de las instituciones de seguridad social*

No obstante que la adquisición de vivienda en sus diversas formas constituye una prestación en la mayoría de las instituciones de seguridad social, en realidad este derecho es bastante restringido por razones financieras y de corrupción de quienes están involucrados en la construcción y en la asignación y por razones de operabilidad, en virtud de que al no existir un sistema integrado de seguridad social en muchos casos, dos o tres instituciones de seguridad social otorgan crédito o vivienda a una misma persona; en este sentido, se hace necesario un registro permanente de beneficiarios de vivienda de interés

social y como prestación social, para evitar doble o triple asignación para provecho de un mayor número de beneficiarios.

La vivienda y todas las prestaciones de seguridad social pueden hacerse más efectivas en la medida en que se modifique la estructura del sistema jurídico de la seguridad social en el país, con nuevas formas de financiamiento y mediante una mejor aplicación de los principios de solidaridad, subsidiaridad y de universalidad, a efecto de que un mayor número de la población goce de esta prestación, considerando que el derecho de la seguridad social es un derecho que debe proteger a todos los hombres sin distinción y contra todas las contingencias sociales y naturales.

Conforme a lo anterior, proponemos la reforma y adición del artículo 115 constitucional para crear en cada municipio, fondos de seguridad social, provenientes de un porcentaje afectable de los productos que salgan de la circunscripción territorial correspondiente para el comercio interno e internacional.

Esta alternativa, aparte de la finalidad señalada, daría fortaleza efectiva al municipio, evitaría la triste contradicción de regiones ricas con muchos recursos naturales pero con población miserable, sin prestaciones, sin servicios y marginados del desarrollo.

Sería una forma de reafirmar nuestra soberanía y una auténtica descentralización y desconcentración de la vida nacional.

Junto con el artículo 115 es necesario reformar la diversa legislación sobre seguridad social para adecuarla a las nuevas formas de financiamiento, introduciendo además profundas reformas en lo sustantivo y en lo procesal, que otorgue a los beneficiarios, mecanismos ágiles para el ejercicio pleno de sus derechos, mediante la aplicación de los principios señalados.

2. Problemas de la vivienda sobre su construcción y autoconstrucción

Otra incongruencia se da en cuanto a corrupción administrativa, en el aspecto de la construcción y autoconstrucción y urbanismo, ya que por un lado existen profundos apoyos gubernamentales para que cada mexicano tenga una vivienda digna, y por otro, se establecen grandes trabas burocráticas para quienes desean construir su vivienda, quienes han de cubrir gran cantidad de requisitos, y en el desarrollo de los trabajos se ven obstruidos por la corrupción burocrática de inspectores de diversas dependencias que lejos de orientar y estimular el es-

fuerzo individual, lo obstruyen por ausencia de una política integrada de vivienda, aparte de la gran cantidad de recursos fiscales que se utilizan para mantener a estos burócratas que por la anarquía que se observa en la construcción, no han cumplido con su encargo.

No son estos servidores públicos *coadyuvantes* con las necesidades de vivienda; al contrario, muchas veces solapan violaciones a las disposiciones reglamentarias independientemente de que hay disposiciones con graves vicios.

Como muestra de las graves deficiencias de la legislación aplicable y de los responsables de su cumplimiento, tenemos un rostro de la ciudad anárquico y, en muchas zonas, muy deprimente.

Por fines de lucro se permiten desarrollos urbanísticos contrarios a los intereses generales de la sociedad y de residentes originales, produciéndose en las grandes ciudades, como la ciudad de México, graves problemas de vialidad que a la vez, genera problemas de contaminación ambiental.

Otro problema sobre la construcción de vivienda a largo plazo lo están generando las propias instituciones sociales, que con el afán de resolver el problema de la vivienda, están participando en la construcción de viviendas indignas para los mexicanos y alejadas de los centros de trabajo; en el caso de INFONAVIT, FOVISSSTE, etcétera, que pueden cambiar sus políticas de operación, promoviendo viviendas dignas en terrenos suficientes; que ante limitaciones económicas pueden asignar hogares de terminación parcial para que el beneficiario pueda concluirlos en lo futuro conforme a sus necesidades, posibilidades, creatividad y plano previamente elaborado en etapas por la institución correspondiente.

3. *El problema de la vivienda para arrendamiento*

En la medida en que la asignación de viviendas se generalice como prestación social con nuevas formas de financiamiento, el problema sobre arrendamiento y sus implicaciones será atenuado.

El problema de la vivienda tiene muchos matices; también se presenta en el ámbito del arrendamiento que se genera por razones funcionales y por razones de lucro. El primero se presenta entre iguales, incluso entre arrendador de escasos recursos económicos y arrendatario con suficientes y excedentes recursos económicos, y al no distinguir la ley entre estos tipos de arrendamiento, se cometen cotidianamente gran cantidad de injusticias e incertidumbre que, de paso, provoca

también un gran desgaste de energía humana para quienes logran por fin una vivienda a muchos kilómetros de su centro de actividades, y diariamente tienen que transportarse y contaminar para llegar a su fuente de trabajo.

Estas personas no tienen la alternativa de rentar su vivienda y convertirse a la vez en arrendatarios de otra vivienda cerca de su trabajo porque los legisladores no han tenido la capacidad de crear leyes adecuadas al derecho para regular este tipo de relaciones humanas, y en cambio, tienen que soportar una legislación que realmente lesiona los intereses de toda la sociedad.

El arrendamiento es un contrato y, como tal, debe quedar debidamente reglamentado para establecer las diversas modalidades que el interés público reclame, y en este sentido debe considerar también el arrendamiento por lucro que los casatenientes realizan después de haber acumulado varias viviendas.

En esta segunda modalidad, que se presenta en forma más generalizada, la relación jurídica se da entre desiguales, en donde el arrendador por lo general posee recursos económicos excedentes y el arrendatario carece de lo indispensable; en estos casos puede establecerse como monto de la renta un porcentaje del valor comercial del inmueble, con derecho estructural de todo arrendatario de adquirir vivienda mediante la aportación que el arrendador quede obligado a realizar para el fondo municipal o delegacional de seguridad social que se creen para la extensión de la seguridad social a toda la población.

4. Problemas de vivienda por acaparamiento de tierra y por asentamientos irregulares

Los grandes acaparamientos de tierra para vivienda de particulares y fraccionadores que aprovechándose de la necesidad especulan en contra de los intereses de la sociedad con el consentimiento de instituciones bancarias y autoridades, ha generado un problema de contraste entre los acaparadores de grandes extensiones de tierra urbana y los asentamientos irregulares promovidos por razones políticas.

Este contraste está lesionando gravemente la convivencia porque los acaparamientos encarecen los terrenos, y su abandono es factor de insalubridad.

Los asentamientos irregulares han promovido en muchos casos el *modus vivendi* de muchos líderes, con consecuencias colaterales de insalubridad, delincuencia e irresponsabilidad ciudadana.

La solución integral al problema de la vivienda evitaría estos contrastes que están perjudicando sobre todo a quienes con gran esfuerzo buscan en el marco de la ley, solución a su lacerante necesidad de vivienda; para ello, es necesario una mejor regulación de los asentamientos humanos.

Si la prestación social de la vivienda fuese efectiva y extensiva, el problema de los asentamientos irregulares y el acaparamiento de tierra para vivienda serían resueltos al desaparecer el móvil especulativo de los acaparadores y la necesidad de quienes se ven obligados a ocupar terrenos irregulares y sin servicios.

5. *La vivienda en el contexto del urbanismo y la ecología*

La ausencia de diseños urbanísticos integrales en el contexto del derecho municipal estadual y nacional está provocando profundos problemas de concentración desenfrenada de asentamientos humanos, mermando la calidad de la vivienda que sólo puede concebirse en forma completa mediante la incorporación de su entorno.

Es urgente implementar medidas para descongestionar las grandes urbes.

Se pueden llevar a cabo varias soluciones para tratar de resolver este problema, entre las que destacan la creación de centros de desarrollo regional y la profunda revisión de la zona urbana de ejidos y comunidades, para un aprovechamiento más adecuado.

Los centros de desarrollo regional pueden promoverse en zonas que garanticen el autodesarrollo.

Ante la necesidad de vivienda se ha instituido el Sistema Nacional de Vivienda por la Ley Federal de la materia, que prevé que el sistema será coordinado por la SEDUE en la forma en que se convenga con los gobiernos de los estados y los municipios.¹

Las acciones públicas de vivienda se realizan mediante los programas sectoriales de vivienda, los programas institucionales y los programas operativos anuales de la SEDUE.

¹ Ley Federal de Vivienda, *Diario Oficial* de 7 de febrero de 1984, artículos 3º y 16º, fracción IV.

Los programas sectoriales son formulados por SEDUE,² tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de los gobiernos, de las entidades federativas y municipios. Estos programas comprenden todo lo relacionado a suelo para vivienda, y vivienda, y es obligatorio para las dependencias y entidades de la administración pública federal en el ámbito de su respectiva competencia.

Los programas institucionales de vivienda deben ajustarse en lo conducente a lo dispuesto por el programa sectorial de vivienda y a lo que dispongan las leyes que sigan su organización y funcionamiento.

III. ALTERNATIVAS

Conforme a los problemas planteados sobre la vivienda, proponemos las siguientes alternativas.

1. Sobre el problema del financiamiento de la vivienda como prestación social, proponemos la transformación del derecho precario de la vivienda en un derecho efectivo, mediante una reestructuración general del sistema jurídico de la seguridad social, con nuevas formas de financiamiento, haciéndola extensiva a toda la población.

Esta reestructuración implica la reforma del artículo 115 constitucional y de toda la legislación sobre la materia, para establecer los fondos municipales de seguridad social y nuevos mecanismos instrumentales para que el beneficiario pueda hacer efectivo su derecho.

2. Para evitar la doble o triple asignación se propone la creación del registro general de beneficiarios de la vivienda mediante la adición del artículo 45 de la Ley Federal de Vivienda, el reglamento interior de la SEDUE y la Ley Orgánica de la Administración Pública.

El artículo 45 quedaría redactado en los siguientes términos:

“Se instituye el *Registro Nacional de Beneficiarios de Vivienda* que será operado por la Subsecretaría de Vivienda de la SEDUE”.

3. En cuanto a los problemas sobre construcción y autoconstrucción, proponemos la modificación de los reglamentos sobre construcciones y demás disposiciones administrativas de trámite para evitar la creciente corrupción de quienes autorizan y quienes inspeccionan.

² *Idem*, artículo 8º

4. Ante los complejos problemas sobre arrendamiento, proponemos las reformas al Código Civil para otorgar un tratamiento diferente a los arrendamientos por lucro y a los que se realizan por razones funcionales de interés recíproco.

Las reformas y adiciones podrían incluso establecer la posibilidad de que el arrendador contribuya con un porcentaje de renta a la constitución de los fondos municipales y delegacionales de seguridad social con financiamiento a la vivienda.

5. Proponemos la creación de los Centros de Desarrollo Regional para descongestionar las grandes urbes, mediante reformas y adiciones a la Ley Federal de Vivienda y a la Ley General de Asentamientos Humanos.

6. Sobre la Ley de Asentamientos Humanos, proponemos la adición del artículo 6º para quedar con los siguientes términos:

Artículo 6º Las autoridades de los municipios, de las entidades federativas y de la Federación promoverán la participación de los distintos grupos sociales que integran la comunidad a través de sus organismos legalmente constituidos, en la elaboración de los planes que tengan por objeto la ordenación de los asentamientos humanos, según lo establezcan las leyes locales y lo dispuesto en la presente Ley.

Se declara de utilidad pública la creación de Centros de Desarrollo Regional, los cuales podrán promoverse por iniciativa de cualquiera de las autoridades y grupos señalados en el párrafo anterior.

Los Centros de Desarrollo Regional serán instituidos en las regiones que ofrezcan desarrollo agroindustrial, fuentes de trabajo y demás recursos suficientes para un desarrollo equilibrado.

7. Proponemos además la adición de los artículos 63 y 64 bis de la Ley Federal de Vivienda:

Artículo 63. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en los términos de la Ley de Planeación, de la programación de la vivienda y de los acuerdos y convenios de coordinación que se hayan celebrado con los gobiernos de los estados y los municipios, promoverá y celebrará convenios de concertación, en su caso, en los términos del capítulo VI de la Ley de Planeación, con las Cámaras de Industria y Comercio, con los colegios y asociaciones de profesionistas, con las instituciones docentes y de investigación, con las organizaciones sociales y con los particulares interesados en el desarrollo habitacional sobre su participación en el sistema nacional de vivienda y para el efecto del artículo 64 bis.

Artículo 64 bis. Los fraccionamientos populares que se mencionan en el artículo 24 podrán complementarse con otros fraccionamientos sociales y privados para la creación de Centros de Desarrollo Regional con el fin de descongestionar las zonas de excesiva concentración urbana.

La creación de estos Centros deberá diseñarse como modelos para la transformación estructural del país y para elevar el nivel de vida mediante la concertación de todos los sectores.

Deben concebirse como síntesis del problema de la vivienda satisfactor primario para el bienestar del hombre que involucra además los problemas del entorno ecológico, urbanismo, desarrollo agroindustrial, fortalecimiento municipal, descentralización y desconcentración de la vida nacional.