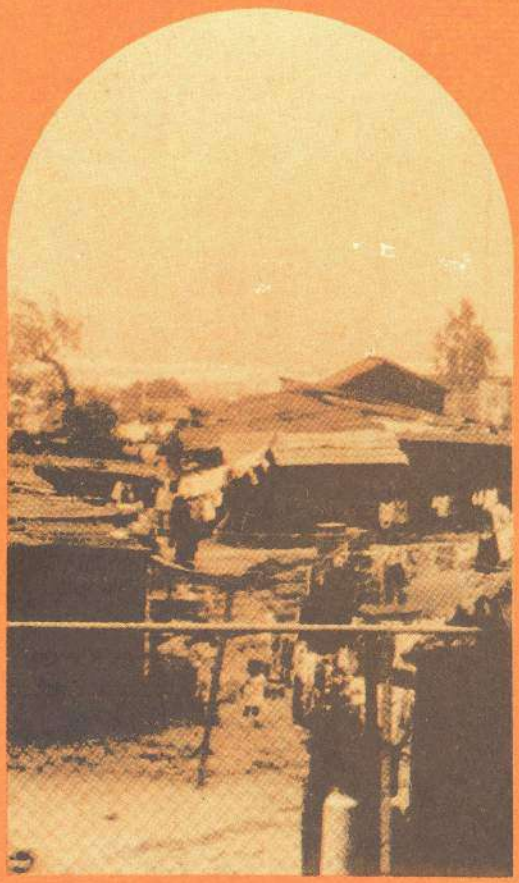
casa y ciudad

La Ciudad: de monumento histórico a laberinto social



antología

Prólogo de Carlos Monsiváis.

casa y ciudad

La Ciudad: de monumento histórico a laberinto social

antología

Fotografía:
Martha Díaz Salas
Archivo casa y ciudad.
Edición
grupo imagen

Registro en Trámite
D.G.D.A. No. de Control 2043

Agradecemos a *Oxfam A.C.* el apoyo prestado
para la edición de este libro.

casa y ciudad, a.c. es un organismo sin fines de lucro cuyas funciones son: proporcionar asesoría y capacitación a las organizaciones populares y realizar investigación sobre problemas urbanos.

Casa y ciudad a.c. centro de asesoría, capacitación e investigación urbana
apartado postal 6-802 méxico, 06600, d.f.

Autores:
Jorge Jiménez Muñoz
María Luisa Picard-Ami
Manuel Soria López
Guadalupe Reyes Domínguez
Eliseo Moyao Morales

INDICE

PRESENTACION 1

PROLOGO 3

PROPIEDAD Y REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN MEXICO 13
- La propiedad privada en el Sistema capitalista 15
- La propiedad privada en México 19
- La propiedad del Suelo en México 25
- La propiedad de la Vivienda en México 39
- La regularización de las Colonias Populares 43
- Anexos 47

INQUILINATO: PROBLEMAS, PROPUESTAS Y LEGISLACION 67
- Propuestas de legislación inquilinaria (1921-1984) 71
- Anexos 85
- Análisis Comparativo de Diversos Códigos Civiles 93
- Inquilinato Posesionario 99

SUELO Y VIVIENDA: POLITICA OFICIAL DEL SEXENIO 107
- Política de Vivienda y Reconstrucción 109
- Política de suelo 135

EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL 155
- Federalismo, Democracia y los Distritos Federales 159
- La Restauración en el Gobierno del Distrito Federal 171
- Las propuestas 191

LAS FINANZAS DEL DDF 199
- Problemática Urbana General 201
- Presupuesto Urbano: origen y aplicación 205
- Finanzas del DDF: Implicaciones y Perspectivas de los Cambios Recientes 225

PRESENTACION

Este libro aborda algunos de los temas de la amplia problemática urbana, y en él se recogen los resultados de cuatro años de trabajo de los integrantes de CASA Y CIUDAD, A.C. En ese tiempo, las actividades del centro nos han llevado a enfrentar problemas que no han sido suficientemente analizados por quienes realizan investigación urbana, o bien, lo han realizado desde una perspectiva distinta a la que orienta nuestro trabajo.

La función de CASA Y CIUDAD es en primera instancia, la de proporcionar capacitación y asesoría a los grupos organizados de colonos que dan vida al Movimiento Urbano Popular. De ello ha derivado la necesidad de entender y explicar los problemas y fenómenos de las ciudades. De esta forma y para poder brindar un mejor apoyo al Movimiento Urbano Popular, el centro ha impulsado la investigación de ciertos temas, dando como resultado una serie de trabajos que han sido publicados en boletines, cuadernos y folletos.

En el primer artículo, "Propiedad y regularización de la tenencia de la tierra en México", se abordan las formas de propiedad y tenencia de la tierra en México así como los procedimientos para la regularización de la tenencia; en el segundo artículo "inquilinato: Problemas, propuestos y legislación", se revisa el problema inquilinario en el país, poniendo especial énfasis en el vacío jurídico existente, los proyectos que se han formulado a lo largo de décadas para regular la relación inquilinaria. El tercer artículo "suelo y vivienda: política oficial del sexenio", comprende un análisis preliminar de los aspec-

tos más sobresalientes de la política habitacional y de suelo del gobierno actual En los dos últimos artículos se tocan dos temas referentes al Distrito Federal: la estructura de gobierno y la situación financiera reciente de esta entidad.

Esperamos que la intención de poder aportar elementos para la mejor interpretación de la situación urbana se haga realidad, al poderse utilizar lo expresado en este material para la transformación de las condiciones que llevan a la mayoría de la población a vivir en condiciones de precariedad e injusticia social.

Agradecemos al Licenciado Enrique Flota, asesor jurídico de grupos inquilinarios, sus sugerencias para la elaboración del artículo sobre inquilinato. De la misma manera valoramos las aportaciones realizadas por Rosa María Castillejas, quién colaboró en el artículo "La propiedad y la regularización de la tenencia de la tierra en México". El trabajo mecanográfico lo realizó Andrea Navarro.

PROLOGO

DE LAS CIUDADES QUE SE NECESITAN PARA CONSTRUIR UNA CASA.

por Carlos Monsiváis.

I

Instalada sobre la destrucción de un imperio, la ciudad de México encontró en ese hecho —un hacerse entre ruinas— su primera y última definición. Desde entonces, y a lo largo de los siglos, la ciudad ha crecido hasta perder la conciencia de límites, ha canjeado a los cantores por los gestores, se ha dejado ceñir por lemas donde la adulación vence a la mala fe ("La ciudad de los Palacios", "La región más transparente"), y ha vuelto siempre al principio: La relación interminable entre los innumerables arrasamientos y el proyecto de construcción.

Como toda ciudad, la de México se ha sujetado históricamente a ideas preconcebidas, que de modo parcial pero tajante devienen prácticas fatalistas. A la ilusión primera de una "Ciudad de Dios", curas y frailes le imponen el amor al Supremo Creador que es aliado del rey de España, y virreyes y explotadores de minas le añaden el esplendor de edificios que son apetito de grandeza en medio de la así llamada barbarie. Al sueño de la urbe virreinal, asiento de la magnificiencia sin paralelo, el virreinato le aporta el trabajo esclavo y el saqueo de recursos. *Vivir como Dios manda* sólo es posible en residencias como fortalezas, donde el boato es parte de una técnica de consolidación: a la sociedad novohispana la apuntalan el lujo de fuerza y las intimidaciones del lujo. Nadie se preocupa —no es asunto pensable— por las condiciones de vida de indígenas y parias urbanos. Inconcebible que habiten *casas;* a ellos les corresponden chozas, tugurios, meros hacinamientos. El orgullo estético es argumento prescindible ante la mayor razón de ser de la ciudad: éste es, y que a nadie se le olvide, el centro político, religioso, social, cultural de un país donde la única justicia posible es la grandeza de su clase dirigente.

A principios del siglo XIX, a Humboldt se le endilga la expresión "Ciudad de los Palacios", noción desproporcionada que se preserva por siglo y medio. Esta fantasía, explicable muy a medias, provoca el rechazo de los Intrusos (los pobres, los miserables) que afean precisamente a la única zona del país capaz de librarse del primitivismo. La consigna es explícita: la vasta población de este país es por lo pronto irredimible, o su salvación es tan a largo plazo que no le interesa a su cúpula. Queda tan sólo rescatar espacios de privilegio en Guadalajara, Puebla, Veracruz, Mérida, Chihuahua y, especialmente, México. Allí habrá portentosas avenidas (el Paseo de la Reforma en México y el Paseo Montejo en Mérida mucho le deben al barón Hausmann), residencias magníficas, arte virreinal preservado, arte neoclásico, teatros donde la decoración se refleja en el vestuario de los asistentes, posibilidades de cultura.

En el México independiente, la capital es sinónimo de un proyecto de privilegio que la credulidad colectiva aprueba: esta ciudad será mundialmente célebre y respetada, si continuamos con brío la lección del virreinato, y liberamos a determinadas zonas de todo signo de atraso o de miseria, si confíamos en la habilidad de la minoría dirigente para estar a la altura de las metrópolis. El designio de la élite social no es necesariamente el mismo de la élite liberal y radical, pero hay un punto de acuerdo: la ciudad deberá tener carácter propio. La oligarquía confía en el poder del dinero, y los liberales en la fuerza de la secularización. A mitades del siglo XIX, a la capital le urge desembarazarse del aspecto de ciudadela clerical, y por ello, y a sabiendas de la belleza arquitectónica sacrificada, hay que extirpar las señales más visibles del ahogo confesional en la traza urbana. La piqueta es el vocero de las exigencias políticas, morales y económicas de los liberales, y de un nuevo trato simbólico y real de la sociedad con el espacio citadino. La magnífica severidad de templos y conventos ya no será la norma; es el tiempo de grandes paseos y avenidas, de edificios de gobierno que hagan pensar en el vigor del Estado, de mansiones que sean islotes de civilización en medio del aullar de los miserables.

De nuevo, nadie (que se crea Alguien) se preocupa por las condiciones de vida de los menesterosos, y novelistas y cronistas acostumbran disculparse con el lector si deben enfrentarlo a las escenas terribles de la pobreza (que cundirá de otorgársele demasiada visibilidad). El mismo Ignacio Manuel Altamirano se defiende en 1869 de quienes lo creerán un mentiroso, por cronicar las ínfimas condiciones de vida, y los invita a acompañarlo al lugar sórdido, la Candelaria de los Patos, a verificar sus palabras. Confróntese su descripción con situaciones más recientes:

> Un escritor amigo nuestro decía, con razón, hace pocos días, que el *centro dorado* de México ignora que está rodeado por un cinturón de miseria y de fango. Efectivamente, causa horror y tristeza semejante consideración.
> Nosotros no hemos podido visitar más que una parte muy pequeña de ese círculo de infelicidad, pero por él nos formamos idea de lo restante.
>
> Del otro lado del canal que pone en comunicación los dos lagos y atraviesa la ciudad, está el barrio de la Candelaria de los Patos, la plazuela de la Alamedita, los Baños de Coconepa y otros rincones en que parecen esconderse la miseria más abyecta, la ignorancia más vergonzosa en estado de salvajez.

> Desde que se atraviesa el puente de la Soledad de Santa Cruz y se pierde uno en aquel laberinto de callejuelas sucias e infectas, todo anuncia que se ha entrado en la región de la fiebre y del hambre. Las grandes casas de vecindad son antiguas y destartaladas: en sus numerosas, estrechas y oscuras viviendas, yacen hacinadas generaciones enteras de miserables, las calles no sólo son desaseadas sino inmundas, la atmósfera es asfixiante, los grandes hoyacos que hay en aquellos empedrados del tiempo de los virreyes están llenos de una agua cenagosa y negra que exhalta miasmas mortíferos, y en suma, por allí circulan centenares de hombres, mujeres y niños envueltos en harapos, y en cuyos semblantes enflaquecidos se revelan, con sus más lastimosos caracteres, la necesidad y la agonía.
>
> Pero al llegar a las calles contiguas a la plazuela de la Alamedita, a Coconepa, a la Candelaria, el horror se aumenta, porque el aspecto de casas, calles y gentes llega al último extremo a que pueden alcanzar la miseria y la enfermedad.
>
> Casi todas las casas son de vecindad y contienen centenares de pequeños cuartos, cuyo precio de alquiler por mes varía desde cuatro reales hasta dos pesos.
>
> Muchos de estos cuartos no tienen sino seis pies cuadrados, y en ellos parece imposible que se aloje una familia de seis u ocho personas. Son verdaderos ataúdes en que el pobre sepulta su agonía, esperando la muerte.
>
> Allí duermen ancianos, madres y niños, sobre un tinglado viejo y negro por entre cuyas aberturas brota el fango de la laguna.
>
> Visitamos muchas de estas mazmorras en que extinguen la condena del destino los desheredados de la sociedad.

II

Arquitectónicamente, el porfiriato recoge y sacraliza una idea de tradición, definida como el respeto a lo heredado y, fundamentalmente, como la pasión ante cualquier forma de "eternidad", término que evoca atmósferas moralistas y fervor por las apariencias, la respetabilidad que se transmite de los edificios a las personas, de los paseos a la conducta en las recámaras. Así la tradición resulta el ajetreo de costumbres familiares actuadas ritualmente en sitios públicos. Entonces todos lo saben con otras palabras o con otros gestos: el pasado defiende la unidad hogareña (la ciudad ideal) y el futuro sólo contiene la destrucción de la familia extensa (la ciudad cada vez más real).

El México de fotingos y tranvías, de sombreros de palma y carencia de neurosis urbana fue, por comparación, la ciudad aislada y despoblada que ignoró sus reservaciones marginales y aceptó sin gratitud la docilidad de esas masas para quienes la cultura o el arte no eran siquiera preocupaciones lejanas. A los ruidos de cohetes y vendedores callejeros, se sumaron murmullos de placer al paso de las carretelas adornadas, suspiros de compasión teatralizada ante las irrupciones de la pobreza y movimientos de cabeza que compendiaban la sabiduría de la ciudad: ¡qué bella traza y qué sociedad tan equilibrada! Si se acep-

ta que el destino, y no los hombres, fija los sitios en la escala social, el acatamiento de las jerarquías será perdurable.

La revolución armada no interrumpe, sólo arrincona la exaltación de la ciudad capital, que efectúan cronistas de la índole de don Luis González Obregón y don Artemio de Valle Arizpe, cuyo idioma arcaizante fija leyendas, personajes, situaciones, las variadas ocasiones de contento del México que fue. No hay en el ámbito de la vida cotidiana vanidad posible por el hecho de vivir en la antigua capital de la Nueva España. Más bien, se vislumbra ya la indiferencia que se popularizará durante la búsqueda de la plena modernidad, y que le permitirá a especuladores y contratistas arrasar con gran parte del centro histórico, y demoler minuciosamente la armonía capitalina.

Son las ventajas del centralismo, y no las recompensas de la estética, los criterios que arraigan en la ciudad de México, y que facilitan desde los años treintas la gran transformación urbana que desemboca en la sociedad de masas de hoy. De todos los sitios del país, acuden inmigrantes que colman vecindades y azoteas, originan con rapidez colonias y hacinamientos (llamados entonces "ciudades perdidas"), y diluyen y modifican, queriéndolo y no, y por el impulso de su proceso de "urbanización", sus costumbres y creencias rurales gracias al cine, la radio, los deportes, los raros momentos de celebración citadina, el uso admirado y moroso de las calles y, ya desde mediados de los cincuentas, la televisión. Estos inmigrantes se acomodan como pueden, no ponen reparos en las condiciones habitacionales, y se conforman con las ofertas culturales a su alcance: cromos donde se extinguen cuadros o paisajes alguna vez afamados, películas donde el sentimiento de la nacionalidad se desvanece en los martirios del alma y se agudiza gracias a los crepúsculos, libritos de poesía romántica, novelas donde los mártires del cristianismo se enamoraban entre leones y heridas malcerradas. Eso, si bien les va.

A las muchedumbres que van poblando el Distrito Federal, nada les dicen los ofrecimientos culturales o la apreciación de la belleza urbana. Se les confinó en aglomeraciones de calles y de camas, no se les exige el gozo cultural en el tiempo libre. Para ellos lo importante es hacerse de una propiedad, la que sea, y en función de esa ansiedad se desentienden de la ciudad elegante que crece hacia el sur, del gusto que se refina y se vuelve cosmopolita. La ciudad de los muchos se aprovecha de los espacios y extrae la mayoría de las veces su necesidad de Lo Bonito de las sensaciones. Por eso el auge del melodrama, porque las sensaciones cuestan bastante menos que los objetos.

III

La capital, monumento político y laberinto social, halla en el siglo XX su ostentosa racionalidad en la expansión, en la voracidad acumulativa y en el despliegue de lo adquirido (los fraccionamientos residenciales de las Lomas, Virreyes, el Pedregal, son antes que otra cosa, materialización de las nuevas biografías de sus habitantes: que los "vecinos distantes" se den cuenta: el sitio de una persona en la vida se mide por el tamaño de su sala). En las primeras décadas de la "institucionalidad revolucionaria", al librarse la ciudad al desorden ordenado del crecimiento capitalista, no se aspira a educar visualmente con edi-

ficios o conjuntos, y conviene ser un tanto más discretos en el uso de la táctica novohispana de opulencia amenazante (los siglos que llevó construir esta Catedral o este palacio son los que te llevarán a ti, pueblo ignaro, obtener tu independencia o tu cultura). La élite proclama su ideal, la modernidad que es sencillez de trazos, no austeridad sino rapidez de la línea recta, conminación de bloques imponentes que revelen y exhiban la pronta asimilación de la tecnología. Es preciso abolir la inútil densidad de formas, entenderse con el siglo XX rompiendo con el pasado gracias al uso de materiales baratos y la masificación de esquemas formales. La corriente arquitectónica llamada funcionalismo subyuga y vence y los arquitectos que la acatan rechazan en definitiva el valor "belleza" y, a partir de 1926, imponen la tendencia que ignora primero a la arquitectura tradicional y a la nacionalista (Jorge Alberto Manrrique), y que luego despreciará a todo intento de diversificar los estilos. Se desconfía de lo decorativo ("Reverencia al pasado inerte"), y los valores en el mercado son la técnica, la utilidad, la economía, la celeridad. Para que aparezcan cada semana nuevas ciudades o nuevas colonias, urge inyectar en el corazón del populismo el desdén ante las perfecciones del elitismo, que de cualquier modo, secuestra la belleza para su goce exclusivo en residencias, edificios, sitios vacacionales.

La prosperidad relativa o la pobreza menos evidente, obligan a una nueva meta gubernamental: dar casas al pueblo y reconocer en los informes administrativos y en las conversaciones graves, que en determinados casos *así no es posible vivir.* Y hay que ir a pausas, sin introducir en esta empresa (filantrópica en última instancia) criterios extralógicos: nada de regodeos, quién se fija en la belleza si hasta hace unos minutos vivía en la intemperie. De la indiferencia cabal al registro de mínimos derechos: a partir del sexenio de Manuel Avila Camacho, el Estado incorpora el funcionalismo a su visión del México razonable: que los edificios constituyan juramentos gubernamentales sobre el progreso, la modernidad, la técnica, la socialización que no el socialismo; que las casas dedicadas a los pobres sean el autoelogio de los gobiernos magnánimos. En lo arquitectónico, y gracias a la especulación, el descuido y la inercia las ciudades de todo el país se van uniformando. ¿Para qué ceder a los excesos de la estética pudiendo darle a la mayoría la felicidad de escenarios iguales?

IV

Los arquitectos que de veras cuentan (esa minoría feliz con despachos sin telarañas y dos contratos gubernamentales al año) complacen por décadas a los dos únicos clientes: el Estado y la burguesía. A ellos no les incumben las consecuencias de la explosión demográfica; prefieren insistir en otro homenaje a Le Corbusier: "La arquitectura es el juego magnífico de los volúmenes bajo la luz solar. . . La casa es una máquina para vivir. . . El urbanismo debe proveer de sol, espacio y verdor". Claridad, desnudez, luminosidad. Apantallados, los burgueses le fían gustos y necesidades a sus arquitectos, que rápidamente canjean los estilos individuales por una "estética corporativa".

Surgen fraccionamientos enteros a la usanza del colonial californiano, o con grandes muros blancos a la manera de Luis Barragán. La burocracia puebla desastres atribuidos a la influencia de Frank Lloyd Wright (las semejanzas de esta "arquitectura orgánica"

con la naturaleza son meramente difamatorias). Para los críticos pre-modernos se trata sólo del culto por los cajones, el infinito resuelto en hileras de cajones cada uno más funcional que el anterior.

A la gente de escasos o nulos recursos, no se le concede la "buena voluntad arquitectónica". Los conjuntos habitacionales, los multifamiliares que el Estado necesita ofrecer para alimentar su política de clientelas, parecen hechos bajo el imperio de una consigna: "Equivocarse, pero de prisa". Se procede de acuerdo a la vieja idea: en verdad, el pobre jamás ha tenido casa. Si le fue mal, le tocó la intemperie. Si se aferró a sus orígenes, habitó jacales. Si le fue bien, pasó del cuarto de vecindad al departamentito. Hay que redimirlo haciéndolo ingresar a la uniformidad bienhechora que es consigna mundial. A esta acción pocos se oponen. Si acaso, se quejan izquierdistas excéntricos como Diego Rivera:

> . . .De manera que el jacal no se ha perdido. Es muy frecuente oir decir que el jacal es una sucursal del infierno; no tiene ventanas, no tiene más que una puerta; de modo que la gente debe asfixiarse ahí. Es posible que quien tal diga, sea un gran arquitecto, un gran sociólogo, un gran economista; pero seguramente no es un buen físico y es un pésimo observador. Porque no hay jacal que no tenga practicado a tres hiladas de adobe, del techo para abajo, dos agujeros opuestos perfectamente el uno al otro y que los constructores de jacales llaman orejas. Efectivamente, no tienen más que una puerta; porque durante el día, el hombre vive gozando el paisaje, gozando de la geografía. Todavía hoy, el indio sabe lo que vale el paisaje. . .
>
> (Conferencia dictada en Bellas Artes en 1954.
> Reproducida en *Diego Rivera y la arquitectura mexicana* de Rafael López Rangel)

De enterarse de la defensa de Rivera del habitat tradicional, muy pocos de los interesados la habrían compartido. Ya no es el momento. En los cincuentas y en los sesentas, la furia de modernización barre con prejuicios costumbristas y juicios estéticos. Al servicio de la expansión y de la meditación de la burocracia, cada arquitecto del gobierno repite trazos de calle y de fachada, y edifica ghettos a nombre de la "política habitacional". Que quepan los que puedan, mientras no se multipliquen. Las metas no engañan: abaratamiento a toda costa, el paraíso del cemento y de la ventana racionalista en las fachadas, la máxima rentabilidad en el domeñamiento capitalista del espacio. El pobre es dueño de su vista, pero su vista sólo expropia paredes, ríos de automóviles, muchedumbres, decoraciones Kitsch. El espacio se estrecha y se repite hasta la estenuación. El smog devora la luz y la contigüidad de edificios y departamentos hace el resto. La uniformidad arquitectónica es otro de los universos concentracionarios de la sociedad de masas.

V

¿A qué se atienen en materia de vivienda los de bajos recursos, los jubilados, los profesores que quieren el lugarcito propio para el que ahorraron toda la vida, los obreros cuyos hijos ya van a las universidades, los jóvenes burócratas ansiosos de iniciar algo como es debido la fundación de un hogar, los comerciantes en pequeño? El Estado propone los multifamiliares, la Unidad Nonoalco-Tlatelolco, los centros de INFONAVIT y FOVISSSTE, la iniciativa privada multiplica los condominios, la "venta del aire". Mientras, las rentas crecen geométricamente, y la noción de *casa* no se altera: el lugar con la amplitud suficiente como para no desesperarse viendo cada segundo lo mismo: caras, muebles desvencijados, simulacros de muebles, calendarios, posters de ídolos fugaces, vírgenes y santos, parientes "arrimados". ¿Cuántos tienen *casa* y cuántos viven en donde sea, en rincones lúgubres que invitan al nomadismo incesante?

La demografía hace las veces del destino trágico. La población crece, sin término, y al D.F. siguen llegando oleadas de inmigrantes, quinientos o mil al día. ¿En dónde conseguirán empleo, y en dónde irán a vivir? La mancha urbana se extiende, ante el paisaje de la modernidad que para bien del status aisla a los bienaventurados, y prodiga reservaciones del arte y el bueno gusto: San Angel, Coyoacán, la Zona Rosa, las tiendas y boutiques de lujo que son gajos de las metrópolis. A la élite, y por 40 años, la domina el vértigo del ascenso. Rascacielos, *highways* reduccionistamente llamados viaductos, periféricos, circuitos interiores, condominios, la monumentalidad que es autobiografía de clase y de sistema de gobierno, la ambición de igualarse a Dallas o Houston, el crecimiento arquitectónico como exorcismo contra el subdesarrollo.

En el período 1940-1980 (más unificado de lo que parece), los pobres se las ingenian como pueden, y acuden al D.F. porque donde hay centralismo, se piensa, hay trabajo. Lo rural se funde a diario con lo urbano y, sobre todo a partir de 1950 las oleadas migratorias modifican el "Alto Valle Metafísico" de Alfonso Reyes. El Estado lanza su (modesta) política de vivienda para los trabajadores organizados, y la élite obrera tiene casas o departamentos. ¿Pero qué les sucede a los alejados de los favores de la burocracia sindical? Salen a la aventura en pos de un sitio, se instalan con el derecho de sus ancestros en pedregales, cerros y zonas de salitre, en lo aún no afectado por el transporte, el drenaje, la electrificación.

Teoría de los contrastes. A la burguesía le fascinan los fraccionamientos exclusivos (si hay "bosques" en el título, mejor), los arquitectos obligan a la contratación de un ejército de sirvientes, y el ejército de sirvientes estimula la sed de ganancias. ¿Qué es la colonia El Pedregal sino la creencia objetivada en la prosperidad que se derramará ante la vista de tanta prosperidad? Las clases medias, beneficiadas de modo creciente, confían en que sus viviendas delaten el ansia de movilidad: "Por favor, arquitecto, que no se vea provinciana. Quítele lo payo". Y aceptan la ley impuesta por los sectores de la construcción, los bancos y las inmobiliarias: lo que se renta está *out*; el condominio está *In*.

La ilusión del crecimiento infinito se concreta en las unidades habitacionales del ISSSTE, en Ciudad Satélite, en la urbanización frenética del sur de la ciudad. Las dudas sobre el éxito de los mexicanos se precisan en la multiplicación de colonias populares, en la ocupación milimétrica del norte de la capital (donde hay una refaccionaria, se agruparán diez familias), y en esa imagen del porvenir aglomerado, Ciudad Nezahualcóyotl. Los pobres, y quienes aspiran a ser pobres dejando de ser miserables, siguen invadiendo terrenos, pelean con los ejidatarios, se dejan explotar, convierten a un departamento en una ciudad instantánea, ven en la provisionalidad a su idea de lo perdurable, se resignan a mentadas de madre mientras acarrean agua, contemplan su piso de tierra o se entregan al indiscreto deporte del fecalismo al aire libre.

Crecen los índices de contaminación y morbilidad. Se prodiga la autoconstrucción de traza cuadrangular y techo plano, con discurso a la vez mítico y típico: "Mira vieja, ya averiguamos quién vende tabiques más barato, de segunda mano, pero quién se fija, y si son de desecho pues ni modo. O aquí entre todos los vecinos hacemos adobes y tabicones. Al cabo, hay varios albañiles entre nosotros. Ora que el compadre anda animándose a comprar cemento y tuberías con descuento y a lo mejor yo lo sigo. En fin, ya luego vemos, lo importante es que toda la familia le entre, y hagamos la casita en los fines de semana. Si no, cuándo y con qué ojos."

Vayan observando como crece y alcanza su límite la habitación popular. Primero, a lo mejor es nomás una tienda pielroja, luego se esparcen ladrillos, láminas, cartones, juguetes, sillas rotas, mesas de plástico. Lo fundamental es asirse de una propiedad, por distante que se halle del trabajo, de las diversiones consagradas, de la luz y del agua potable. Algo *de mi propiedad*, lo que me distingue de los demás mortales, lo que me hace único, por que otros tendrán más, pero no tienen *esto*, que yo puedo vender, o regalar, o regalárselo a mis hijos, en caso de que no les tocara a diez centímetros cuadrados por cabeza.

"Usted me regulariza el predio y yo le regalo mi voto de aquí al año 2500."

A diario, las muchedumbres de colonos memorizan el dialecto administrativo: predios irregulares ("Le enseño mi título de propiedad una hora después de que usted me saque de aquí por la fuerza"), asentamientos humanos ("¿A qué papeleo se enfrentarían las tribus que llegaron de Aztlán?)", regularización, tráfico inmobiliario, remodelaciones viales, clientelismo ("Tú y tu familia van a la delegación el día de la ceremonia cívica, y cuando me vean hechan porras. Que se les acabe la garganta, ¿me oyes?"), latifundismo urbano. Algunos ya hablan de la "lógica del capital" y del "auge de masas". Muchos ya se acomodan en la psicología que el término "marginados" circunscribe. Otros, se dedican ventajosa o desventajosamente a las ocupaciones de terrenos alentados por funcionarios que son empresarios ("yo, en mi calidad de particular, compré estas grandes extensiones, y te incito a ti, paracaidista urbano, a que las ocupes por la fuerza, de tal modo que yo, gobierno del estado de México, me vea obligado a comprármelas a mí, particular"); se expulsan a miles de familias de las vecindades que la especulación transforma en condominios, se apuntala con granaderos la decisión de ya no consentir paracaidistas.

"Se supone que entre 1970 y 1980, informa la antropóloga Margarita Nolasco, casi 6 millones de personas migraron, el 40% se dirigió a la zona metropolitana de la ciudad de México, un 10% a las otras dos grandes ciudades: Monterrey y Guadalajara, otro 10 a la frontera norte, un 6 ó 7 más a los enclaves petroleros del sureste del país, y el resto se distribuyó en otras ciudades y regiones de México". Bueno, ya estás aquí, ¿y ahora qué? nadie te obligó a venir (nadie te estimuló para quedarte). Ahora debes enfrentarte a lo tremendo: "¿Dónde nos quedamos esta noche?" Un empleo fijo es meta lejana, pero el suelo y el techo son indispensables ahorita, y si tengo dónde tenderme, ya la iré haciendo. Si hay un pedacito de tierra o una pared de lámina sojuzgable con macetas y posters (antes se les llamaba "estampitas sagradas"). la esperanza subsiste.

La vivienda: el Santo Grial de los nuevos antiguos. *El suelo:* la utopía, no hay tal lugar. *Los servicios:* el aprendizaje de la ciudadanía. Los marginados sobreviven precisamente porque lo son, porque saben vivir en medio de la escasez o de la inexistencia de recursos, porque se instalan en donde no existe la santísima tetralogía de los civilizados: agua, electricidad, transporte, drenaje. Estos elementos son vitales, pero no hay tiempo de aguardar a su instalación, y la economía feudal retorna bajo la forma de carros-cisterna, de tambos, de acarreo de baldes a lomo de niños y señoras, de carretas con agua (e infecciones adyacentes). ¿Y cómo obtener ese brazo armado de la vivienda, el transporte, que lleva a donde hay empleo, subempleo, dinero para irla pasando, objetos canjeables? Los marginados negocian con los gestores priístas, y surgen los transportes colectivos "tolerados". A esa misma hora, los burócratas se resignan a los apretujones del metro, que los dejará a unas cuadras de su pequeña recámara, de su cocinita, de su bañito, de su salita con el gran refrigerador.

El padre de familia se angustia. Su salud moral y mental depende de un espacio (un departamento) (una casa propia). En el vasto mercado inasible que llamamos sociedad, lo real se divide entre empleados y desempleados, dueños de una casa e inquilinos y paracaidistas. *Me vine de Toluca para vivir en la capital y sólo conseguí sitio cerca de Toluca.* El padre de familia deambula, y advierte cómo su vivienda se transforma en bien de uso, y se ve presa del sistema legal hecho a beneficio de la suprema ilegalidad, y asegura que pagó su terreno (¡y con crédito privado! La usura como solidaridad apocalíptica). Pero quien enseña los papeles (y piensa vender los terrenos tres o cuatro veces), tiene de su parte al juez, al ministerio público, al gobierno, a Wall Street, al Vaticano. Los documentos de los pobres carecen de la bendición de la Suprema Corte de Justicia.

"En el mercado precarista, escribe Margarita Nolasco, la vivienda que fue producida progresivamente como un bien de uso, tiene un costo que fluctúa de acuerdo a la ubicación, a los servicios (dotación y tipo), a la forma de posesión de la tierra, al material de construcción, al plano de la vivienda, al acabado de la misma y, sobre todo, al tamaño de la construcción. Hay que recordar que el tamaño del lote suele ser pequeño y va de los 60 metros cuadrados a un máximo de 120". Que el mayor bien es pequeño, pero estos lotes arman ciudades dentro de las ciudades, y en estos bienes de uso se albergan las nuevas tradiciones, y de estos costos hay que restar (en la cuenta siempre hipotética de la justicia social) los sacrificios, los años de acarrear agua, los años invertidos en esperar transporte, los años gastados en esperar a secas.

"Si su belleza es interior, que traigan el alma a cuestas"

Atención: el diluvio poblacional transtorna el esquema urbano. Antes, los pobres vivían en ghettos, los rumbos claramente localizados a donde no se asomaba la-gente-de-bien, o adonde sólo se iba tras "experiencias fuertes", las sensaciones límite de la miseria, del pintoresquismo, de la sensualidad popular, del riesgo de ser canibalizado por quienes desean tener por lo menos un récord homicida. De pronto, entre 1960 y 1980, en Monterrey, en Guadalajara, en el D.F., se extienden los inmigrantes, se multiplican a ritmo de panes y peces milagrosos las colonias populares, y los fraccionamientos residenciales devienen islotes de lujo, fortalezas del nuevo medievo con guardianes, torrecillas, controles electrónicos, psicología del acoso. Fuera de las "zonas sagradas" empieza para los burgueses el miedo y la repulsión, y vuelve con denuedo el disgusto nunca eliminado por las masas cobrizas que echan a perder el paisaje, esas presencias que afrentan con su solo "existir de pobres". Antes era fácil ubicarlas y arrojarlas periódicamente de la vista (redadas de limosneros, de comerciantes ambulantes, de prostitutas). Ahora ya es inútil, son demasiados y están en todas partes.

Casa y ciudad. Los que tienen las grandes residencias han perdido paulatinamente la ciudad. Los que pernoctan o viven el día entero en desiertos de cemento y ladrillo no pueden costearse los paseos, las oportunidades que pese a todo alberga la capital. Si Pasolini tiene razón ("es en la ciudad y no contra ella, donde hay que cambiar la vida") vale la pena (es urgente) examinar, de ser posible con la misma inteligencia y el mismo afán solidario de los miembros del grupo Casa y Ciudad, las relaciones entre los capitalinos y lo que hemos convenido en llamar ciudad, de manera ya un tanto inexacta. Las preguntas se suceden: ¿de qué modo se integra a la ciudad un colono popular?, ¿cómo penetra la ciudad en una casa burguesa, cómo en una de clase media y cómo en una vivienda de marginados? ¿Existe todavía en esta instancia de la suprema fragmentación colectiva, un "espíritu urbano" ajeno al resentimiento, a la frustración, al egoísmo y al encierro de familias o pequeños grupos?

Estar en la ciudad es defenderse de la voracidad capitalista. Poseer una casa es averiguar con detalle la fragilidad de los derechos ciudadanos. Prender la radio o la televisión es aceptar que la versión más difamatoria y comercial de la ciudad merme las posibilidades de la casa como espacio imaginario y creativo (En ningún momento, nos deshacemos del todo de la ciudad; jamás abandonamos del todo la casa).

Hoy, como siempre aunque de modo más tenso y agudo, el citadino que pertence a las clases populares, vive resistiendo y aprendiendo. Resiste a la corrupción, al deterioro de las relaciones, a la inflación, a la escasez de recursos para sostener la falta de recursos. Aprende —y aquí me resulta particularmente valiosa la contribución teórica e informativa del grupo Casa y Ciudad— a manejarse en el laberinto burocrático, a unir sus esfuerzos, a evaluar sus propiedades, a ejercer sus derechos para que algún día existan plenamente.

Es en la ciudad, y no contra ella, donde hay que cambiar la vida.

PROPIEDAD Y REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN MEXICO

Introducción

En México oimos hablar de ejidos, de terrenos del Estado, de pequeña propiedad, de terrenos comunales, de derechos de vía y de vía pública, de vecindades, condominios y departamentos, sin alcanzar a comprender las diferencias que cada uno de estos tiene en lo que respecta a los derechos de los dueños y de los que los ocupan.

Una de las preocupaciones fundamentales de las grandes mayorías trabajadoras es asesgurar un lugar para vivir con su familia. Sin embargo, cuando el movimiento urbano popular plantea levantar alternativas que dan seguridad en la vivienda y en la tenencia de los lotes y que proporcione los servicios que las colonias necesitan, se topan con el problema de la irregularidad. La amenaza del desalojo pesa por igual sobre quienes renta y sobre quienes creen haber adquirido un terreno para construir su casa.

La seguridad en la tenencia es un reflejo del sistema de propiedad que existe en el país. El sistema capitalista en el que vivimos descansa sobre la propiedad privada de los medios de producción, necesaria para garantizar la propiedad de las mercancías que no produce directamente el dueño, de los terrenos que no siembra él, de las casas en las que no vive y de las máquinas y herramientas que él no usa. Para esto se ha desarrollado, con el tiempo, un complejo sistema de propiedad privada, ampliamente reglamentada por las leyes de cada país, en el que existen elementos característicos del sistema capitalista y otros

que, estando inmersos en el mismo sistema, responden a cada realidad histórica en forma específica y particular.

CASA Y CIUDAD ha elaborado este Artículo con el propósito de aclarar algunos de los conceptos fundamentales sobre la propiedad privada en general y de la propiedad del suelo y de la vivienda en particular, señalando las particularidades que estos conceptos asumen en la realidad de nuestro país. Con esto, esperamos dar respuesta a las diferentes demandas de asesoría planteadas por las organizaciones populares al Centro. Cabe aclarar que esto constituye el material básico para el curso sobre regularización de la tenencia de la tierra que se proporciona a solicitud. Pretende ubicar las propuestas de formas de tenencia colectivas que surgen en el proceso de regularización y el tipo de trámites necesarios para cada caso de irregularidad.

LA PROPIEDAD PRIVADA EN EL SISTEMA CAPITALISTA

La propiedad privada constituye uno de los pilares fundamentales sobre los que se apoya el sistema capitalista, porque a través de ésta se asegura el control de los medios de producción, el aprovechamiento del trabajo asalariado y, finalmente el control político sobre las masas. La economía basada en propietarios privados y relaciones de libre intercambio, se presenta ante nosotros como una forma de relación "normal" entre las personas y las cosas, y no llegamos a comprender que es una forma inherente al sistema económico y por lo tanto puede ser modificado.

En los países capitalistas como el nuestro, se habla constantemente de igualdad, libertad y defensa de la propiedad privada, sin embargo, no puede haber igualdad y libertad en una sociedad que permite que una persona se aproveche del trabajo de la otra por el simple hecho de ser propietario. Aún conociendo lo anterior, en nuestro medio se defiende la propiedad por el hecho de que en cierta forma defendemos lo que es nuestro, nuestra casa, nuestra ropa. Aquí cabe señalar que esto es así porque comúnmente se confunden dos tipos de propiedad: la de los medios de producción y la de los medios de consumo.

La diferencia entre los dos tipos de propiedad puede observarse al comparar al dueño de una fábrica, con el dueño de la casa que usa. El primero posee medios de producción y el segundo medios de consumo. Esto quiere decir que el primero se apropia del trabajo ajeno con su fábrica, y el segundo aprovecha la propiedad para su beneficio sin explotar a nadie con ella. Por esta razón cuando los propietarios defienden la propiedad sin distingos, defienden la de aquellos que son la base de explotación del sistema.

Esto es importante señalarlo ya que cuando se defiende la seguridad, la propiedad y la tenencia de la tierra en el medio urbano se está defendiendo un medio de consumo y no un medio de producción y que si bien los colonos son propietarios, esto no los obliga ni los hace partícipes a defender la otra propiedad que es necesario que desaparezca.

En diferentes coyunturas y desconociendo lo anterior, con la finalidad de no hacer propietarios a los colonos han surgido propuestas en el medio urbano a plantear una salida al individualismo de la propiedad privada a través de formar cooperativas de producción y de consumo, a exigir o solicitar la nacionalización de la tierra y a generar formas colectivas de tenencia, que si bien estas formas ayudan a desarrollar el movimiento urbano popular, no extinguen la propiedad privada de los medios de producción que son la base del sistema y aun cuando se puedan lograr formas colectivas de propiedad no se superan las relaciones de producción basadas en la propiedad y explotación privadas y ni mucho menos, se superan las contradicciones básicas que estas relaciones generan.

Los derechos de propiedad

De acuerdo a las leyes generales que rigen a la propiedad, el propietario de un bien tiene cuatro derechos sobre éste: el derecho de uso, el derecho de usufructo y accesión, el derecho de disposición y el derecho de destrucción.

El derecho de uso significa que la persona tiene la posibilidad de usar o no el bien de su propiedad en forma exclusiva. El derecho de usufructo significa que le pu le dar o no un provecho económico y, por accesión, puede aprovechar todo lo que esté incorporado o adherido al bien de su propiedad: las minas, los arroyos, los árboles, los cultivos, los edificios, las fábricas, las viviendas y las mejoras que cualquier persona introduzca a sus bienes. Este derecho es el que asegura y explica que el propietario de una fábrica sea también de las mercancías que se produzcan en ella.

El derecho de disposición es aquel que permite vender el bien, elemento también fundamental para el sistema capitalista. El derecho de destrucción significa precisamente esto: el dueño puede, si quiere, arruinar, extinguir, desaparecer o nulificar el bien, tirar el edificio, cerrar la fábrica, talar los árboles o romper las máquinas.

Resulta claro el hecho de que estos derechos individuales de un propietario pueden entrar en conflicto con los intereses de otro individuo o de un grupo o clase social. El Estado, mediante sus instituciones y leyes se hace pasar, en general, como mediador entre estos conflictos de intereses, defendiendo siempre la existencia misma de la propiedad en tanto debe defender la existencia del sistema. Las formas que asume el Estado son distintas en cada país.

En las siguientes páginas pasaremos a ver el sistema de propiedad en México, viendo las distintas modalidades que se presentan, dada la forma particular de intervención que ejerce el Estado. Para cada caso se verá la definición general, las limitaciones, las formas de tenencia, los usos permitidos y las formas legales de transmisión de la propiedad. Se verá primero la propiedad en general (de todos los bienes), para luego pasar a la propiedad del suelo y de la vivienda.



LA PROPIEDAD PRIVADA EN MEXICO

En México, la propiedad privada existe con modalidades propias que las diferencían de otros países capitalistas. Esto se debe, en gran parte, a la necesidad de responder de alguna forma a las contradicciones que llevaron al levantamiento armado de 1910. Esta respuesta está plasmada en la Constitución de 1917, sobre todo en el artículo 27 en donde el Estado se presenta como conciliador y asume el derecho unilateral de "imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público".

Esta función —que no asumen todos los estados capitalistas— ha hecho que ciertas relaciones de propiedad se ejerzan bajo la tutela especial del Estado cuando los conflictos de intereses deben ser conciliados en aras del interés público. En términos generales, las relaciones de propiedad se rigen por el derecho civil o privado (los códigos civiles y de procedimientos civiles de cada estado de la República). Pero, para algunas relaciones el Estado, bajo la modalidad de gobierno federal, ha extraído estas relaciones del ámbito civil y las ha llevado a rango federal.

Tal es el caso de dos leyes ampliamente conocidas: la Ley Federal de Reforma Agraria, que regula las relaciones de propiedad del suelo en el ámbito agrario, y la Ley Federal del Trabajo, que regula las relaciones obrero-patronales. En el primer caso, se trataba de asegurar que la población campesina tuviera tierra para la pequeña producción sin entrar en competencia con la producción capitalista. En el segundo, se trataba de cambiar el sentido de las relaciones de trabajo en donde, antes, se manejaban dentro del derecho

civil como simple contrato de arrendamiento de la fuerza de trabajo del obrero a un patrón. El caso del problema inquilinario, actualmente álgido, es, en esencia el mismo. Pretenden aquellos que propugnan por una ley inquilinaria federal, evitar que las relaciones entre inquilinos y propietarios se rijan totalmente bajo las normas libres de la propiedad privada capitalista y crear un régimen legal de excepción bajo la tutela del Estado (sea federal o local).

Con estos regímenes no se eliminan las relaciones básicas de la propiedad privada sino que el Estado limita los derechos absolutos del propietario individual para poder regular esferas en donde los conflictos de clase han demostrado ser capaces de poner en peligro la permanencia del sistema en general.

Características generales

Entendidas las salvedades anteriores, es decir que se han limitado los derechos absolutos, la propiedad en general se define igual que en todo país capitalista: "El propietario de una cosa puede usar, gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijan las leyes."

Limitaciones a la propiedad privada

Las limitaciones a los derechos que puede ejercer el propietario sobre su bien están expresadas en diversas leyes del derecho civil. En éstas se señala que sólo pueden ser objeto de apropiación privada los bienes que están en el mercado y se especifica quién puede ser propietario, cómo se adquiere y cómo se transmite. A continuación presentaremos aquellos rasgos que son generales al sistema de propiedad en México, aclarando que existen algunas diferencias en cada entidad federativa.

Limitaciones al uso y usufructo

El propietario no puede utilizar sus bienes en forma que perjudique a la comunidad o a terceros. No puede realizar actividades que perjudiquen a la salud pública. No puede destruir monumentos históricos, artísticos o arqueológicos. No puede realizar actos ilegales o inmorales con sus bienes y, en general, debe sujetarse a toda la reglamentación que existe sobre la actividad que pretende realizar con su bien.

Limitaciones al derecho de disposición y destrucción

Para ejercer el derecho de disposición, el propietario debe ajustarse también a lo que establece la reglamentación respectiva, sobre todo lo dispuesto en el Código Civil y en el Reglamento del Registro Público de la Propiedad. Para algunos bienes se ha establecido lo que se llama "derecho al tanto" lo que significa que, cuando quiera vender, debe ofrecer primero el bien al que la ley establece que tiene este derecho. En ocasiones se establece a favor del Estado y, en otras, a favor del usuario directo. Finalmente, el propietario puede ser obligado a disponer del bien cuando éste se requiera para alguna causa de utilidad pública. Esto se hace de dos maneras: mediante venta forzosa o mediante expropiación e indemnización. Cabe resaltar que, en cualquiera de los dos casos, el propietario debe ser retribuido. La confiscación o expropiación sin pago está prohibida por la Constitución, salvo en tiempos de guerra y con la condición de pagarle una vez que se normalice la situación del país.

El derecho de destrucción que se marca como uno de los elementos fundamentales de la propiedad capitalista tiene algunas limitaciones dentro de nuestro sistema cuando, por el contexto social, el Estado ha considerado que debe intervenir. Nadie, por ejemplo, puede destruir o dejar erosionar la tierra; el dueño de una fábrica puede destruir las mercancías pero, si la empresa es grande, los trabajadores se oponen y se generaliza el conflicto, el Estado interviene antes de dejar cerrar la fuente de trabajo. Ya hemos señalado que si un edificio se declara monumento histórico, el dueño no puede demolerlo.

Modalidades de la propiedad

Las diferentes modalidades con las que puede ejercerse la propiedad, también están definidas en las leyes y, para simplificar su descripción las llamaremos formas de tenencia. Estas se diferencían según la forma de ejercer los derechos de propiedad; es decir, según los usos, usufructos, accesiones y disposición que se pueda realizar con el bien. Estas modalidades o formas de tenencia pueden agruparse de acuerdo al grupo de leyes que lo rigen y a esta agrupación la llamaremos régimen de propiedad.

El régimen de propiedad predominante es el privado. Sin embargo, debido a los señalamientos de la Constitución se han creado regímenes de excepción

que generan confusión precisamente por no seguir al pie de la letra todos los conceptos clásicos de la propiedad privada. Para los fines de este trabajo veremos también los regímenes público y agrario de la propiedad del suelo en otros apartados.

El ejercicio del derecho de propiedad

Quién lo ejerce
En primer lugar, es preciso señalar que la propiedad puede ser ejercida por personas físicas (individuos) o por personas morales (colectivos o abstractos como el gobierno, las sociedades anónimas, sindicatos, cooperativas, etc.).

Como se señaló anteriormente, un propietario puede usar, usufructuar y disponer del bien de su propiedad. Sin embargo, el propietario puede, también, no usar, ni usufructuar, ni disponer de éste y puede ceder los derechos de uso y usufructo a terceros sin perder la propiedad, siempre y cuando no existan disposiciones explícitas en las leyes y reglamentos que se lo impidan y pueda, en caso de algún litigio, demostrar su propiedad.

Cómo se demuestra
La propiedad de un bien puede demostrarse de dos maneras: con base en un título de propiedad —un documento que especifique que legalmente es propietario— o mediante la posesión. El Código Civil establece que el título es la causa generadora de la posesión; es decir que la posesión de algo se da porque existe un título. Por consiguiente, supone también que si existe la posesión, existe la propiedad, a menos que pueda demostrarse lo contrario; es decir, que otra persona pueda demostrar que tiene el título y que el posesionario tiene una posesión derivada o que lo ha despojado.

Para evitar litigios, el Estado ha establecido que las cesiones de derechos de uso, usufructo y accesión deben realizarse mediante un contrato de arrendamiento legalmente registrado que señale que la posesión de un tercero es una posesión derivada. Con esto se quiere decir que la posesión es producto de un acuerdo entre el propietario y el usuario y que, por tanto, no existe transmisión de propiedad. Si no existe un contrato de arrendamiento, el que se dice propietario y no tenga el bien en su poder, debe demostrar mediante título que el bien es suyo y no del que lo tenga en posesión. Si no tiene título ni posesión, no tiene, legalmente, la propiedad. El acto mediante el cual una

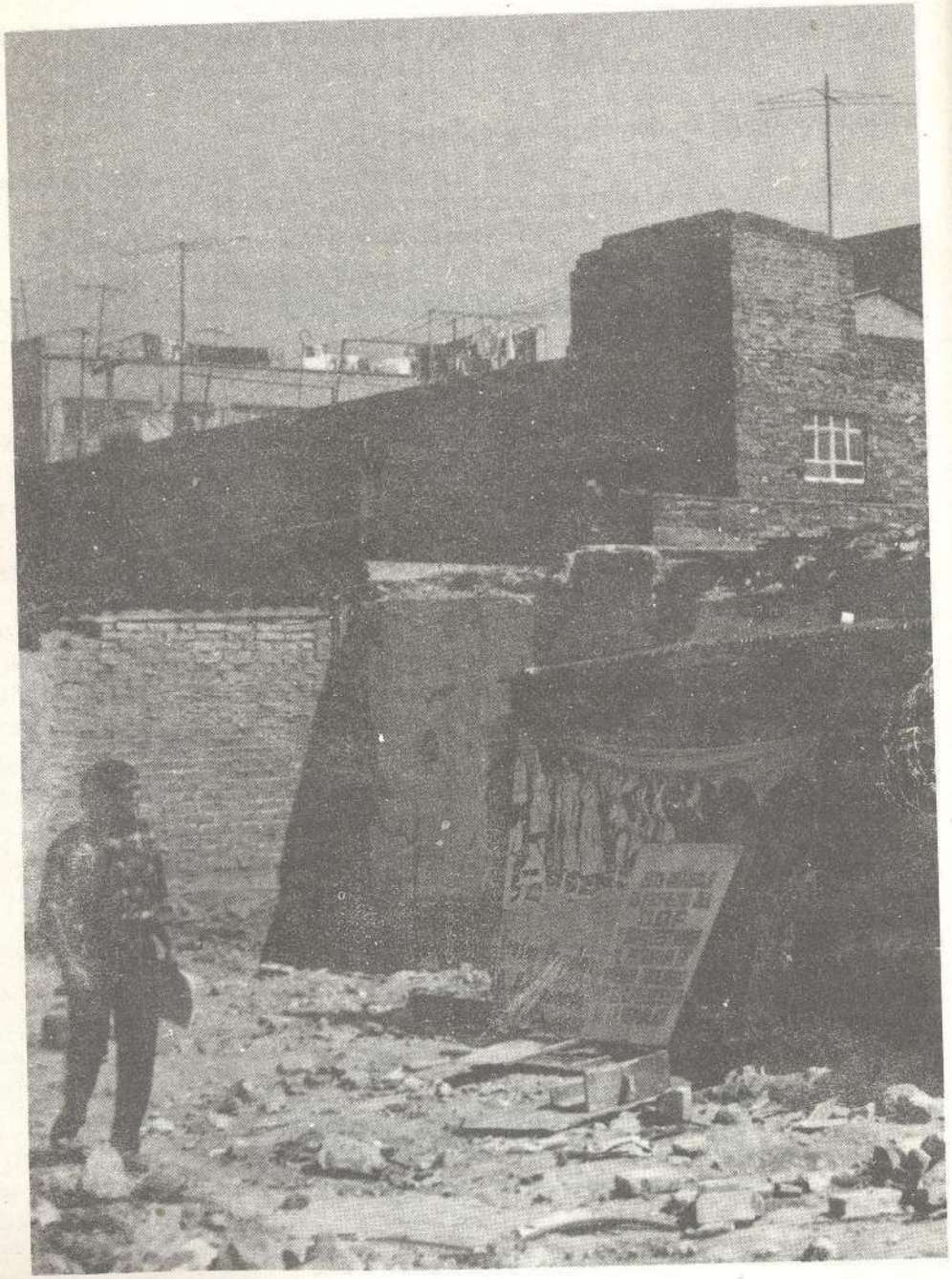
persona reclama en propiedad un bien que no tiene en posesión se llama "acto reivindicatorio".

La adquisición de los derechos de propiedad

La propiedad puede adquirirse de dos formas: mediante una acción de compra-venta entre un propietario que ejerce su derecho de disposición y vende y otro que compra o, por medio de la posesión continua y pacífica, socialmente reconocida de un bien, acción que incluye la inmatriculación de la posesión y la prescripción positiva.

Para que la acción de compra-venta pueda realizarse legalmente, es necesario que el que venda tenga un título que acredite que es el legítimo propietario. Este título se endosa a favor del comprador quien adquiere, por este acto, todos los derechos de propiedad sobre el bien. Dependiendo de la naturaleza del bien que se transmita, el procedimiento legal debe ser registrado en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio, para que el Estado se dé por enterado de que hubo una cesión de derechos o "translación de dominio" (que causa impuesto) para proteger al adquiriente contra terceros.

Cuando una posesión se da sin título y nadie ejerce acción reivindicatoria, la posesión se considera como propiedad. Sin embargo, para que sea reconocido por el Estado y para protegerse contra cualquiera que pudiera reclamar la propiedad, se ha establecido el procedimiento de inmatriculación del bien el Registro Público de la Propiedad. Inmatricular significa inscribir por primera vez un bien en el Registro. Este lleva control de los bienes que están dentro del mercado y, cuando se trata de bienes inmuebles, registra toda acción que afecta al bien: hipotecas, afectaciones, restricciones, compra-ventas, herencias, etc.



LA PROPIEDAD DEL SUELO EN MEXICO

La propiedad originaria de la Nación

Las limitaciones y modalidades que la Constitución impone a la propiedad en general son particularmente explícitas en lo que se refiere a la propiedad del suelo. El mismo artículo 27 señala que "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada".

Para entender las particularidades del sistema de propiedad del suelo en México, es necesario entender que el Estado, como "representante de la Nación", decide qué terrenos transmite a los particulares y bajo qué modalidades. En este entendido, el Estado ha transmitido a diferentes personas físicas y morales, de diferentes formas y con diferentes limitaciones el dominio del suelo. Algunas de estas limitaciones están establecidas explícitamente en la Constitución y otras se dejan implícitas allí para hacer explícitas en los códigos civiles de cada entidad federativa.

Como vimos, la propiedad de un bien, en el caso del suelo, supone sólo tres de los derechos: el uso, el usufructo y la disposición. Para que la propiedad sea completa debe incluir los tres. La Constitución señala que algunos tipos de terrenos y aguas no pueden ser cedidos en propiedad pero su uso y su usufructo pueden ser concesionados. Otros terrenos no pueden ser concesionados sino que su usufructo corresponde directamente al Estado. Aún otros terrenos son de uso colectivo o común y deben, por tanto, permanecer

bajo el dominio directo del Estado. Otros son necesarios para que el Estado ejerza sus funciones de gobierno y, mientras cumplan este fin, no pueden ser cedidos a particulares.

Este conjunto de formas diferentes de transmitir el dominio o partes de ella a particulares, personas físicas o morales constituye y diferencía los distintos regímenes que existen sobre el suelo. Se habla de régimen porque cada uno está reglamentado por un conjunto de leyes diferentes, es distinta la autoridad administrativa competente para aplicarlas y tienen sus propias modalidades de ejercicio de derechos o formas de tenencia.

Para simplificar el análisis, se hablará de tres regímenes básicos: la propiedad del Estado o régimen público, el régimen agrario y el régimen privado del suelo.

El régimen público, patrimonio público o terrenos del dominio público

Características generales

Bajo el dominio directo de la Nación se incluyen tres tipos de suelo: aquellos que no han sido deslindados y, por tanto, no han sido cedidos; aquellos que la Constitución establece que por su uso o naturaleza deben permanecer bajo la tutela del Estado y, por último, aquellos cuya cesión fue revocada mediante una expropiación, previa justificación por causal de utilidad pública.

Pueden estar bajo la tutela del gobierno federal, de los estados o de los ayuntamientos. Cuando son nacionales o federales, se rigen por la Ley General de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías (hoy casi obsoleta), y la Ley General de Bienes Nacionales. Cada estado de la República establece las disposiciones sobre este tipo de terrenos, cuando caen bajo su jurisdicción, con sus respectivas constituciones políticas y, frecuentemente, tienen sus propias leyes estatales de bienes.

Formas de tenencia

Existen dos tipos básicos de terrenos de patrimonio público, diferenciados entre sí por el uso que tengan y por la facilidad para transmitir su dominio a los particulares. Sin embargo, dentro de cada tipo genérico, existen subcategorías tanto a nivel nacional como en cada estado y municipio. A continuación presentaremos la clasificación federal y nacional.

a) Terrenos del Dominio Público de la Federación.

Se caracterizan por ser inalienables *(no se pueden vender)*, imprescriptibles *(no se adquieren derechos* de propiedad por la posesión y uso prolongado por parte de particulares), inembargables (no pueden ser objeto de acciones hipotecarias ni cobrarse por deuda contraída) y caen bajo el fuero federal, se rigen exclusivamente por las leyes federales *(ninguna autoridad local o civil puede resolver* asuntos relacionados a estos terrenos).

Dentro de estos terrenos se incluyen tipos muy diversos:

De uso común.— pueden ser utilizados por todos los habitantes, sin más restricciones que las que imponen las leyes. Hay algunos de estos terrenos que *nunca* podrán ser desincorporados del dominio público ni enajenados a particulares: las aguas, playas y zonas marítimas y terrestres, las riberas y zonas federales de las corrientes, los diques, puertos, muelles y malecones, los monumentos artísticos, históricos y arqueológicos, la zona económica exclusiva y la plataforma continental, pero pueden ser concesionados a particulares para su explotación temporal. Existen otros terrenos de uso común como los cauces de los ríos, los vasos de lagos, lagunas, las carreteras, caminos, puentes, diques y presas, plazas, paseos y parques, que no son concesionables, pero pueden perder su carácter de uso común si ya no se utilizan y, luego, ser vendibles (ver punto cuatro).

— Iglesias en uso.
— Terrenos baldíos declarados expresamente inalienables e imprescriptibles.
— El espacio aéreo.
— El mar territorial.
— Los terrenos ganados al mar (que pueden ser desincorporados para su venta).
— Las minas terrestres y marítimas (que pueden ser concesionados si no están relacionados con el petróleo u otros energéticos).
— Los inmuebles destinados a un servicio público (que, si dejan de ser útiles para este fin, pueden pasar al dominio privado y ser, luego, vendidos a particulares).

Estos terrenos deben ser inscritos en el Registro de la Propiedad Federal, Estatal o Municipal y, cuando exista alguna duda, estos registros pueden ser consultados.

Cuando los terrenos arriba mencionados (de uso común o los dedicados a un servicio público) dejan de ser útiles como tales —deje de ser parque o no se utilice ya como escuela—, pueden ser desincorporados del dominio público para incorporarse al dominio privado.

b) Terrenos del Dominio Privado de la Federación.

Básicamente, son los terrenos propiedad del Estado que no tienen ningún uso específico e incluyen:

— Terrenos no construidos de las corporaciones religiosas que han sido nacionalizados (los edificios son del dominio público).
— Los bienes vacantes del Distrito Federal (lotes o edificios sin dueño).
— Los que pertenecían a algún organismo público que desaparece (como el INDECO o las Juntas Federales de Mejoras Materiales).
— Los terrenos nacionales, baldíos y demasías, que son los terrenos que nunca han sido transmitidos a particulares porque en ningún momento fueron deslindados o medidos (barrancas, cerros, selvas, desiertos, vasos de presas o lagos desecados, etc.); porque los títulos con los que se amparaba un particular resultaron ser nulos; o porque habían sido poseídos por un particular sin que su título amparara la superficie total del predio.

— Los terrenos que se adquieren para constituir reservas territoriales, para el desarrollo urbano y habitacional o para regularizar la tenencia de la tierra (de acuerdo a las modificaciones a la Ley General de Bienes Nacionales, realizadas en 1983).

Estos terrenos son alienables (se pueden vender o donar a particulares) pero imprescriptibles (no se adquieren derechos por posesión) y están sujetos al fuero común (a las disposiciones del Código Civil), en lo no previsto explícitamente por la Ley General de Bienes Nacionales. Deben estar inscritos en el Registro de la Propiedad Federal y en los Registros Públicos de la Propiedad en cada estado, según en donde se ubiquen.

Usos permitidos
Como vimos, la mayoría de los terrenos que están dentro de este régimen se incluyen precisamente por el tipo de uso que tienen: de beneficio colectivo

o común. Cuando no tienen un uso definido, es decir que están baldíos, la Ley establece los usos preferentes: en primer lugar deben destinarse a algún servicio público; si no son aptos, pueden ser vendidos para programas de interés social, sobre todo para vivienda y regularización de la tenencia de la tierra, siguiendo el procedimiento que se describe a continuación.

Formas legales de transmisión de dominio
a) Para los Bienes del Dominio Público.
Algunos de estos terrenos no pueden ser transmitidos a particulares bajo ningún motivo (como en el caso de los que tienen que ver con el petróleo). Otros, que constituyen la mayoría, sólo pueden ser concesionados (cesión del derecho de usufructo) a particulares. Sólo podrían ser vendidos los terrenos que resulten de desecar ríos, presas, mares, o de eliminar carreteras, puentes, parques, plazas o paseos, o los que estaban destinados a un servicio público de algún organismo. Para esto, deben pasar primero por un decreto de desincorporación del dominio público e incorporación al dominio privado, mismo que es expedido por el Presidente de la República.

b) Para los Bienes del Dominio Privado.

Una vez desincorporados del dominio público se requiere:

— Decreto presidencial que autorice la venta o donación.
— Si se pretende destinar a fines habitacionales, autorización de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) para los programas de urbanización, lotificación, fraccionamiento o regularización que se pretenda realizar.
— Si se pretende destinar a donaciones para sindicatos, aprobación por parte de la SEDUE de los programas habitacionales y planes de financiamiento.
— Avalúo de la Comisión Nacional de Avalúos.
— Pagar al contado, a menos que se efectúe en beneficio de grupos o de personas de escasos recursos para vivienda, en cuyo caso se darán plazos hasta de 20 años, siempre y cuando entreguen el 10 por ciento de enganche en efectivo. También pueden adquirir a crédito los organismos que pretendan realizar programas de vivienda de interés social.
— No se requiere escritura notarial en los casos de vivienda de interés social cuando el valor del inmueble no exceda de 10 veces el salario mínimo anual vigente del Distrito Federal (10 x $365 x 1650* = 6,022,500). De ser necesario se recurrirá a un notario del Patrimonio Inmobiliario Federal.

*Salario mínimo general vigente a abril de 1986.

– Mientras no estén pagados los terrenos, los adquirientes no pueden hipotecarlos, venderlos ni arrendarlos a favor de terceros.

Este procedimiento es el que se utilizará para la venta de lotes dentro de las áreas de reservas territoriales públicas y que, en alguna medida, rige también para la adquisición de un lote regularizado.

El régimen agrario del suelo:

Características generales
La propiedad del suelo en el medio rural es también un régimen especial debido a los postulados de la Reforma Agraria. Se limitan los derechos de uso y usufructo, la extensión máxima que puede poseerse; y, en algunas formas de tenencia, el derecho de disposición. Sobre este tipo de terrenos el Estado ejerce una tutela especial y vigila el uso que se le da, sobre todo en el caso de las formas colectivas.

La máxima autoridad agraria es el Presidente de la República y las únicas autoridades competentes para resolver o tramitar asuntos agrarios son: la Secretaría de la Reforma Agraria y el Cuerpo Consultivo Agrario. Cuando se trate de asuntos relacionados con la regularización de la tenencia de la tierra para fines urbanos, es la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) y tiene injerencia la SEDUE. Cuando se trate de expropiaciones para crear reservas territoriales o cualquier otro uso urbano la autoridad competente es también la SEDUE o el Departamento del Distrito Federal (DDF). La creación de zonas urbano-ejidales está a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria y, en teoría, debe emitir opinión la SEDUE. Es importante recalcar que todas las anteriores son autoridades federales ya que ninguna autoridad estatal, salvo el gobernador y el regente y que sólo emiten opinión, puede intervenir directamente en asuntos agrarios.

Formas básicas de tenencia
a) El ejido.

Corresponde a las tierras, aguas y bosques que son dotados a un núcleo de población mediante una resolución presidencial. Son por lo tanto una *forma colectiva de tenencia* ya que la propiedad es de una persona moral –el poblado ejidal– y no de un particular –el ejidatario–.

Para que un ejido se considere legalmente constituido, debe tener como mínimo, lo siguiente:

– Resolución presidencial publicada en el Diario Oficial de la Federación.
– Acta de posesión y deslinde.
– Plano definitivo aprobado por las autoridades agrarias.

Los ejidos pueden parcelarse para dar el derecho de uso y usufructo, pero no el de disposición, a cada uno de los ejidatarios que tengan derechos agrarios vigentes. En estos casos:

– Debe existir un plano de parcelamiento aprobado por las autoridades agrarias.
– El decreto presidencial debe contener el número de parcelas.
– Debe existir un acta de ajudicación de las parcelas en donde queda constancia de los derechos de cada ejidatario.
– Cada ejidatario debe tener un certificado de derechos parcelarios.

Los ejidos fueron dotados a grupos de campesinos sin tierras con el fin principal de explotarlos agrícolamente. Es por esto que los derechos de usufructo que adquiere un ejidatario por ser miembro del ejido son obligatorios. No tiene, como en el caso de la propiedad privada, la posibilidad de no usufructurar su parcela. Cuando se puede comprobar que un ejidatario no ha sembrado o usufructuado su parcela por más de dos años consecutivos, puede perder sus derechos agrarios y estos serían adjudicados a otro campesino sin tierras, miembro del ejido.

Cada poblado ejidal debe contar con una zona urbana denominada Zona de Urbanización Ejidal o Fundo Legal. Cuando se dicta la resolución presidencial que dota al ejido debe especificarse que los terrenos ocupados por las casas de los ejidatarios están destinados legalmente a la zona de urbanización. Esta zona debe reservar superficies para los servicios públicos de la comunidad además de los lotes urbanos.

Todo ejidatario recibe gratuitamente, como patrimonio familiar, un solar. Los solares excedentes pueden ser vendidos o arrendados a personas ajenas al ejido que deseen avecindarse, pero los avecindados deben estar reconocidos legalmente por la Secretaría de la Reforma Agraria. Los solares urbanos

se adquieren en propiedad privada, con derecho de disposición, pero el derecho de uso y usufructo es obligatorio. El abandono del solar implica la pérdida de derechos sobre el mismo. Los títulos de propiedad deben ser inscritos en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad del Estado en el que se ubique el ejido.

El control de las calles, plazas y demás servicios públicos pasan a ser propiedad del ayuntamiento correspondiente. Los solares vacantes están sujetos a la competencia de las autoridades agrarias.

b) La Comunidad Agraria (Tierras Comunales).

Son las tierras, aguas y bosques que pertenecen a los núcleos de población comunal (en general, indígenas) restituidas o confirmadas por resolución presidencial. En este caso, también, la propiedad es de una persona moral, la comunidad agraria, y no de un particular, el comunero.

Para que la comunidad agraria sea legalmente reconocida, debe contar con:

– Resolución presidencial de reconocimiento y titulación de bienes comunales, publicada en el Diario Oficial de la Federación.
– Acta de ejecución y deslinde.
– Plano definitivo aprobado por las autoridades agrarias.

Los terrenos comunales no se parcelan entre los comuneros, sino que están sujetos a explotación colectiva.

Frecuentemente, en la resolución presidencial, aparecen segregados de la superficie comunal terrenos que son considerados como propiedad particular, en donde está asentada la comunidad. El terreno urbano, en estos casos, es de propiedad privada, siempre y cuando no esté incluido en la resolución como propiedad comunal.

c) Las Colonias Agrícolas-Ganaderas.

Son las tierras que para fines agrícolas o ganaderas se entregaron a un grupo de personas con base en las leyes de colonización que ya no están vigentes.

Existen dos tipos de colonias: las que se formaron por decreto y las que se

formaron por colonización voluntaria. Estas colonias se rigen por un reglamento especial y están bajo la tutela de la Dirección General de Colonias de la Secretaría de la Reforma Agraria.

La propiedad comunal y ejidal son formas de propiedad colectivas en donde los derechos de los particulares están restringidos, ya que sólo los adquieren como miembros legalmente reconocidos de la comunidad. Los derechos de los núcleos de población son, al igual que en el caso de la propiedad pública, inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles a terceros. Los derechos agrarios de los particulares pueden ser heredados a un sucesor legalmente registrado, pero no pueden ser fraccionados para heredar a varios miembros de la familia. Tampoco se pueden rentar o dar en aparcería.

Usos permitidos

La propiedad ejidal y la comunal sólo pueden ser usadas para fines agropecuarios (agricultura, ganadería, avicultura, caza, pesca o recolección) aunque existen algunas excepciones como los ejidos turísticos. Para que los ejidatarios puedan construir sus casas tienen que tener un área urbano-ejidal. Es por esto que los colonos asentados en terrenos ejidales no están legalizados. Sólo los avecindados reconocidos por la Secretaría de la Reforma Agraria pueden fincar en las zonas urbano-ejidales, junto con los ejidatarios.

Los ejidatarios no pueden vender lotes ni rentarlos más que con la aprobación de las autoridades agrarias, a avecindados y sólo dentro de las zonas urbanas legalmente constituidas.

Formas legales de transmisión de la propiedad ejidal y comunal

Cuando se dice que los ejidos son imprescriptibles, quiere decir que no se adquieren derechos por el tiempo que se tenga de poseerlos. La única forma legal de transmitir la propiedad ejidal o comunal a particulares es sacándola del régimen agrario mediante una expropiación a favor de algún organismo público.

Al hacerse la expropiación, los terrenos entran al régimen público. Para que puedan ser vendidos a particulares, deben pasar al dominio privado del organismo que expropia y seguir el procedimiento establecido.

Las expropiaciones sólo pueden realizarse por una causa de utilidad pública

que esté establecida en la Ley Federal de Reforma Agraria o en la Ley de Expropiaciones. Estas pueden resumirse en causales que implican un servicio público o en causales urbanos como las reservas, la vivienda y la regularización de la tenencia de la tierra. Para que se expropie para reservas territoriales o para vivienda, las tierras deben estar desocupadas. Cuando están ocupadas por colonos que compraron irregularmente a ejidatarios, se habla de regularizar la tenencia. Este procedimiento está a cargo de la CORETT exclusivamente.

La pequeña propiedad agraria, un caso de excepción

Este tipo de propiedad es privada y se rige, en lo general, por el derecho civil. Sin embargo, por caer dentro del ámbito agrario, tiene algunas limitaciones que no se aplican a la propiedad privada urbana. Estas son: no se puede exceder en superficie a lo establecido en la Ley Federal de Reforma Agraria. La superficie excedente será expropiada para dotar de tierras a los ejidos. No pueden permanecer sin uso o baldío o de lo contrario, también será expropiada. Puede ser vendida a otro particular para fines agrícolas, pero requiere de un permiso especial para ser fraccionada para fines urbanos. Cuando se fracciona, se debe cumplir con una serie de requisitos de tamaños de lotes y superficie que debe ser donada al ayuntamiento para servicios públicos.

En general, cuando se dan fraccionamientos populares sobre este tipo de terrenos, no suele cumplirse con el reglamento de fraccionamientos del estado y no se destinan áreas para servicios, calles, etc. También sucede que el que vende no es el propietario legal de los terrenos porque no tiene título o existe alguna irregularidad en este. En estos casos, el acto compra-venta tiene fallas legales, pero no puede anularse del todo si el comprador lo hace de buena fe.

Para asegurarse de que no existan irregularidades, el que compra a un fraccionador debe exigirle que muestre sus escrituras legalmente inscritas en el Registro Público de la Propiedad y su permiso de fraccionamiento. También se debe exigir un contrato legal de compra-venta que pueda inscribirse ante notario público para que el comprador pueda, si los necesita, conseguir sus escrituras. Si el que vende se niega a alguno de estos procedimientos, lo más probable es que sea un fraccionador fraudulento. Cuando los fraccionamientos son irregulares o ilegales el colono termina pagando varias veces el terreno y nunca tiene la seguridad en la tenencia de la tierra que posee.

El régimen privado o civil de propiedad del suelo

Características generales

En el caso de la propiedad privada urbana, el propietario tiene todos los derechos con las salvedades que ya se han mencionado para la propiedad privada en general. Existen, sin embargo, diferentes formas de ejercer estos derechos, lo que constituye las formas de tenencia.

Formas de tenencia

En primer término, se pueden dividir las formas de tenencia en dos tipos: los totales, que implican la propiedad; y los parciales, que implican la posesión.

a) La Propiedad.

– La propiedad privada individual: cuando una sola persona física tiene todos los derechos sobre el suelo y puede ceder los derechos de uso o usufructo a terceros mediante un contrato de arrendamiento. Esta persona también debe responder sola a todas las obligaciones que le imponga el Estado (impuestos, derechos de cooperación, etc.).

– La propiedad colectiva: cuando es una persona moral la que ejerce los derechos de propiedad sobre el suelo (sindicatos, sociedades anónimas, etc.) o cuando un grupo indivisible ejerce los derechos por igual (la copropiedad). En el caso de la propiedad de personas morales, los individuos gozan de los derechos de propiedad en tanto miembros del grupo y los pierden si salen de éste. En el caso de la copropiedad, varias personas son dueñas de todo el predio y tienen los mismos derechos de uso, les corresponde una parte proporcional de los beneficios del usufructo y de lo que resulte de vender el bien.

– La propiedad mixta: corresponde al condominio que es una forma especial de copropiedad en el que existen áreas comunes y áreas particulares.

En general, la vivienda es particular, pero los jardines, estacionamientos, patios, andadores y otras áreas similares, son de todos. Si se vende lo que es particular están vendiendo también los derechos sobre lo colectivo.

b) La Posesión

En los siguientes casos, la posesión implica limitaciones a los derechos de propiedad:

– El usufructo, uso o habitación: es una forma de tenencia en la que el posesionario adquiere mediante contrato escrito o verbal con el propietario el derecho de usar el suelo. Es una posesión derivada por lo que no se adquieren derechos por prescripción.

– El patrimonio familiar: es una forma de tenencia colectiva en la que el grupo es la familia. Están limitados los derechos de propiedad ya que no se puede vender, rentar, ni hipotecar y existe la obligación de uso.

Formas de transmisión de la propiedad

Las formas legales de transmisión dependen de la situación legal en que se encuentre el terreno, básicamente, si existe o no título de propiedad inscrito en el Registro Público.

a) La Compra-Venta.

La compra de un terreno se hace cuando quien vende tiene escrituras legales. Esto se hace mediante un contrato de compra-venta que se certifica ante un notario público, quien lo inscribe en el Registro y da un testimonio notarial de que los derechos de propiedad han sido transmitidos. El contrato de compra-venta debe contener todos los datos del terreno, su ubicación, precio, tamaño, los datos de los interesados y el número de inscripción de las escrituras en el Registro.

Cuando se trata de un fraccionamiento (dividir un predio en más de 25 lotes) debe haber un permiso de preventa otorgado por las autoridades municipales en donde se establezca que el terreno tiene las condiciones mínimas para poderse vender y utilizar para fines urbanos. También hay que tener un permiso de fraccionamiento que se otorga cuando es aprobado el proyecto urbano que señale el tamaño de los lotes, las calles, los predios para servicios urbanos, etc.

b) La Inmatriculación

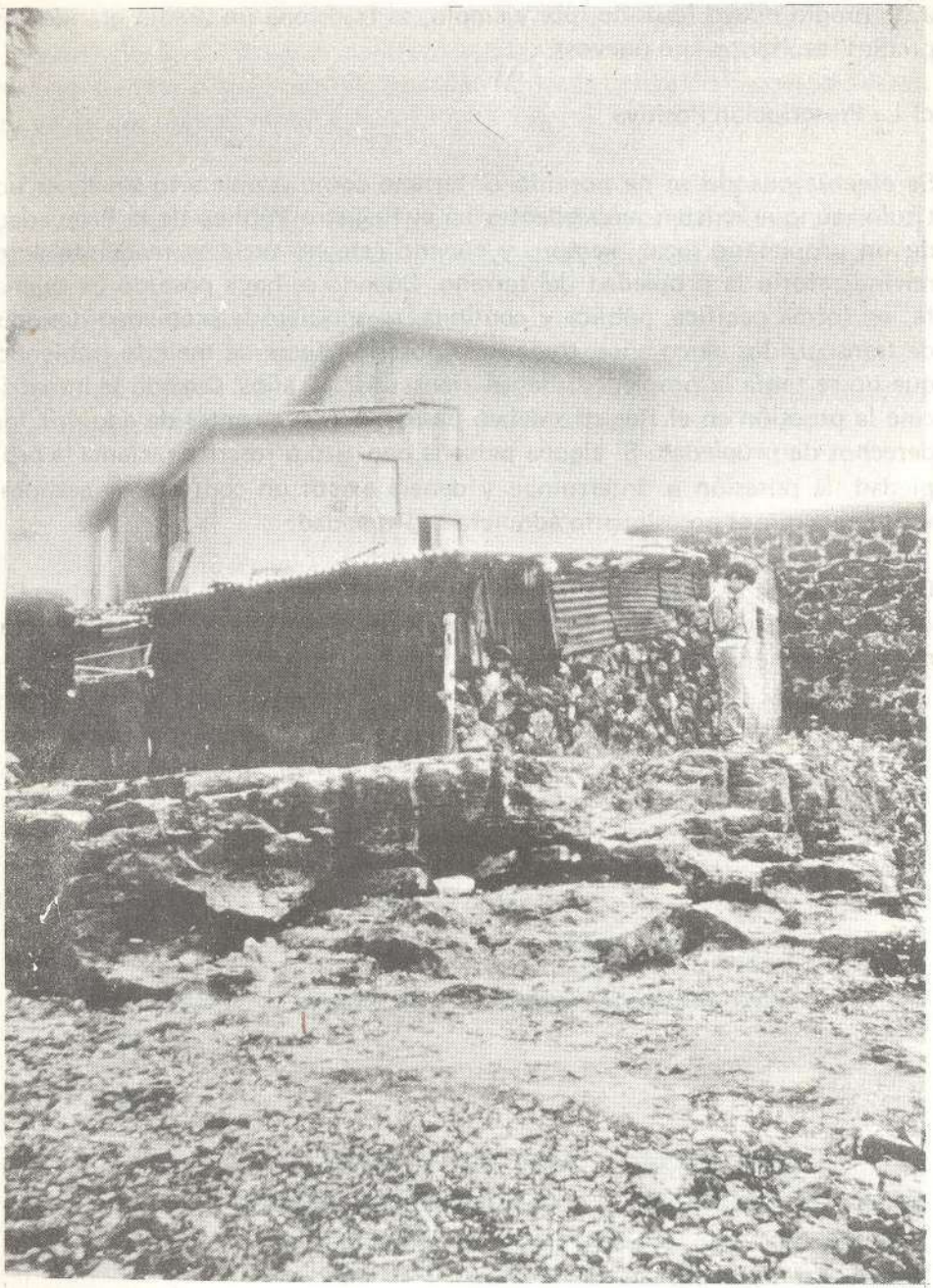
Se puede inmatricular la posesión de un predio que no tenga título. Para esto es necesario que no existan antecedentes de inscripción en el Registro Público de la Propiedad y que la posesión haya durado lo necesario para una prescripción positiva. La figura se utiliza normalmente para abrir un expediente

a un predio nuevo (cuando, por ejemplo, se fracciona un predio grande, los predios resultantes son nuevos).

c) La Prescripción Positiva

Se efectúa cuando se ha poseído el terreno como propietario sin tener un título, aunque existan antecedentes en el Registro Público de la Propiedad de un propietario legal, siempre y cuando éste no reclame mediante acto reivindicatorio la propiedad del terreno. Cuando se haya poseído de buena fe, en forma pacífica, pública y continua, se adquiere la propiedad después de transcurridos cinco años. Cuando la posesión fuese de mala fe (sabiendo que no se tenía la propiedad) deben transcurrir 10 años. Cuando se inmatricule la posesión en el Registro deben pasar cinco años antes de adquirir los derechos de propiedad. Si alguna persona con título inscrito reclama la propiedad, la posesión se interrumpe y deberá existir un contrato de compra-venta para que el posesionario adquiera la propiedad.

Cabe señalar que si bien existe este procedimiento descrito en el Código Civil, es muy raro ganar la prescripción positiva ya que se afirma que los derechos que tiene un propietario legal de reclamar la posesión nunca se pierden.



LA PROPIEDAD DE LA VIVIENDA EN MEXICO

La propiedad de la vivienda depende de la propiedad del suelo, de tal forma que el que es propietario de este último posee todo lo que en él se asiente debido al derecho de accesión. Sólo existe un procedimiento legal (poco ensayado en nuestro país), que permite diferenciar la propiedad del suelo de la propiedad de lo que sobre él se construya: el derecho de superficie, instrumento que en ocasiones el Estado propone como alternativa para no transmitir el dominio total de la propiedad pública.

Existen, sin embargo, varias formas de ocupar una vivienda o formas de tenencia: como propietario o como posesionario.

Como propietario del suelo

En este caso, la vivienda se ocupa al amparo de un título de propiedad del suelo que está inscrito en el Registro Público. La vivienda es suya por derecho de accesión.

Es importante señalar que si alguien construye una casa sobre terreno ajeno, la casa pasa a ser del dueño del predio. Por lo tanto, mientras no esté regularizada la tenencia de un predio, tampoco lo está el de la vivienda.

Como posesionario de la vivienda

Como posesionario pueden presentarse dos casos generales: como posesionario original y como posesionario derivado.

Como posesionario original

El que posee el terreno, sin que alguien le dispute esta posesión, posee igualmente la vivienda. Se encuentra, por lo tanto, en el mismo caso que el descrito para la posesión en el capítulo anterior. Regularizar la posesión de la vivienda implica cubrir el procedimiento necesario para regularizar el suelo sobre el que se asienta.

Como posesionario derivado

En este caso, la posesión de la vivienda se debe a un acuerdo o contrato entre el poseedor y el propietario. Estos acuerdos pueden ser verbales o escritos, según el tipo de ocupación del que se trate, esta situación puede beneficiar al propietario o al posesionario, como veremos más adelante.

Dentro de esta categoría entran los acuerdos de cesión de derecho de uso o habitación, donde el dueño presta al ocupante la vivienda por medio de un acuerdo verbal. En general, corresponde a los porteros de los edificios, al cuidador de un terreno y al pariente que vive en el predio sin pagar alquiler.

Sin embargo, el caso más frecuente de una posesión derivada es el arrendamiento. En este caso, la posesión derivada responde a un acuerdo verbal o escrito por medio del cual el poseedor o inquilino se compromete a pagar por la cesión del derecho de uso o usufructo.

El arrendamiento o el inquilinato no es más que la relación que existe entre un propietario privado que cede la posesión y el derecho de uso en el caso de la vivienda o el de usufructo en el caso de locales comerciales, a otra persona y cobra esta cesión por medio de un alquiler.
Existen tres formas de inquilinato: lícito, ilícito e irregular o posesionario.

a) El inquilinato ilícito

Es aquel que realiza el propietario de la vivienda y el inquilino, evitando dar el consentimiento por escrito para evitar registrar el inquilinato, evadir impuesto y no permitir pruebas escritas que auxilien al poseedor en caso de litigio ya que la palabra de éste no siempre vale lo mismo que la del dueño.

b) El inquilinato lícito

Es aquel que se realiza entre el propietario y el poseedor a través de un contrato verbal, escrito o por signos inequívocos y que está regulado en cada código civil.

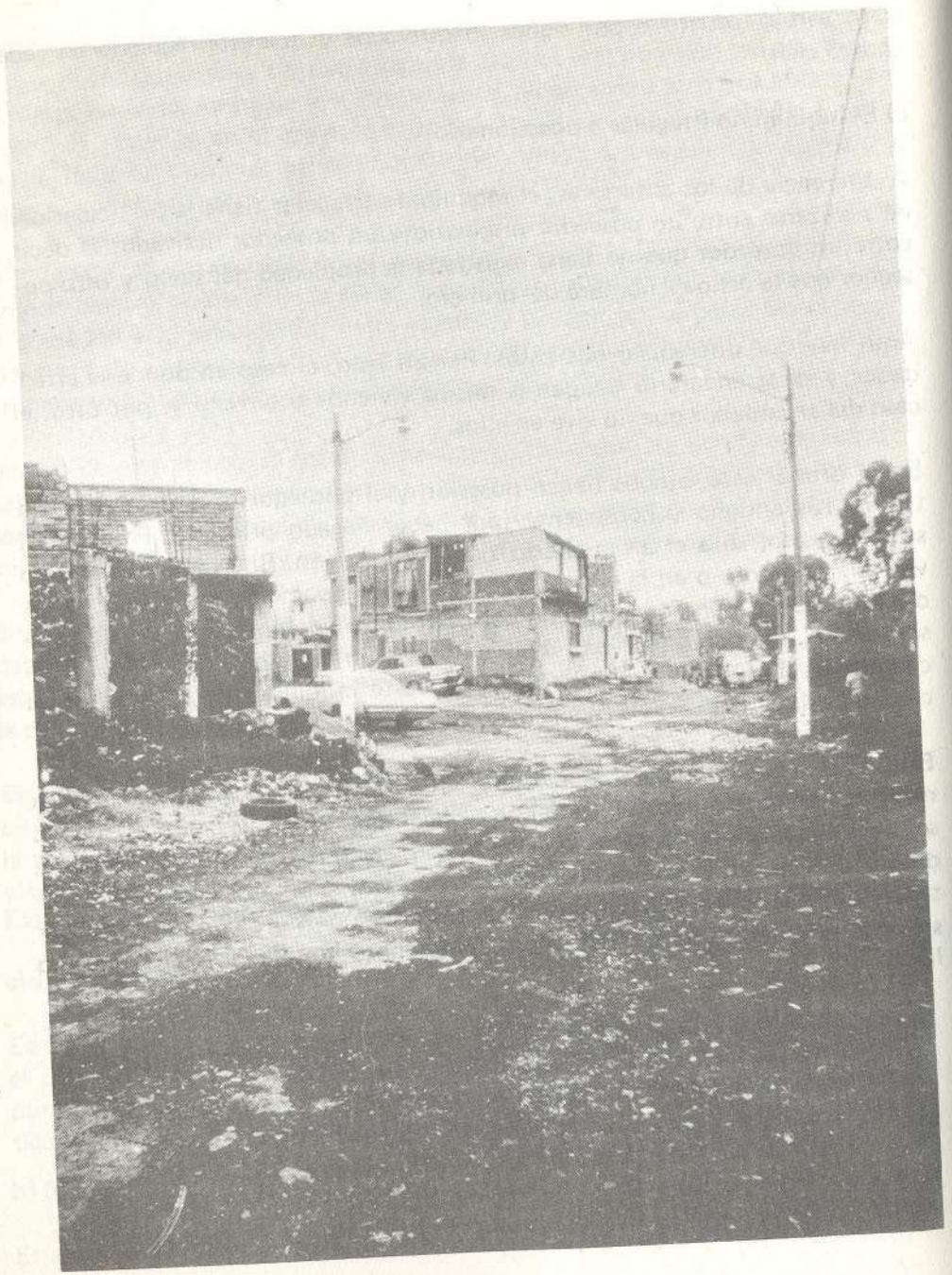
c) El inquilinato irregular o posesionario

A diferencia de los anteriores, el inquilinato irregular tiene la particularidad de realizarse entre un poseedor originario y un poseedor derivado; es decir, entre un poseedor que no tiene registrada la propiedad del suelo y otro poseedor que la ocupa a nombre del primero.

Aquí hay que diferenciar dos casos. Por un lado, el caso en donde el arrendador y el arrendatario ocupan la misma vivienda o terreno y, por otro, el caso del arrendador que no vive en ellos.

En el primer caso, ambos tienen posesión y el poseedor originario tiene un título más antiguo y consistente (por haber llegado primero). Pero, en el segundo caso, sólo el arrendatario tiene la posesión. El arrendador que no vive en el predio o en la vivienda no posee objetivamente a ninguno de los dos y tampoco tiene un convenio consistente para demostrar que el otro poseedor —el arrendatario— está ocupando por un acuerdo con él. A fin de cuentas, está su palabra contra la del supuesto inquilino. En estos casos, el código civil del D.F. señala que la propiedad es de quien la posee.

Este tipo de inquilinato está presente en todas las colonias irregulares en mayor o menor medida, dependiendo de la antigüedad de la colonia. Cuando se inicia un procedimiento de regularización, siempre surgen problemas para definir a quién se le dará la propiedad del predio. Para estos casos, es importante tomar en cuenta quién o quiénes tienen la posesión. (Para profundizar sobre el inquilinato en general, ver artículo sobre inquilinato en este mismo libro.



LA REGULARIZACION DE LAS COLONIAS POPULARES

La regularización de una colonia implica tres procesos distintos aun cuando generalmente relacionados entre sí: la jurídica, la física o urbana y la fiscal. También varían según el régimen de propiedad del que se trate. En cada uno de estos casos, son distintos los organismos públicos involucrados.

Fases del proceso de regularización

Regularización jurídica

Esta fase se refiere a la legalización de los derechos de propiedad sobre el suelo. El procedimiento y las instancias que en él participen dependerá del régimen o de los regímenes sobre los que asienta la colonia. Dicho procedimiento, generalmente largo, culmina con la entrega del título de propiedad para cada uno de los predios que integran la colonia.

Regularización física o urbana

La regularización física se refiere al procedimiento que realiza el organismo público correspondiente para rectificar o definir el trazo final de las calles, localizar predios disponibles para el establecimiento de escuelas, centros de salud, mercados y otros servicios necesarios a la colonia.

Regularización fiscal

Esta fase implica el inicio del pago de impuestos que derivan de la propiedad de un predio urbano. Tales impuestos corresponden al predial, contribución para mejoras, aguas y otros. La responsable de este procedimiento es la Tesorería del municipio conforme a las reformas al artículo 115 constitucional. En los estados en los que no se ha modificado la constitución local y en el

caso del Distrito Federal la recaudación se realiza a nivel de la entidad federativa.

Cuando una colonia entra en la dinámica de la regularización se involucra en las tres fases mencionadas, las que deberían tener un orden secuencial progresivo. Sin embargo, en la práctica esto no es así ya que las circunstancias objetivas y materiales de cada lugar generan una participación diferente de los organismos responsables.

Organismos que inciden en la regularización

Los organismos regularizadores de la tenencia que participan en las fases mencionadas varían según el régimen de propiedad del que se trate: público federal, público estatal, ejidales o comunales y privado.

Terrenos del gobierno federal

En estos casos corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología a través de la Dirección General de Administración Inmobiliaria Federal determinar si se regulariza o no la colonia.

Terrenos del gobierno estatal o de los ayuntamientos

Participan los propios gobiernos estatales a través de alguna de sus dependencias centrales responsables en la materia, o de un organismo especial descentralizado que haya sido creado para este fin (para lista de los organismos en los estados, consultar Anexo No. 5).

Terrenos ejidales o comunales

El organismo creado para regularizar la tenencia de la tierra de los asentamientos irregulares en bienes ejidales y comunales es la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT).

Este organismo público descentralizado también suscribe, cuando procede, las escrituras públicas o títulos de propiedad con los que se reconoce la propiedad de los colonos, en virtud de la regularización efectuada.

Para lograr dicho objetivo, se realizan diferentes etapas que van desde lograr la anuencia del gobernador correspondiente, pasando por el acuerdo y coordinación con las diversas dependencias involucradas en el proceso, sensibilización de los integrantes del núcleo ejidal afectado y de los colonos asentados,

estudios técnicos hasta el inicio de las obras previamente contratadas para la aplicación de la indemnización a los ejidatarios.

Una vez que los predios han sido titulados por CORETT, se inicia la regularización física, aunque en ocasiones, ésta comienza desde que los terrenos están bajo su tutela, concluyendo en una lotificación definitiva, trazo de calles y, cuando existan terrenos disponibles, la localización de predios para los servicios básicos. En algunos casos CORETT suscribe un convenio con el gobierno del estado para que éste expida los títulos y dote los servicios. La construcción efectiva del mercado o del centro de salud puede involucrar a otros organismos como la Secretaría de Educación Pública, el CAPFCE, la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública, etc.

Terrenos de propiedad privada

La regularización de la tenencia o de la posesión de un terreno que está dentro del régimen privado puede resolverse, en teoría, de dos maneras: uno, en donde el organismo público del gobierno del Estado expropia el terreno al propietario y lo vende a los colonos; y otro, en donde el gobierno del estado simplemente funciona como intermediario entre el propietario y los posesionarios en la colonia para lograr un contrato de compra-venta entre el dueño y cada colono, bajo su vigilancia.

Es importante señalar que el proceso de regularización se da sobre la colonia en su conjunto o, si hay mezcla de regímenes, sobre sectores de la colonia. El Estado no interviene para solucionar un problema entre dos particulares sino un problema colectivo, social y político.

TENENCIAS		LIMITACIONES	LEGISLACION			
			CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS			
REGIMEN FEDERAL	DOMINIO PUBLICO	Sólo para usos públicos o comunes, no pueden venderse a particulares mientras tengan utilidad pública.	LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES	LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA	CODIGO CIVIL	GOBIERNO DEL ESTADO ORGANISMO DEL ESTADO*
	DOMINIO PRIVADO	Deben destinarse a usos públicos. Pueden venderse a particulares **con su autorización de SEDUE.**	LEY DE BIENES ORGA-ESTATALES Y NICA CONSTITUCION			
REGIMEN AGRARIO	EJIDAL COMUNAL	Predominantemente para usos agropecuarios. No pueden venderse, alquilarse ni ser utiliados por personas fuera del ejido.	Contrato SEDUE	CORETT		
	COLONIAS AGRARIAS	Requiere permiso del gobierno estatal para ser usado para fines urbanos.				
	PEQUEÑA PROPIEDAD INAFECTABLE					
REGIMEN PRIVADO	PROPIEDAD Individual	Ninguno				
	Colectivo	Los derechos son de un grupo de personas.				
	Mixto	Los derechos sobre áreas comunes dependen de los derechos sobre áreas individuales.				
	POSESION Con derechos – inquilinato irregular – colonos ocupantes – patrimonio familiar	Los derechos deben registrarse para protección contra terceros.				
	Sin derechos – **inquilinato legal** – **inquilinato ilícito**	No se puede vender				
		No se adquieren derechos por prescripción.				

ANEXO No. 1

PROCEDIMIENTO DE LA CORETT PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

1. Se obtiene la anuencia del gobernador correspondiente.

2. Se establece coordinación con las autoridades municipales, donde se ubique el poblado o zona a regularizar y con el Delegado de la Secretaría de Reforma Agraria del estado.

3. Se analiza la información contenida en los documentos básicos:

- Resolución presidencial.
- Dotación.
- Ampliación, en su caso.
- Registro Agrario Nacional, etc.

Para establecer un diagnóstico de la problemática agraria del núcleo ejidal a ser regularizado.

4. Con los indicadores obtenidos del diagnóstico, se realiza la primera fase de sensibilización a los integrantes del núcleo ejidal con objeto de explicarles el carácter técnico y social de CORETT, procesos y beneficios de la regularización.

5. Con los trabajos técnicos de gabinete y las inspecciones oculares realizadas, se determina la superficie a expropiar.

6. A través de asamblea general extraordinaria, se informa a los ejidatarios el proceso de regularización, en la misma, se firma el Acta donde se asienta la aceptación expresa de los integrantes del núcleo ejidal para que CORETT solicite al C. Secretario de Reforma Agraria la expropiación correspondiente.

7. Cumplidos los pasos anteriores, el Departamento de Promoción para la Aplicación de Indemnizaciones (CORETT) ejecuta una investigación para de-

terminar cuál será la mejor forma de invertir el monto de la indemnización por las tierras que se han expropiado (con acuerdo del núcleo ejidal).

8. Paralelamente, el Departamento de Estudios Topográficos elabora el plano de linderos del ejido y el perímetro de la superficie a ser expropiada.

9. Con toda la documentación referida, el Departamento Jurídico de la CORETT elabora la solicitud de expropiación.

10. El Departamento de Avalúos elabora el avalúo, determinando el monto de la indemnización y la forma en que será aplicada.

11. En la asamblea general extraordinaria del núcleo ejidal afectado, se aprueba el monto y la forma de indemnización.

12. Se inicia la segunda fase del proceso de sensibilización, esta vez a los posesionarios de lotes en la zona a regularizar y consiste en:

– Concientización de la importancia, veracidad y exactitud de las respuestas que den a los representantes de la CORETT cuando realicen los trabajos técnicos de campo.

– Los beneficios que para los posesionarios representa el proceso de regularización (titulación, derecho de gestión, etc.).

13. En el mismo tiempo que se realiza dicho proceso, CORETT promueve ante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Comisión Nacional de Avalúos) realice en forma expedita el avalúo solicitado por la Dirección General de Tierras y Aguas de la Secretaría de la Reforma Agraria.

14. Realizado el avalúo, se inicia el estudio de factibilidad para la aplicación de la indemnización.

15. Se elaboran los diferentes proyectos para cada una de las obras a realizar por la Subdirección de Operación, el Director General de CORETT, a través de la misma Subdirección, los presenta al Consejo de Administración de la Comisión.

16. Aprobado el o los proyectos, la Subdirección de Operación convoca a concursos para la selección de contratistas. El Departamento Jurídico elabora los contratos correspondientes.

17. Paralelamente, el Departamento de Estudios Topográficos realiza el trabajo aeroplanimétrico con apoyo topográfico terrestre para elaborar el levantamiento e investigación prediales.

18. Teniendo como base este levantamiento, el Departamento de Avalúos recopila los datos requeridos para elaborar el avalúo para la contratación con los posesionarios.

19. Simultáneamente, el Departamento de Estudios Socioeconómicos levanta las cédulas correspondientes a cada familia asentada en la zona a regularizar, con objeto de registrar indicadores de carácter económico, social y de necesidades de equipamiento urbano.

20. Teniendo toda la información señalada, se envía a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales para que ésta determine los precios de contratación que serán utilizados por CORETT para la regularización.

21. Una vez determinados los precios, se convoca a una asamblea general de posesionarios de lotes, con objeto de notificarles los precios a los que estará sujeta la contratación.

22. En forma paralela, el Departamento de Contrataciones expide credenciales a los posesionarios de lotes. En cada credencial se indica:

– Datos generales del posesionario.
– Sección.
– Manzana.
– Lote.
– Superficie.
– Colindancias.

23. El Departamento de Tramitación Agraria promueve la comunicación oficial de los precios de contratación determinada por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

24. El Departamento Jurídico de la CORETT investiga los procedimientos registrados en la entidad federativa de que se trate y procede a seleccionar los notarios públicos que expedirán los títulos de propiedad.

25. Realizado el avalúo, el dictamen, su aprobación y una vez firmado por el C. Presidente de la República el decreto expropiatorio, se promueve su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

26. Publicado el decreto expropiatorio, deberá inscribirse en la Dirección General del Registro Agrario Nacional, en el Registro Público de la Propiedad correspondiente. Los planos que acompañan al decreto también deberán inscribirse en la Oficina de Catastro que corresponda.

27. El decreto expropiatorio es ejecutado formalmente por la Secretaría de Reforma Agraria.

28. Se abren las cuentas bancarias para realizar el depósito de los importes producto de la contratación con los posesionarios.

29. Se inicia la contratación con los posesionarios.

30. La información contenida en los contratos se codifica y procesa en un sistema de cómputo electrónico, para obtener:

— Los controles administrativos.
— Datos de escrituras,
con objeto de indicar el pago por concepto de impuesto e inscripción de las escrituras en el Registro Público de la Propiedad correspondiente.

31. La Subdirección Administrativa de la CORETT ejecuta los procesos contables requeridos para ejercer un estricto control de los ingresos que por concepto de indemnización haya que realizar.

32. Se inician las obras previamente contratadas para la aplicación de la indemnización según lo acordado con los integrantes del núcleo ejidal.

33. Se entregan las escrituras de propiedad.

34. Se inician los pagos en efectivo del porcentaje previamente determinado del monto de la indemnización a los integrantes del núcleo ejidal.

ANEXO 2

PROCESO DE REGULARIZACION PLANTEADO POR CRESEM

1. Reordenación y diagnóstico previo
   - Identificación física y conocimiento del asentamiento.
   - Captación de información para determinar grado de irregularidad.
   - Organización de información y emisión del diagnóstico.

2. Proyecto de tratamiento social, económico y político
   - Organización Social Urbanas para las demandas de regularización.
   - Levantamiento del censo y estudio socio-económico.
   - Elaboración de anteproyecto de inversión y recuperación (costo-beneficio).
   - Análisis costo-beneficio.
   - Integración de la Comisión gestora de regularización y la introducción de servicios públicos (PRI, PST, Ayuntamiento y CRESEM).

3. Proyecto de reordenamiento técnico-urbanístico
   Levantamiento topográfico de poligonal envolvente, lotificación, cálculo de áreas y dibujo. Presentación del proyecto final.

4. Estrategias de convenio o expropiación
   - Negociación con el propietario para la adquisición del predio.
   - Adjudicación del poder por medio de la expropiación.

5. Elaboración de la escritura de adjudicación y poder notarial a favor del gobierno del estado de México.

6. Presentación de planos ante el municipio para la apertura y prolongación de calles para su autorización.

7. Presentación de planos de lotificación ante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.

8. Inscripción de las escrituras de adjudicación y apertura de partidas ante el Registro Público de la Propiedad (RPP).

9. Elaboración de testimonios individuales e inscripción en el RPP.

10. Entrega de escrituras.

ANEXO 3

NORMAS DE PLANIFICACION Y URBANISMO PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL DISTRITO FEDERAL. UTILIZADAS POR EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

EQUIPAMIENTO URBANO: Se toma en cuenta:

a) La posibilidad de dotación de agua potable.
b) La necesidad de ajustarse a la vialidad aprobada para la zona.
c) La nomenclatura de calles que deberá ser aprobada.
d) La donación de las superficies destinadas a servicios públicos.
e) La donación de las áreas destinadas a vías públicas.

NORMAS URBANISTICAS: Se define de acuerdo al reglamento de fraccionamientos y a las normas "mínimas" de regularización vigentes:

a) El ancho de las vías públicas para circulación de vehículo de sección incluyendo banquetas.
b) El ancho de las vías públicas para circulación exclusiva de peatones (sin banquetas y con escurrimiento pluvial al centro) su longitud máxima y la distribución de los postes de alumbrado.
c) Todo lote debe tener frente a vía pública de vehículos o peatonal.
d) Ningún lote puede invadir las áreas de circulación o las destinadas a servicios públicos.
e) La superficie *mínima* de lotes por regularizar deberá ser de 90.00 m2, aunque varía según el caso.
f) La superficie *máxima* de lote por regularizar se define a partir de la superficie del lote tipo para la zona, a excepción de los lotes otorgados a ejidatarios.
g) Los frentes mínimos de los lotes que se traten de regularizar se define de acuerdo al reglamento de fraccionamientos.
h) Cuando se trata de dividir lotes que resulten de una regularización, los lotes resultantes deberán tener un frente mínimo y una superficie mínima definida por normas vigentes, y deberán pagarse los derechos de acuerdo a las tarifas en vigor.
i) Cuando se trate de regularización de terrenos de origen ejidal o comunal, se donarán las áreas que se requieran para los servicios públicos de la zona por regularizar así como de las áreas destinadas a vías públicas.

ANEXO 4

PROCEDIMIENTO PARA LA EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES

1. Solicitud escrita ante el Secretario de la Reforma Agraria, llenando los requisitos del artículo 343 y fundamentarse en el artículo 112 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

2. Se turna a la Dirección General de Procedimientos Agrarios.

3. Esta Dirección turna la solicitud a la Oficina de Revisión, Orientación y Trámite, dependiente de la Subdirección de Expropiaciones.

4. Dicha Subdirección analiza si reúne los requisitos ordenados por la Ley de la materia; en caso contrario, se devolverá a su lugar de origen, señalando los motivos de la improcedencia y orientado, en su caso, al solicitante, artículo 343 de la Ley en cita.

5. Las solicitudes procedentes se registrarán y se les abrirá expediente y la misma Dirección General de Procedimientos Agrarios solicitará las opiniones siguientes:

– Banco Oficial que opera con el ejido.
– Comisión Agraria Mixta y
– Gobernador del Estado o en su caso, del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Para dar respuesta a las peticiones aludidas, la Ley Federal de Reforma Agraria señala un plazo de 30 días; en caso de no emitirse, se considerará que no hay oposición y se continuará con el trámite.

6. Se notificará por oficio al Presidente del Comisariado Ejidal de la comunidad o ejido que se pretende expropiar y solicitará a los responsables del Diario Oficial de la Federación y al Periódico Oficial de la entidad de su ubicación, las publicaciones respectivas (artículo 344).

7. Realización de trabajos técnicos informativos por la Delegación de la Reforma Agraria en la entidad correspondiente, a petición de la Dirección General de Procedimientos Agrarios.

8. El técnico comisionado rendirá el informe correspondiente a los trabajos técnicos; se revisa y, en su caso, se aprueba.

9. Elaborados los trabajos técnicos informativos, se ordenará la elaboración del plano proyecto de expropiación.

10. Cubiertos los dos pasos anteriores, se devuelve a la Subdirección de Expropiaciones.

11. Con los trabajos anteriores, la Dirección General de Procedimientos Agrarios solicitará a la SEDUE el avalúo correspondiente de los bienes por expropiar, mismo que realizará a partir de los trabajos técnicos informativos que se le hubieren presentado. (En particular, la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, ver artículo 34 de la Ley). Esta etapa concluirá en 90 días desde su inicio.

12. Recibido el avalúo, la Dirección aludida solicitará al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE).

13. Integrado y requisitado el expediente, la Dirección General de Procedimientos Agrarios hace el estudio correspondiente y lo dictamina. (Artículos 112 a 127 y 343 a 349).

14. Con el anteproyecto de dictamen y opinión mencionados, se envía a la Subsecretaría de Asuntos Agrarios para revisión y visto bueno y se turna a la Consultoría correspondiente.

15. El Cuerpo Consultivo Agrario elaborará el proyecto de decreto con el acuerdo respectivo y lo remitirá a la Oficina de Resoluciones Presidenciales, dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria para la elaboración del proyecto de decreto definitivo correspondiente.

16. Integrado el expediente, con los documentos anteriormente señalados y con el proyecto de decreto, será sometido a refrendo de los Secretarios de las dependencias participantes.

17. Una vez refrendado, se pasa a acuerdo del C. Presidente de la República, para revisión y aprobación.

18. Aprobado el decreto expropiatorio será publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la entidad donde se encuentren ubicados los bienes ejidales que se expropien.

19. Publicado el decreto, se procederá a su ejecución respectiva por parte de la Secretaría de la Reforma Agraria, a través de las delegaciones agrarias, se practicará el deslinde de las tierras expropiadas y se levantará acta dando posesión a los beneficiarios de la expropiación.

Antes de ejecutar, la Secretaría de la Reforma Agraria debe tener seguridad de que la indemnización fijada sea debidamente cubierta o su pago garantizado en los términos del decreto presidencial.

20. Cuando se trate de regularización de la tenencia de la tierra, será la CORETT quien titule a los ocupantes (con la salvedad mencionada en el texto).

21. Los títulos de propiedad se inscribirán conforme a la legislación común en el Registro Público de la Propiedad del Estado.

ANEXO 5
ORGANISMOS ESTATALES DE DESARROLLO URBANO Y REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

ESTADO	ORGANISMO	FUNCIONES PRINCIPALES
Aguascalientes	Desarrollo Urbano de Aguascalientes	— Coadyuvar en la elaboración y ejecución de planes y programas de desarrollo urbano. — Regulación y oferta de suelo urbano. — Construcción y/o financiamiento de vivienda de interés social. — Construir, reconstruir y conservar obras de infraestructura y equipamiento urbano. — Gestión de créditos para adquirir suelo, construir viviendas, equipamiento e infraestructura. — Promover la producción y comercialización de materiales e insumos para la vivienda, infraestructura y equipamiento urbano. — Administración y arrendamiento de inmuebles. — Regularización de la tenencia de la tierra. — Mejoramiento urbano y/o reubicación de los asentamientos irregulares. — Administración y localización de reservas territoriales. — Participación de la comunidad e integración social.
Sonora	Instituto Estatal de Desarrollo Urbano y Regional del Estado	— Construcción y financiamiento de vivienda de interés social. — Coadyuvar en la elaboración de planes y programas de desarrollo urbano. — Promoción de lotificación. — Preservación de áreas. — Investigación de necesidades y de población. — Regeneración de áreas. — Administración de tierras.

ESTADO	ORGANISMO	FUNCIONES PRINCIPALES
Baja California	Inmobiliaria del Estado de Baja California	– Regulación y oferta de suelo urbano. – Construcción y/o financiamiento de vivienda de interés social – Incorporación a la planeación urbanística y de zonificación de cada ciudad del estado de acuerdo con los estudios y planes aprobados. – Urbanización y fraccionamiento de terrenos adquiridos por el ejecutivo estatal. – Administración y arrendamiento de inmuebles. – Administración y localización de reservas territoriales. – Financiamiento, construcción y administración de desarrollo industrial y/o comercial. – Financiamiento de obras públicas. – Adquisición de bancos de materiales y fabricación de materiales de construcción. – Conservación y aprovechamiento de inmuebles de valor histórico. – Regularización de la tenencia de la tierra.
Colima	Inmobiliaria del Estado de Colima	– Ejecutar las obras necesarias para proveer de casas habitación o terrenos a los habitantes de escasos recursos. – Promover la venta o arrendamiento de predios de su propiedad para el uso habitacional o industrial. – Adquirir bienes muebles e inmuebles.
Coahuila	Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Regional del Estado de Coahuila	– Elaboración de planes de desarrollo urbano municipal. – Presta servicios técnicos a dependencias públicas, privadas, sociales y y a particulares para la formulación de estudios y proyectos. expedientes técnicos y operaciones de los planes.
Chihuahua	Programa de Desarrollo Urbano del Estado de Chihuahua	– Planificación y ordenación de destinos, usos y reservas de áreas urbanos. – Planeación y regularización de los asentamientos humanos.

ESTADO	ORGANISMO	FUNCIONES PRINCIPALES
Distrito Federal	Dirección de Areas yRecursos Territoriales del Departamento del Distrito Federal.	– Regularización, inmatriculación en el Registro Públco de la Propiedad.
Jalisco	Inmobiliaria de Jalisco	– Proveer de suelo y equipamiento urbano a los centros de población. – Regularización de la tenencia de la tierra. – Realizar acciones inmobiliarias. – Construir vivienda de interés social.
Estado de México	Instituto de Acción Urbana e Integración Social del Estadosde México Plan Sagitario	– Construcción y/o financiamiento de vivienda de interés social. – Promover fraccionamientos, realizar obras de urbanización, de comunicación, construir edificios para servicios públicos o privados, industriales o comerciales. – Administración y arrendamiento de inmuebles. – Regularización de la tenencia de la tierra. – Mejoramiento urbano y/o reubicación de los asentamientos humanos irregulares. – Financiamento de obras públicas. – Adquisición de bancos de materiales y fabricación de materiales de construcción. – Conservación y aprovechamiento de inmuebles con valor históricos. – Ejecución de políticas que dicte el gobierno del estado tendientes a la regularización de la tenencia de la tierra.
Michoacán	Junta de Planeación y Urbanización del Estado de Michoacán	– Construcción y/o financiamiento de vivienda de interés social y fraccionamientos. – Promoción para la creación de obras de carácter social, como guarderías, edificios públicos, etc.

ESTADO	ORGANISMO	FUNCIONES PRINCIPALES
Morelos	Instituto Promotor de Reservas Urbanas del Estado de Morelos	– Implementar reservas territoriales. – Crear sistema estatal de tierra para los asentamientos precarios. – Regularizar la tenencia de la tierra. – Mejorar las condiciones urbanas en lo referente al desarrollo físico de los asentamientos.
Nayarit	Consejo Estatal de Desarrollo Urbano de Nayarit	– Producción de vivienda. – Rehabilitación urbana, agua potable, pavimentación, construcción de casas de salud, etc. – Dotación de infraestructura urbana.
Nuevo León	Fomento Metropolitano de Monterrey	– Construcción y/o financiamiento de vivienda de interés social. – Regularización de la tenencia de la tierra en Monterrey. – Urbanización progresiva, autoconstrucción de la comunidad e integración social.
Tamaulipas	Programa de Integración y Desarrollo Urbano de Tamaulipas	– Promoción en la autoconstrucción, construcción y/o financiamiento de vivienda de interés social. – Participación o integración de la comunidad. – Planeación urbanística y aprovechamiento del suelo. – Regularización de la tenencia de la tierra. – Comprar, fraccionar y/o permutar inmuebles para la formación de colonias populares con servicios secuenciales y participación de la comunidad.
Puebla	Inmobiliaria de Puebla	– Coadyuvar en la elaboración y ejecución de planes y programas de desarrollo urbano. – Construcción y/o financiamiento de vivienda de interés social. – Promover la infraestructura necesaria en áreas o predios de acuerdo a los usos o destinos establecidos. – Administración y arrendamiento de inmuebles. – Regularización de la tenencia de la tierra.

ESTADO	ORGANISMO	FUNCIONES PRINCIPALES
		– Promover y ser destinataria de expropiaciones destinadas a reservas territoriales. – Participar en la comercialización de reservas territoriales. – Financiamiento, construcción y administración y desarrollo industrial y/o comercial. – Financiamiento de obras públicas. – Conservación y aprovechamiento de inmuebles con valor historico.
Sinaloa	Comisión Estatal de Desarrollo de Centro de Población	– Coadyuvar en la elaboración de planes y programas de desarrolo urbano. – Construcción y/o financiamiento de vivienda de interés social. – Regularización de la tenencia de la tierra. – Urbanización y mejoramiento urbano de los centros de población. – Disponer de reservas urbanizadas para evitar los asentamientos humanos irregulares.
Tlaxcala	Servicios Inmobiliarios de Tlaxcala* Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tlaxcala*	* No se cuenta con información sobre sus funciones.

ANEXO 6

PROPUESTA DE TEMARIO PARA DISCUSION EN SEMINARIO

LA PROPIEDAD Y LA REGULARIZACION DE TENENCIA DE LA TIERRA

I PARTE: SISTEMA DE PROPIEDAD EN MEXICO

A. Régimen público
B. Régimen agrario
C. Régimen privado

II PARTE: REGIMENES DE PROPIEDAD Y TIPOS DE TENENCIA EN LAS COLONIAS

—— Exposiciones por colonia

III PARTE: LA REGULARIZACION

A. Tipos de regularización
- o Jurídica (organismos regularizadores)
- o Física (organismos de desarrollo urbano o planificadores)
- o Fiscal (Tesorería)

B. Fases
- o Del propietario original al Estado (organismos regularizadores).
- o Del Estado a los colonos

C. Procedimientos
- o Régimen público
- o Régimen privado
- o Régimen agrario

IV PARTE: EXPERIENCIAS DE REGULARIZACION EN LAS COLONIAS

—— Exposiciones por colonia

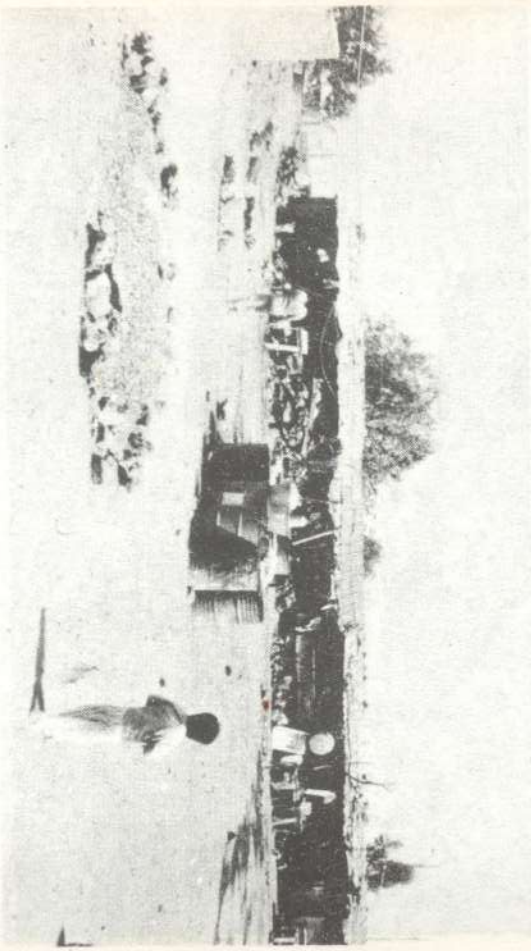
ANEXO 7

PROPUESTA DE TALLER SOBRE REGULARIZACION DE COLONIAS POPULARES

OBJETIVO GENERAL:

SECCION	OBJETIVO	CONTENIDO
PRESENTACION	INTEGRAR AL GRUPO PARA EL TRABAJO COLECTIVO	– CONTENIDO Y MECANICA
¿POR QUE EXISTEN COLONIAS IRREGULARES?		
1. ASPECTOS SOCIALES, ECONOMICOS, POLITICOS E HISTORICOS	CONTEXTUALIZAR LA PROBLEMATICA Y UBICAR LAS ALTERNATIVAS	– POLITICA ECONOMICA – POLITICA URBANA – PROCESO DE POBLAMIENTO
2. ASPECTOS JURIDICOS	ACLARAR EL CONCEPTO DE PROPIEDAD EN EL SISTEMA CAPITALISTA	– REGIMENES DE PROPIEDAD – TENENCIAS Y USOS REGULARES E IRREGULARES – LA LEGALIDAD BURGUESA
3. ASPECTOS TECNICOS-LEGALES	ACLARAR LA UTILIZACION POLITICA DE LAS NORMAS TECNICAS DE URBANISMO	– FRACCIONAMIENTOS LEGALES Y "CLANDESTINOS" – LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO Y LA LEGALIDAD TECNOCRATICA

SECCION	OBJETIVO	CONTENIDO
¿POR QUE SE REGULARIZAN LAS COLONIAS?		
1. DESDE LA PERSPECTIVA DEL ESTADO	DIFERENCIAR LOS RESULTADOS DEL PROCESO Y FUNDAMENTAR ALTERNATIVAS	– POLITICA URBANA DEL ESTADO Y EL CONTROL POPULAR, EL PRI
2. DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS COLONOS	REGULARIZACION URBANA	– EXPECTATIVAS INDIVIDUALES Y COLECTIVAS
¿COMO SE DA LA REGULARIZACION?		
1. ESTRATEGIA GENERAL DEL ESTADO	UBICAR LOS PROCESOS POLITICOS GENERALES	– DECISION POLITICA – RELACION PROPIETARIO ORIGINAL-ESTADO – RELACION COLONO-ESTADO
2. FASES DE LA REGULARIZACION	DIFERENCIAR LOS DIFERENTES EFECTOS DE LA REGULARIZACION	– REGULARIZACION JURIDICA – REGULARIZACION FISCAL
3. ESTRATEGIA POPULAR	PREPARAR LA ELABORACION DE PLANES	
PLANES DE TRABAJO		
	APLICAR EL CONTENIDO DEL TALLER	– ESQUEMA GENERAL DEL PLAN – CONCLUSIONES GENERALES DEL TALLER





INQUILINATO: PROBLEMAS, PROPUESTAS Y LEGISLACION

Introducción

En la actualidad, es ya un hecho indiscutible que los periodos anteriores de crecimiento económico en nuestro país no significaron, para una amplia mayoría de la población, mejores condiciones de vida ni permitieron la satisfacción de sus necesidades básicas, como en muchas ocasiones se llegó a sostener.

Por el contrario, aunque parezca paradójico, los periodos de crecimiento económico han ido acumulando desequilibrios y desigualdades que se traducen en un deterioro constante de los niveles de vida de amplios sectores de la población.

Así que la contradicción fundamental de la estructura económico-social vigente, la encontramos en su incapacidad de dotar de los medios y condiciones para satisfacer las necesidades básicas de una población creciente, a pesar de la enorme expansión de la planta productiva durante las dos décadas pasadas. De tal suerte que podemos hoy en día hablar de grandes problemas nacionales agudizados, como el desempleo, la insalubridad y la subalimentación de amplios nucleos de la población, así como el marcado déficit de vivienda.

Deteniéndonos en este último, resulta interesante observar cómo una necesidad elemental que está consagrada en la Constitución como un derecho reconocido, al paso del tiempo se ha convertido en uno de los más graves problemas sociales, el cual se ha ido desplazando a distintos planos y ha ido adquiriendo múltiples formas de expresión como el inquilinato, la ocupación

masiva de tierras —sea controlada por el Estado o sea a través de fraccionamientos irregulares—, la reducción paulatina de la oferta de los organismos de vivienda; lo que en conjunto configuran la actual y compleja problemática habitacional.

Tradicionalmente, la vivienda alquilada ha sido una solución al problema habitacional de los sectores de menores recursos, junto con la autoproducción de vivienda en predios irregulares. Sin embargo, esta última opción ha disminuido por las políticas gubernamentales de control a la expansión urbana y de creación de reservas territoriales. Por esto, la vivienda de alquiler sigue siendo una alternativa importante.

En los últimos diez años, la producción de este tipo de vivienda se ha reducido por la escasa inversión del sector privado y la nula del sector público, cobrando fuerza formas de inquilinato ilícito que eluden gravámenes fiscales y relaciones contractuales, y el inquilinato posesionario que constituye la oferta del sector popular.

Es por esto que en la actualidad, el arrendamiento de vivienda o inquilinato se ha convertido en uno de los elementos más conflictivos de la problemática habitacional del país.

Las condiciones contractuales e impositivas que establecía el Código Civil del D.F. para los casos de inquilinato, según los caseros, no favorecía la producción de vivienda en arrendamiento. De ahí que, en la última década pudo observarse la reducción paulatina de vivienda de alquiler vía la transformación de este tipo de vivienda en condominios, así como la escasa construcción de vivienda nueva por parte del sector privado y la nula del sector público, que hizo que cobraran fuerza formas de inquilinato ilícito y de inquilinato posesionario. Se menciona con frecuencia la necesidad de darle a este problema una salida política a través de una LEY INQUILINARIA. Este recurso permitiría sacar las relaciones contractuales entre arrendadores y arrendatarios de los códigos civiles de los estados y del D.F.[1] Pero no ha quedado resuelto, principalmente porque no se ha llegado a acuerdos en torno a quién es el que deba salir beneficiado con dicha ley. Es indudable que éste ha sido el principal motivo que ha impedido no sólo la expedición de una ley actual sino de

1 Actualmente cada Estado de la República tiene la facultad de establecer sus propias condiciones al arrendamiento. El carácter federal de la citada Ley Inquilinaria eliminaría esta situación.

las anteriores que se han presentado a la Cámara, por lo que para salir al paso se ha optado por modificar los códigos civiles y las tasas impositivas favoreciendo principalmente a los caseros.

A fin de hacer más atractiva la producción de vivienda de alquiler a los inversionistas inmobiliarios, en este sexenio se modificó la Ley de Hacienda del D.F. , favoreciendo con reducciones en impuesto predial a los arrendadores. Sin embargo, parece que esto no fue suficiente ya que posteriormente se han modificado las relaciones contractuales establecidas en el Código Civil a fin de favorecer también en este aspecto a los caseros.

Mientras se da una salida a la cuestión inquilinaria en una citada ley, los cambios propuestos no sólo empeoran las condiciones de los inquilinos sino que van a profundizar los conflictos que ya se habían presentado con anterioridad con la existencia de la vivienda de alquiler ilícita[2] y el inquilinato posesionario.

En parte algunos de los problemas del inquilinato se deben a la falta de un instrumento jurídico adecuado que regule las relaciones entre propietarios e inquilinos. La mayoría de los esfuerzos de organismos sociales y políticos para encarar esta problemática están enfocados a crear el marco jurídico que consideran idóneo. Sin subestimar estos esfuerzos ni la importancia que tiene la legislación al respecto, su implementación abarcaría tan sólo una solución parcial.

Lo anterior no debe conducirnos a desdeñar el significado de algunas de las iniciativas legislativas que se han promovido, y que efectivamente contribuirían a frenar los abusos que se cometen a diario contra inquilinos, hasta hoy, desprotegidos. Sólo queremos hacer notar que esas iniciativas deben formar parte de un paquete más amplio de medidas como:

a) Contemplar dentro de los salarios mínimos la satisfacción de la necesidad de vivienda.
b) Promover el reinicio de programas masivos de inversión pública en construcción de vivienda en renta, tomando en cuenta que la vivienda es un dere-

2 De acuerdo al artículo 2406 del Código Civil del D.F. el arrendamiento debe otorgarse por escrito cuando la renta pase de cien pesos.

cho y una necesidad imprescindible que no puede estar sujeta a los criterios de mercado.
c) Promover la rehabilitación del acervo de vivienda en renta existente en la actualidad. Esto si es que se quiere empezar a adoptar soluciones de fondo.

Además nos interesa señalar que la mayor parte de las propuestas legislativas que se han presentado mantienen limitaciones ya que algunas se reducen a proponer reformas a los códigos civiles, otras más dejan de lado aspectos fundamentales a legislar como las obligaciones de los propietarios o las sanciones al inquilinato ilícito que está muy extendido.

Con el fin de contribuir a la polémica que se está dando sobre el tema en esta Antología incluimos una serie de artículos publicados por primera vez en *Boletín Informativo No. 2* junto con un resumen del *Folleto No. 2* sobre el problema inquilinario y los intentos que ha habido por atenderlo.

Estos incluyen:

1. Un análisis comparativo de diversos proyectos de medidas legislativas que se han venido presentando desde 1921 hasta la fecha, resaltando sus aspectos modulares, para evidenciar que las políticas que hoy existen sobre este tema son un nuevo capítulo de una vieja historia.

2. Una comparación de seis códigos civiles vigentes a 1984 destacando la similitud entre ellos para demostrar que existen bases para pensar en una Ley Inquilinaria de carácter nacional.

3. Un análisis del inquilinato posesionario como muestra de una parte del problema inquilinario que no se va a resolver a través de medidas legislativas sino mediante cambios profundos que atiendan realmente el problema de la vivienda en su conjunto.

PROPUESTAS DE LEGISLACION INQUILINARIA (1921-1984)

Están a la orden del día las declaraciones sobre el problema inquilinario y la necesidad imperiosa de encontrar una manera de reglamentar el arrendamiento.

En el fondo es un problema de intereses totalmente diferentes e irreconciliables. Entender la vivienda como una necesidad que no cubre el salario es el marco de referencia para las propuestas de las organizaciones populares obreras y políticas que se enfrentan a aquellos que se ven en la vivienda un negocio legítimo de la iniciativa privada y una inversión de capital que debe ser rentable.

Inquilinos y organizaciones populares como la CONAMUP plantean que es urgente una legislación que ponga un alto a la elevación constante de los alquileres y regule las relaciones entre los propietarios y los inquilinos para que éstas no respondan a la voluntad de los casatenientes. También a favor de una legislación, están organizaciones como la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) porque reconocen, en la actual situación, condiciones potencialmente explosivas que, de menos, se traducirán en demandas salariales. Pero la orientación que pretenden es lograr un estímulo para que la empresa inmobiliaria sea rentable y se eliminen los controles existentes que hacen que sea un negocio poco atractivo.

Las posiciones en contra de cualquier tipo de control son de dos tipos: los que plantean que cualquier intervención por parte del Estado desestimularía aún más la actividad inmobiliaria como las Cámaras de Construcción y las Sociedades de Profesionistas Inmobiliarios y los que, abiertamente, como la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio (CONCANACO) denuncian esto como un atentado en contra de la *propiedad privada.*

Lo que se hace evidente con las opiniones que se expresan en torno a soluciones al problema inquilinario es la ubicación ideológica de quien lo exprese y de los intereses económicos que defienda.

Esto se hace patente también al analizar las distintas propuestas que se han presentado durante este siglo. Cada una ha pretendido atacar diferentes aspectos del problema inquilinario de acuerdo a los intereses que se defienden.

CASA Y CIUDAD tuvo la oportunidad de obtener y analizar trece de estos proyectos con fechas que van desde 1921 hasta 1983 y se han comparado tomando diferentes puntos generales sobre los que la mayoría hace algún Pronunciamiento. Ninguno de los proyectos abarca los mismos aspectos de estos puntos ya que cada uno tiene preocupaciones diferentes.

Podría cuestionarse la procedencia de intentar comparar leyes tan distantes en el tiempo. Creemos que no es mera curiosidad histórica. Muchos de los planteamientos de las leyes viejas responden a preocupaciones que son todavía vigentes para el sector inquilinario; más aún, creemos que recogen las necesidades más sentidas del movimiento aunque, tal vez desde el punto de vista legal, puedan ser menos completos como proyectos de ley. Como muestra, citaremos un extracto de la exposición de motivos del proyecto 1924-b:

> "Ante la soberanía de esta Asamblea se han presentado en repetidas ocasiones algunos proyectos de ley que tienden a acabar con un asunto de los más vitales, con el problema del inquilinato. . . la inmensa masa proletaria citadina yace angustiada esperando que el Estado, por medio de una ley, ponga coto al abuso de los propietarios de casa, despojándose, de una vez por todas, la explotación inicua de que se es objeto".

Alcance de las propuestas

Casi todas las propuestas analizadas coinciden en tener un carácter local; es decir, de aplicación sólo para el Distrito Federal. Para justificar el carácter

local y, por tanto, limitado de las propuestas, uno de los proyectos plantea argumentos en su exposición de motivos que, a nuestro parecer, podrían revertirse a favor de los que plantean una ley de carácter nacional en lugar de demostrar su carácter local.

> "La promulgación de una Ley que regulara el arrendamiento a nivel federal sería violatoria de la soberanía de los Estados, los cuales, independientemente de los méritos de dicha ley, tendrían el legítimo derecho de oponerse a ella. Nosotros pensamos que la regulación del contrato de arrendamiento a nivel de cada Estado debe ser producto de la decisión de sus gobernantes expresado por conducto de los congresos locales. Sin embargo, en relación a la manera de fijar la renta, el Congreso de la Unión está facultado para legislar en materia de comercio así como de asentamientos humanos. . ."

A pesar del carácter local generalizado de las propuestas analizadas, difieren en cuanto a presentarse bajo la forma de proyecto de ley o de modificaciones al Código Civil vigente. Algunas se refieren al inquilinato en general, otras enfatizan sólo la definición del monto del alquiler y/o los procedimientos legales para resolver litigios y, aún otros, pretenden únicamente la reglamentación de los contenidos de los contratos de arrendamiento.

En lo general, coinciden en definir que el arrendamiento es de interés público, cambiando así, el carácter fundamental de la legislación actual en donde el arrendamiento se concibe como un contrato entre particulares y, por tanto, dentro del terreno de los derechos privados renunciables, aun cuando hay algunas excepciones.

Este señalamiento es de gran importancia ya que el inquilino y su fiador terminan renunciando a la mayoría de los artículos que los benefician (obligaciones del propietario, derechos suyos, plazos para desocupación, posibilidades de rescindir el contrato, etc.).

Sin embargo, los planteamientos no coinciden, en los usos que protegerán bajo esta categoría de interés público. Todos suelen incluir a la habitación, pero difieren en cuanto a darle el mismo tratamiento al pequeño comercio, a la industria pequeña, a los talleres domésticos, a las escuelas, a la beneficiencia pública o a todos los usos sin distinción.

Tal vez destaque en este sentido el proyecto de 1922 que, acorde al sentir de la época, estipula que los obreros podrán ejercer personalmente su oficio en los predios que habitan, sin que estos constituyan una violación al contrato con respecto al uso que deberá hacerse de la casa arrendada. Otro planteamiento es el del proyecto de 1981 en donde los contratos de arrendamiento tienen libertad contractual, salvo en el caso de la habitación, para la cual plantea algunos artículos especiales. Otras propuestas, siguiendo el ejemplo del decreto de congelación de rentas de 1948, diferencian la protección de acuerdo al valor catastral del inmueble y/o al monto del alquiler.

Procedimientos jurídicos y autoridades competentes

Son relativamente pocas las propuestas que no incluyen algún señalamiento sobre los procedimientos legales o administrativos que deben seguirse para dirimir diferencias entre los propietarios e inquilinos. El tratamiento, sin embargo, es muy diferenciado.

Aproximadamente la mitad incluye la creación de un organismo público especializado en materia de arrendamientos, dependiente del Departamento del Distrito Federal. Pero, mientras algunas le dan facultades de intervención directa en la determinación de los montos de alquiler, en el registro de los inmuebles para arrendamiento e, incluso, para la elaboración de los contratos; otras lo plantean como una procuraduría en donde deben ventilarse en primera instancia los problemas inquilinarios y una propuesta limita sus funciones a la de ser una comisión de estudios que define parámetros para ubicar la problemática inquilinaria y determinar los montos del alquiler. En algunos casos, la mayoría de los artículos de la propuesta están referidas a la estructura formal del organismo mientras otros señalan las funciones principales que debe cumplir. Las propuestas que no crean un organismo, generalmente, incluyen en detalle los criterios para resolver litigios y a las cuales deben sujetarse los jueces responsables.

Varias de las propuestas señalan el tipo de sanciones por incumplimiento de los ordenamientos, que suelen ser de tipo administrativo (multas) aunque algunas son de encarcelamiento. Muy pocas de estas sanciones, sin embargo, benefician directamente al inquilino y algunas, al plantear la nulidad de los contratos que contravengan algunas de las disposiciones pueden perjudicarlo.

Un planteamiento reiterado de las propuestas más antiguas se refiere a la

acción para denunciar inmuebles vacantes y de conseguirlas en arrendamiento a través de la intervención del Departamento del Inquilinato. Algunas hacen extensiva esta acción a los lotes baldíos con el fin de que este organismo utilice sus fondos para construir en ellos vivienda de alquiler de bajo precio, con lo que se fomentará la intervención directa del Estado en la oferta.

Condiciones generales de los contratos de arrendamiento

La mayoría de las propuestas señalan que los contratos deben constar por escrito y algunas añaden que deben estar registrados. Varios incluyen explícitamente el contenido mínimo (datos generales) y apuntan que, de no cumplirse con el requisito escrito, cualquier controversia sobre los términos del contrato se resolverán de acuerdo a lo que plantea el inquilino. El no cumplimiento de estos requisitos suele producir la nulidad de los contratos.

Casi todas las propuestas hacen algún señalamiento explícito con respecto a los plazos de vigencia de los contratos y los criterios para su prórroga, pero resulta difícil sistematizarlos por su gran diversidad. En lo general, sin que constituyan aspectos excluyentes entre sí, las dicotomías giran alrededor de: tiempo determinado o indefinido; prórrogas obligatorias o preferenciales (estando el inquilino al corriente en sus pagos); prórrogas automáticas o mediante convenios, prórrogas por plazos equivalentes al plazo del contrato original o indefinidos, prórrogas por una sola vez obligatorias y/o el resto preferenciales.

Hasta 1945, las propuestas plantean siempre una prórroga obligatoria; los que señalan plazo mínimo, plantean dos años; uno solo señala que deben ser por tiempo definido a establecerse por las partes (y registrase ante el organismo) y otro, que serán siempre por tiempo indefinido. Los más recientes establecen plazo mínimo, pero varían entre uno y tres años. Los plazos máximos oscilan entre los dos y cinco años, mientras que las prórrogas tienen carácter de preferentes para el inquilino al corriente de sus pagos.

Al revisar las exposiciones de motivos de las propuestas no es sino hasta 1945 en que aparece una justificación que explique los criterios para este rubro. Plantea que los propietarios utilizan la figura de contrato por tiempo voluntario para rescindir el mismo a su conveniencia y obligar, mediante uno nuevo,

al inquilino a aceptar un incremento en el alquiler. La de 1981 hace también un planteamiento, señalando que, al realizarce los contratos por once meses se elude la disposición actual de lograr el derecho de prórroga por un año más con sólo un 10% de incremento; al dejar que se prorroguen automáticamente después de un año, pero bajo la modalidad de voluntario, se evade al fisco y el inquilino queda bajo la amenaza de quedarse en cualquier momento sin vivienda. Otra de las propuestas señala en forma breve que se regula este punto "con el objetivo de evitar las presiones del arrendador sobre el inquilino" (Exposición de Motivos, 1983-a).

A este respecto es importante señalar dos cosas:

a) No es lo mismo un contrato por tiempo indefinido que un contrato voluntario. El primero implica que persistirá mientras no existan causales para rescindir el contrato; el segundo significa que cualquiera de las dos partes puede rescindir el contrato a voluntad.

b) El Código vigente establece que las prórrogas por un año son obligatorias pero éste es uno de los artículos a los que suele renunciar el inquilino que firma un contrato de "machote". Los planteamientos que tornan la obligatoriedad de la prórroga en un derecho de preferencia están dando marcha atrás en este aspecto.

Como causales de rescisión de contrato, algunos señalan exclusivamente la necesidad comprobada del propietario de ocuparla y/o el atraso en los pagos del alquiler. También establecen sanciones si el propietario invoca esta necesidad con el solo objeto de sacar al inquilino y volverlo a rentar. Otros señalan el subarriendo y el cambio de uno no autorizado. Sólo tres plantean la falta de condiciones de habitabilidad del inmueble y algunos introducen la causal de solicitud de los vecinos. Varios simplemente enumeran las causales existentes en el Código Civil vigente (art. 2483) que, en lo que al inquilino benefician, ahora son renunciables.

Derechos, obligaciones, limitaciones y sanciones al propietario.

Buena parte de las propuestas señalan que es obligación del propietario mantener la vivienda en condiciones físicas y sanitarias adecuadas, pero no establecen sanciones por incumplimiento más que, de no realizar las obras

necesarias u ordenadas por la autoridad competente, el inquilino las realizará a cuenta de rentas. Algunos plantean también que no podrán alquilar el inmueble hasta en tanto no reúna las condiciones estipuladas. Varias retoman lo señalado en los artículo 2412 al 2415 y 2421 del actual Código Civil (también renunciables en los contratos impresos) como obligaciones y derechos de los propietarios.

Existen planteamientos de la mayoría de las propuestas antiguas que deben destacarse: el propietario no puede negarse a alquilar un inmueble; debe dar aviso de desocupación; debe registrar el monto del alquiler que corresponde al inmueble y se le impondrán sanciones relativamente fuertes por cobrar sumas mayores bajo concepto.

Para determinar el monto de los alquileres existen, en términos generales, tres planteamientos: a) con base al valor catastral, b) con base en el salario mínimo y c) fijado por un organismo especializado.

a) Los que estipulan que el alquiler se fijará con base en el valor catastral. Los más antiguos señalan que la renta anual no podrá rebasar entre un 5 y 10%. En algunas de estas propuestas se incluye el procedimiento específico para determinar este valor catastral y fijan, incluso, medidas para la recatastración periódica. Las recientes suelen omitir este aspecto.

b) Los que estipulan que el alquiler debe guardar una relación con el salario mínimo vigente. Estos planteamientos son recientes y toman dos modalidades. El primero fija un porcentaje del valor catastral según la relación que ésta guarda con el minisalario; el segundo fija un porcentaje del salario mínimo de acuerdo al tamaño de la vivienda.

c) Los que estipulan que este monto deberá ser fijado por el organismo especial que crea el proyecto de ley. Estos planteamientos suelen sólo señalar los criterios físicos que deberá tomar en cuenta el organismo, aunque uno no define ningún criterio ya que su Comisión tiene como función principal realizar los estudios necesarios para este fin.

Cabe destacar que los proyectos recientes incluyen, por lo general, señalamientos explícitos en cuanto al porcentaje y/o la periodicidad con la que pueden incrementarse los alquileres. Los porcentajes varían entre el 10 y 15%, mientras que los plazos de revisión fluctúan entre uno y tres años. Dos ex-

cepciones: uno señala como indicador el incremento en los salarios mínimos; otro, el índice oficial de incremento del costo de la vida (índice de inflación), fijado cada año por el Banco de México.

Hay que hacer, sin embargo, una observación a lo anterior. El actual Código Civil señala explícitamente que se podrá incrementar sólo un 10% el alquiler al renovar el contrato por un segundo año. Para nadie es desconocido el hecho de que esta disposición es letra muerta, debido a que no existe ningún mecanismo de control o sanción a los "infractores" y sólo se contempla como una evasión fiscal cuando no se declara ante Hacienda para fines de impuestos sobre la renta.

A este respecto, los proyectos antiguos estipulaban que los contratos y los montos debían estar registrados y proponían multas relativamente severas (entre 100 y 1000 pesos de 1924) hasta dos años de prisión y multa del doble del valor de lo cobrado para los propiatarios que cobraran rentas mayores a las fijadas y para los inquilinos que las pagasen. Este tipo de sanciones desaparecen en los proyectos recientes que, sólo en un caso, plantean la nulidad de un contrato no registrado, lo cual no necesariamente beneficia al inquilino.

La mayoría de las propuestas coinciden también en la necesidad de reglamentar los requisitos que el propietario puede exigir al inquilino para poder rentar, aun cuando el tratamiento tiene gran diversidad. Podrían agruparse en dos tipos de posiciones generales: a) aquellas que limitan las garantías exigibles y b) aquellas que fijan mínimos obligatorios.

a) Las que limitan explícitamente el tipo y número de garantías exigibles.— dentro de este grupo algunas señalan que las garantías permitidas son el depósito por el equivalente de un mes de renta, un fiador que garantice un cierto número de meses de renta (entre 6 y un año) o el pago de una renta adelantada. En general, estas propuestas coinciden en explicar que no puede exigirse más de uno de estos tipos de garantía. Uno, sin embargo, fija como garantía única el depósito. Varios prohiben expresamente condicionar el alquiler a la situación familiar y/o al uso que pretende dársele al inmueble; pedir pagos antes de la entrega del inmueble y exigir la firma de letras de cambio o documentos similares (con los que procede una acción penal inmediata por falta de pago). En este grupo se ubican también los que afirman que estas garantías son voluntarias, a acordarse entre las partes y que las rentas se pagarán siempre por meses vencidos.

b) Las que fijan garantías mínimas obligatorias señalan como tal el depósito de un mes. Difieren, sin embargo, en cuanto a permitir o no otras garantías adicionales como rentas adelantadas o combinaciones de depósito y fiador. Una de las propuestas sólo hace el señalamiento de que toda garantía deberá constar en el contrato escrito y prohibe la firma de letras de cambio.

El monto máximo de los depósitos es uno de los puntos de mayor coincidencia ya que todos fijan entre uno y dos meses de renta. La mayoría estipula también que deberá depositarse este dinero en algún organismo: los más antiguos, en el Nacional Monte de Piedad; los más recientes, en Nacional Financiera. Los primeros hacen un planteamiento que desaparece en 1924 para retomarse hasta 1983; los intereses que produzcan los depósitos deberán destinarse a fomentar la educación, la beneficiencia pública o la construcción de casas en renta. Al retomarse este planteamiento años después, se sugiere la construcción de casas de interés social para vender.

Las propuestas intermedias se inclinan por entregar la ficha de depósito al inquilino o que obre en poder del propietario. Este sólo podría cobrar este dinero mediante acción judicial.

Pero, independientemente de la pósición concreta, es evidente que hay un consenso casi generalizado en que la práctica actual de entregar el efectivo al propietario para que éste disponga de él a su antojo y que nunca sea reintegrado al inquilino no moroso, debe desaparecer.

Derechos y obligaciones del inquilino

Lógicamente, todas las propuestas están de acuerdo en que el inquilino debe pagar puntualmente su renta. Sin embargo, sólo unos cuantos señalan plazos de gracia entre 5 y 15 días para hacerlo sin moratoria. A cambio, varios hacen explícito el tiempo que debe transcurrir antes de poder ser objeto de un juicio de pago y deshaucio, plazo que varía entre dos y seis meses. Excepciones interesantes de algunas de las propuestas antiguas son señalamientos explícitos en el sentido de que, cuando la moratoria se deba a enfermedad o a cesantía involuntaria del inquilino, no procede juicio y será el organismo del Estado quien cubra temporalmente la deuda hasta que cuente nuevamente con ingresos.

También señalan explícitamente que el menaje de casa no puede ser embar-

gado para cubrir deudas ya que sólo procede, en su caso, el lanzamiento. Dos propuestas señalan, incluso, un plazo de tres meses para desocupar la vivienda una vez perdido el juicio y uno plantea que si durante el proceso legal el inquilino exhibe el importe de las rentas adeudadas, se suspenderá el juicio.

Existe "una aportación" que aparece a partir de 1976 en el sentido de que el inquilino debe pagar los "pequeños desperfectos" que sufra el inmueble sin poder exigir retribución al dueño. Como contraparte, plantean que las mejoras útiles o necesarias para las condiciones de seguridad e higiene del inmueble las realizará el inquilino a cuenta de rentas. Sólo una propuesta exige que la inversión del inquilino deberá ser retribuida en un solo pago, dentro del mes siguiente al que se efectuaron los gastos.

En el caso de que el propietario solicite la desocupación de la vivienda por necesitarlo para su propia habitación —que todos plantean como causal válida— algunos señalan plazos entre dos y seis meses mientras que otros sólo afirman que no procede la prórroga obligatoria o preferencial.

La mayoría retoma el planteamiento del Código Civil vigente en el sentido de que no se rescinde el contrato de arrendamiento por la venta del inmueble y, a partir de 1945, suelen señalar explícitamente el derecho al tanto a favor del inquilino. Ninguno, sin embargo, liga estos dos preceptos que aparecen totalmente desligados entre sí, siendo que constituyen dos opciones ante un mismo hecho. Sólo uno señala sanción expresa en caso de no cumplir con este ofrecimiento.

Planteamientos en torno a las viviendas con renta congelada

Por último, es pertinente exponer lo que cuatro de las propuestas explicitan en torno a las rentas congeladas, por ser un aspecto que consideramos conveniente retomar en cualquier propuesta sobre el problema inquilinario, no obstante que, hoy en día, el número de viviendas en esta situación es relativamente reducido.

La propuesta 1976 resalta básicamente los aspectos de habitabilidad de las viviendas. Señala que, si se demuestra que los ocupantes pueden pagar una renta mayor y el inmueble es habitable, hay que celebrar un nuevo contrato; si no es habitable, el inquilino deberá desocupar un plazo no mayor de seis

meses o ser lanzado. Si debe mejorarse el edificio, los inquilinos pagarán el 50% de los arreglos y celebrarán contratos por diez años.

Si el inquilino no puede pagar una renta mayor, la Procuraduría del Inquilino le buscará otra habitación por el mismo precio que está pagando.

La propuesta de 1981 exceptúa a las viviendas con renta congelada de la recesión voluntaria, pero plantea que pueden rescindirse por obras de mejoramiento pero el inquilino adquiere el derecho a ocupar una vivienda reconstruida de la misma superficie. Si el inquilino no la quiere ocupar, dará aviso escrito y tendrá derecho a una indemnización equivalente a treinta anualidades de renta.

La propuesta 1983-a señala que la ley federal sobre el modo de fijar y aumentar las rentas no se aplica a las viviendas con rentas congeladas.

La de 1983-b señala que los inquilinos tendrán el derecho al tanto para la compra de la vivienda y que si el propietario cumple con el acondicionamiento funcional planteado, se libera de los contratos de renta congelada, pero deberá celebrar un nuevo contrato por tres años con una renta fijada por el Departamento del Distrito Federal.

Conclusiones

Bajo el entendido de que cualquier propuesta de regulación del problema inquilinario que se limite al ámbito legal no podrá nunca abarcar el universo real del problema de la vivienda, podremos plantear algunas ideas a modo de conclusión.

1. Ninguna propuesta legal, por sí sola, logrará resolver o, siquiera incidir en el inquilinato "ilegal" (no registrado) ni en el posesionario. Para esto hay que modificar: a) la estructura de la oferta, cambiando la concepción oficial de que la vivienda digna es lo mismo que una vivienda propia, de que la vivienda en renta es transitoria y, por tanto, lo que debe hacer es incidir en el mercado de la vivienda y b) la estructura de salarios mínimos que no cubre en rubro de la vivienda dentro de la "canasta básica".

2. Cualquier proyecto inquilinario debe tener un carácter de *ley federal* que defina el arrendamiento para la habitación y para la pequeña producción como materia de interés público. El derecho a la vivienda es un derecho constitucional y, por tanto, federal y de orden público. De hecho, los códigos civiles de los estados no difieren, más que en detalles, entre sí y toman como modelo el del D.F., por lo que no tiene fuerza el argumento de que cada entidad debe decidir. Hay consenso general en todas las propuestas en cuanto a que el arrendamiento no debe ser un mero contrato entre particulares, regido por el derecho privado, que no se cumple ni podría cumplirse pues no existe igualdad entre las partes.

3. Es importante la creación o adaptación de un organismo con fuerza suficiente para *garantizar* el cumplimiento de los preceptos legales y atender cuestiones como:

a) El manejo de los depósitos de rentas.
b) La fijación y control de los montos del alquiler.
c) El control de los inmuebles vacantes y de las condiciones físicas y sanitarias de los existentes.
d) Las diferencias que surjan entre inquilinos y propietarios.
e) El cumplimiento de los contratos.

4. La ley debe establecer preceptos legales claros a partir de los cuales no queden dudas sobre los patrones a seguir.

5. Los contratos deberán tener un modelo único, sin posibilidades de renuncia, en donde queden expresados los derechos y obligaciones de las partes.

6. Debe definir claramente los plazos de los contratos que nunca deberá ser menor a un año y que, de preferencia, se adapten a las necesidades de las partes (sin definir plazos máximos). Debe señalar claramente los términos de las prórrogas y limitar las causales de rescisión a la falta de cumplimiento de los términos del contrato. Deben establecer plazos para iniciar juicio de desahuicio y para desocupar, perdido el juicio.

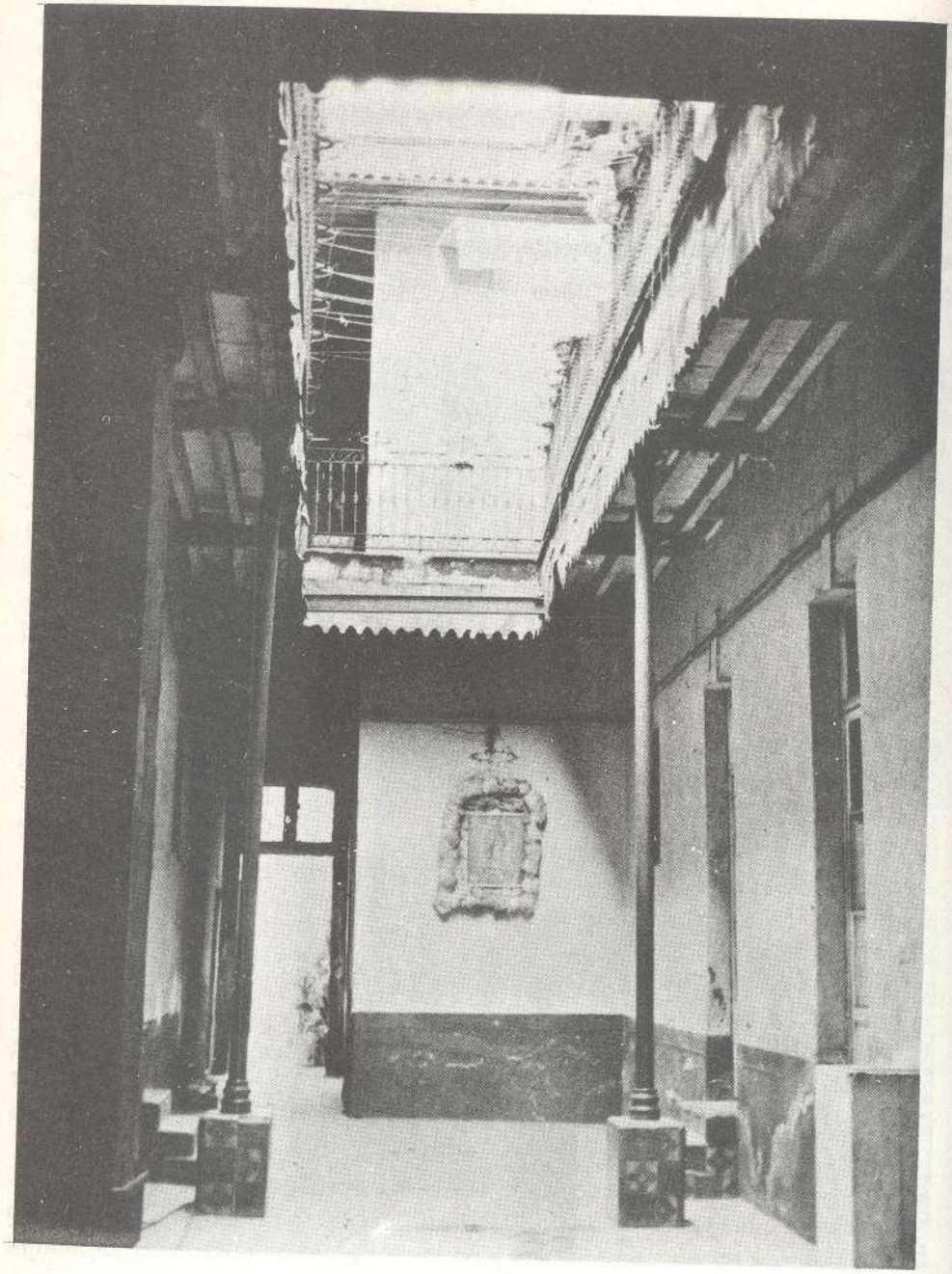
7. El monto de los alquileres y sus incrementos deben definirse en función del ingreso del inquilino, los salarios mínimos vigentes y el valor catastral del inmueble, lo que es viable y contempla los intereses de las partes. En este

sentido, es importante que existan mecanismos claros para fijar los valores catastrales y actualizarlos.

8. Deben definirse claramente las condiciones de recuperación de la inversión del inquilino en el inmueble.

9. Debe hacerse una propuesta concreta con respecto a las rentas congeladas en la actualidad, tomando en cuenta el sentir de los habitantes.





ANEXO 1

PROPUESTA DE LEGISLACION SOBRE EL PROBLEMA INQUILINARIO ANALIZADAS

1921 Proyecto de *Ley de Inquilinato* que presentan CC. Onésimo González, Gustavo Arce, Herminio S. Rodríguez, Rafael Ramos Pedruzca, Miguel D. Martínez Rendón y Fidel Ramírez M y hacen suya otros varios ciudadanos representantes. México, 25 de noviembre de *1921.*

1922 Proyecto de *Ley de Inquilinato* formulado por el Sindicato de Inquilinos del D.F. y hecho suyo por Enrique Meza, Candelario Garza, Antonio Díaz Soto y Gama y otros varios representantes. Diputados a la XXX Legislatura del Congreso. México, 15 de diciembre de *1922.*

1924-a Proyecto de *Ley de Inquilinato* para el Distrito y Territorios Federales, formulado por Ricardo Covarrubias, Alfredo Romo, Antonio Valadez Ramírez, Carlos Cuervo, Gustavo R. Cristo, David S. López, Julián Villaseñor Mejía, Ramón Córdova, J. Guadalupe de Anda, J. Jesús Otero, Juan Madrigal, Reinaldo Parra, José V. Gómez Cana, Francisco Z. Moreno, Juan B. Izábal y Francisco D. Flores. Hecho suyo por el diputado de Baja California: E. Von Borstel M y por Aguascalientes, Rafael Quevedo. México, 6 de noviembre de *1924.*

1924-b Proyecto de *Ley de Inquilinato* suscrito por los CC Neguir Simón, Luis Torregrosa, Miguel Yépez Solórzano y otros diputados. México, 11 de noviembre de *1924.*

1925 Proyecto de *Ley de Inquilinato* para el Distrito y Territorios de la Federación que presenta la 3a. Comisión de Gobernación que consulta un proyecto de ley de inquilinato. (Elaborado con base en los diversos proyectos presentados a la Cámara desde 1921.) México, 1o. de septiembre de *1925.*

1945 Proyecto de *Ley Inquilinaria* presentado por el C. diputado Gabriel Chávez Tejeda, Imprenta de la Cámara de Diputados, *1945.*

1948 Decreto de *Congelación de Rentas* de Miguel Alemán del 24 de diciembre de *1948.*

1976 Anteproyecto de *Ley del Contrato de Arrendamiento* para el Distrito, presentado por la Confederación Nacional de Inquilinos y Colonos, con la colaboración del I.P.N.J.M. y del INDECO, Oscar Mauro Ramírez Ayala, Alfonso Corral C. y Leonel Valdés Solís. México, septiembre de *1976.*

1978 Proyecto de Iniciativa de *Ley de Defensa del Inquilino.* PPS *1978* presentado por el diputado Rafael Campos López en la L Legislatura (6 de junio de 1983, dictamen).

1979 Proyecto de *Iniciativa de Ley Inquilinaria.* (Aproximadamente en *1979,* sin firma).

1981 Iniciativa de ley para crear, reformar, adicionar y derogar diversos artículos de los Códigos Civiles de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y Federal de Procedimientos Civiles; de las leyes federales de protección al consumidor y a la Hacienda del Departamento del Distrito Federal con relación al arrendamiento de inmuebles para la vivienda familiar y del arrendamiento de bienes muebles en general. Presentado por: Miguel Angel Camposeco, Jorge Montúfar Araujo, Carlos Hidalgo Cortés, Eduardo Rosas, Rodolfo Siller Rodríguez, David Jiménez, Alfonso Zegbe Zanen, Ofelia Casillas Ontiveros, Marcos Medina Ríos, Silvio Lagos, Juan Araiza Cabrales, Juan Maldonado Pereda, Luis Octavio Porte Petit, Antonio Cueto Citalán, Guadalupe Rivera Marín, Joaquín Alvarez Ordóñez, Arturo Robles Aparicio. El 1o. de diciembre de *1981* a la LI Legislatura.

1982 Proyecto de Reformas al Título Sexto de la Segunda Parte del Código Civil (sobre los contratos), adicionando un capítulo X presentado por el diputado Alberto Salgado Salgado, del PST, el 9 de noviembre de *1982.*

1983a Iniciativa de ley federal para controlar el precio de las rentas de los inmuebles destinados a la habitación. Presentado por el Grupo Parlamentario del Partido Socialista Unificado de México.

Iniciativa de Decreto que reforma, adiciona y deroga varios artículos del Título Sexto del Código Civil para el Distrito Federal.

Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 202 y 489 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Presentados por el Grupo Parlamentario del Partido Socialista Unificado de México, diputado Edmundo Jardón Arzate el 20 de juluio de *1983.*

1983b Iniciativa de Ley de Regulación de Rentas por parte del Estado, sobre biene inmuebles destinados para habitación, locales comerciales e industriales en pequeño. Presentado por la fracción parlamentaria de la LII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión del Partido Revolucionario Institucional, diputado José Parcero López, el 1o. de agosto de *1983.*

1984 Aportaciones a una legislación inquilinaria presentadas ante la Comisión Especial sobre Inmuebles en Arrendamiento de la Cámara de Diputados. Presentada por la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular. (CONAMUP).

ANEXO 2

Reformas Posteriores a 1984

Desde que se promulgaron, constantemente se ha podido comprobar que las reformas inquilinarias de febrero de 1985 no dan solución a la problemática fundamental que enfrentan los arrendatarios de vivienda y que por lo tanto la demanda del MUP de promulgar una Ley Federal Inquilinaria sigue siendo válida.

Un estudio de la UAM-I muestra que durante los meses transcurridos desde los sismos hasta enero de 1986 el aumento de alquileres en las cuatro delegaciones que tienen más habitaciones en renta fue de: 54.5% en la Miguel Hidalgo; 49.18% en la Benito Juárez; 48.53% en la Cuauhtémoc y 44.84% en la Carranza. Esto indica que se violó el decreto del 7 de febrero de 1985 en el que señala que la renta sólo podría aumentar anualmente hasta el 85% del alza fijada al salario mínimo. (En 1985 los aumentos al salario mínimo fueron de 48.6%, por tanto, los máximos incrementos de renta en el D.F. debieron ser del 41.31%).

La Procuraduría Federal del Consumidor informó que tan sólo en febrero de 1986 se abrieron más de 6 mil expedientes por incrementos arbitrarios y desproporcionados de rentas.

Pese a los problemas del delegado los casatenientes siguen intentando desalojar a inquilinos de la colonia Roma.

La Delegación de la Procuraduría Federal del Consumidor en Tlalnepantla recibió en sólo una semana 2 mil denuncias por aumentos excesivos a rentas. (En el estado de México aún no se ha legislado en materia de arrendamientos).

En el contexto de la reconstrucción, el Estado propone reformas legislativas que le sean útiles en el futuro para seguir impulsando las cooperativas como respuesta al problema inquilinario.

En marzo de 1986 se aprobó el proyecto de dictamen referente a reformas adicionales a la Ley sobre Régimen de Propiedad en Condominio. En el capítulo VIII se establece el REGIMEN EN PROPIEDAD EN CONDOMINIO DE CARACTER VECINAL para que vecindades que no cumplen con las normas de propiedad en condominio (por ser anteriores a ese régimen legal) pueden ser adquiridas por los inquilinos. Esta medida se tomó principalmente para facilitar la compra por los vecinos de vecindades expropiadas donde se realizan trabajos de reconstrucción. Sin embargo, debe recordarse que un vacío legal al que se enfrentaban las cooperativas de vivienda era la falta de normas y reglamentos específicos para habitaciones en propiedad cooperativa. Con las modificaciones a la ley de condominio seguramente se reforzará la tendencia que se daba en la práctica de que los inmuebles adquiridos por cooperativas de vivienda se escriturarán como condominios. Esta forma de propiedad restringue las posibilidades de mantener una organización vecinal permanente en la coperación y en el trabajo conjunto.

El 7 de febrero de 1985 se publicó un paquete de reformas legislativas que se dieron en llamar la "ley inquilinaria" como respuesta a las demandas históricas del movimiento, sin que esto signifique que realmente haya recogido el conjunto de los puntos más importantes a resolverse para empezar a incidir en el problema inquilinario.

Las reformas afectaron al Código Civil, a la Ley Orgánica de los Tribunales, al Código de Procedimientos Civiles, a la Ley Federal de Protección al Consumidor y a la Ley de Régimen de Propiedad en Condominio.

En estas se recogen algunos aspectos parciales de demandas como:

- Contratos por escrito bajo responsabilidad del casero.
- No vencimiento por contrato por muerte, derecho de los familiares directos que habiten en la vivienda.
- Límite a monto de los incrementos del alquiler, basados en los incrementos al salario mínimo.
- Derecho de preferencia del arrendatario en caso de venta del inmueble.
- Creación de 15 juzgados de arrendamiento inmobiliario.
- Nuevo procedimiento para llevar los juicios sobre arrendamiento.

- Intervención de la Procuraduría Federal del Consumidor en la defensa del inquilino.
- Requisitos para pasar al régimen de condominio.

Pero las reformas contienen tantas ambigüedades que no favorecieron en mucho a los inquilinos, sólo tratan de palear la situación. No existe mecanismo efectivo para que lo anterior se cumpla en tanto se mantenga la relación legal entre particulares en donde no existe igualdad de las partes. Si el propietario no quiere cumplir con los requisitos legales, el inquilino no puede forzarlo en tanto existan miles de inquilinos potenciales dispuestos a aceptar cualquier condición ante la posibilidad de conseguir una vivienda.

La vivienda es un derecho, pero es ante todo una necesidad vital. En la relación de arrendamiento hay 2 partes cuyos intereses son totalmente diferentes e irreconciliables. Por una parte, el arrendador está movido por la ganancia y el rendimiento del capital representado en su inmueble. Por otra, el inquilino está movido por la satisfacción de una necesidad imprescindible y cada vez más difícil de satisfacer.

En 1984 la CONAMUP presentó sus contribuciones a la legislación inquilinaria apoyadas en un planteamiento básico:

La vivienda es un derecho y una necesidad, por eso la legislación debe proteger los derechos de los inquilinos.

Para lograr esto es necesario la participación activa de todos los inquilinos en cada una de sus organizaciones. De acuerdo a su propuesta, una ley inquilinaria debe contemplar en lo general:

a) El carácter público y federal de la ley.
b) La determinación del alquiler en función del nivel de ingresos del inquilino.
c) El plazo mínimo de los contratos así como los criterios para su continuidad.
d) Las condiciones físicas y sanitarias de las viviendas.
e) El monto y el destino social de los depósitos.
f) Los tiempos de gracia para el pago de alquiler.
g) Las consideraciones de la inversión del inquilino.
h) Las causales de rescisión de contrato.

i) La autoridad e instancia responsable para dirimir las diferencias inquilinarias.
j) Las sanciones para el inquilinato ilegal.
k) Limitación de las medidas de apremio.
l) Congelación de los procesos judiciales en trámite.

Atendiendo los siguientes principios:

- El monto de las rentas no debe exceder del 15% de los ingresos del arrendatario si gana hasta una vez el salario mínimo y del 20% si se gana hasta 2.5 veces el salario mínimo.

- El arrendador debe acreditar su calidad de propietario o la autorización otorgada por el propietario para el arrendamiento.

- En caso de copropiedad no se podrá arrendar sin el consentimiento de los otros propietarios. De hacerlo, el arrendamiento continuará y los propietarios sólo podrán actuar contra el que lo arrende indebidamente.

- En caso de incendio se suprime la presunción de responsabilidad del inquilino.

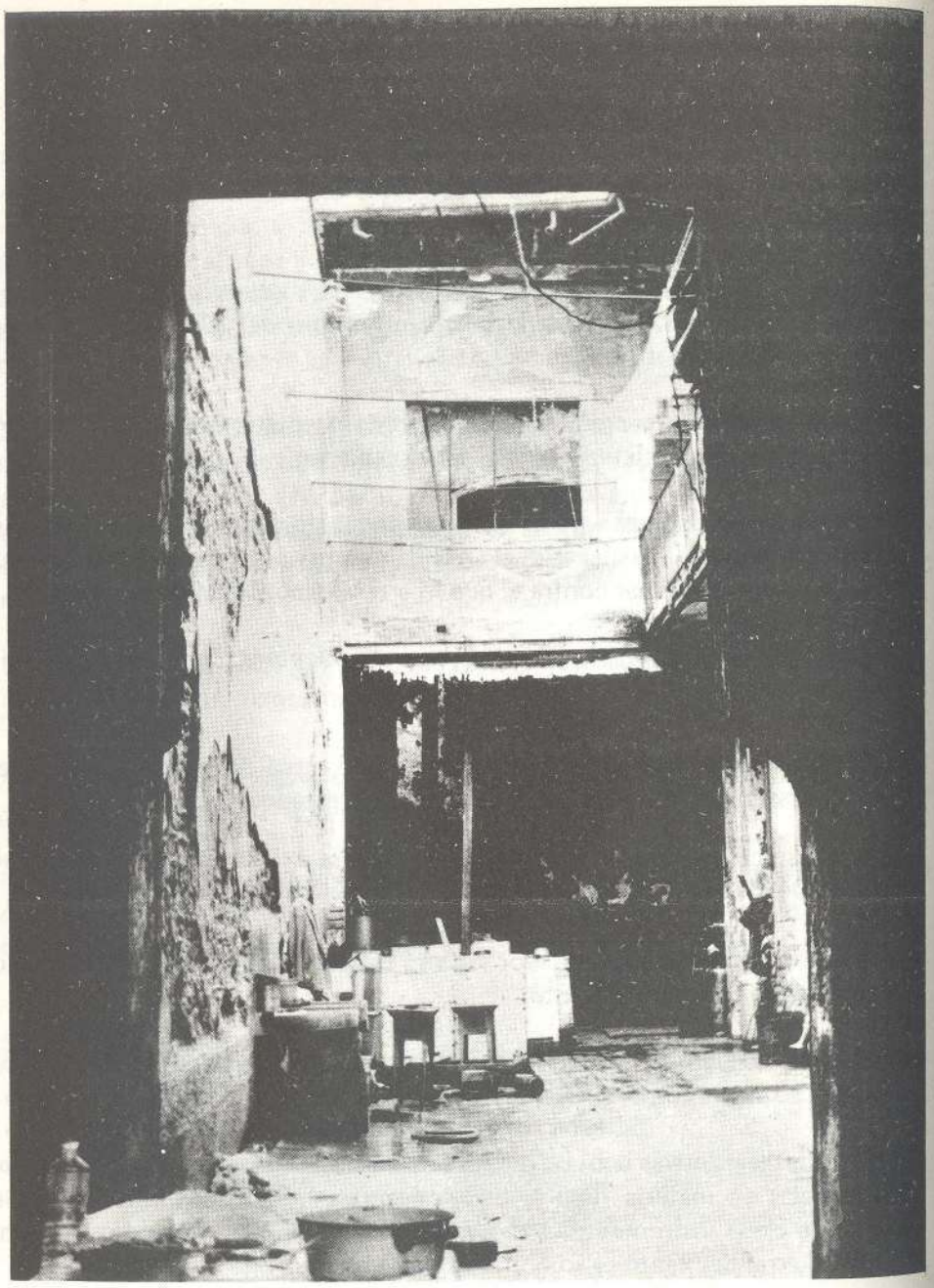
- Si en el contrato falta la descripción del estado actual del inmueble, no debe presumirse que el inquilino la recibió en buen estado.

- En ningún caso de arrendamiento de vivienda se exigirá fianza o fiador y el monto del depósito de garantía no podrá exceder de un mes de renta.

- La sola voluntad del arrendador no será suficiente para dar por terminado un contrato de arrendamiento.

- El contrato será prorrogable sucesivamente por un año cada vez, si el arrendatario se encuentra al corriente del pago de la renta.

Las medidas legislativas aquí señaladas deberán ir acompañadas de disposiciones paralelas en materia fiscal y de regulación del mercado de vivienda, de modo que estos instrumentos ayuden a resolver el problema de la vivienda, del que el arrendamiento es solo una parte.



ANALISIS COMPARATIVO DE DIVERSOS CODIGOS CIVILES

Ante la inexistencia de una Ley Inquilinaria de carácter federal que regule las relaciones entre inquilinos y arrendadores, las disposiciones jurídicas en materia de arrendamiento se encuentran reglamentadas en cada estado de la República y el D.F. en los respectivos códigos civiles.

En razón de lo anterior nos dispusimos a revisar los códigos civiles de seis entidades federativas de la República: Jalisco, Nuevo León, Chihuahua, Tabasco, Estado de México y el Distrito Federal, en la parte referente al arrendamiento de viviendas urbanas (título sexto de los códigos civiles) vigentes en 1984.

Aun cuando este análisis es parcial, en cuanto a que no contempla los códigos de todos los estados de la República, pensamos que puede ser representativo y da bases jurídicas para pensar que una ley de carácter federal es viable.

Tomando como referencia las disposiciones sobre arrendamiento establecidas en el Código Civil del D.F., hicimos una comparación de éstas con aquéllas incluidas en los demás códigos. Es notoria la gran similitud entre los códi-

gos de Nuevo León, Chihuahua, Estado de México y el del D.F. y sólo se observaron algunas diferencias con los de Jalisco y Tabasco que creemos podrían homogenizarse fácilmente.

En tanto que existen 88 artículos de 99 que contiene el título VI del Código Civil del D.F., que son exactamente iguales a los contenidos en los otros códigos civiles, sólo destacaremos las 13 disposiciones que difieren en uno y otros códigos, así como los preceptos que son exclusivos de algunos de ellos.

Disposiciones generales (capítulo I)

1. Término máximo del arrendamiento para habitación (artículo 2398, Código Civil del D.F.).

Todos los códigos civiles establecen un término de diez años a excepción del de Jalisco que contempla un plazo de 15 años.

2. Condiciones para otorgar el arrendamiento de predios urbanos (artículo 2406, Código Civil del D.F.).

Los códigos civiles del D.F., Nuevo León, Jalisco, Chihuahua, establecen que el contrato debe hacerse por escrito cuando la renta pase de cien pesos anuales. El del Estado de México pone como requisito que la renta pase de cincuenta pesos mensuales, y el de Tabasco que siempre deberá formalizarse el contrato de arrendamiento y además debe expresar los datos personales de los otorgantes, la ubicación del inmueble y el monto de la renta.

3. Sobre el carácter renunciable de lo derechos contenidos en los preceptos del código civil (artículo 6, Código Civil del D.F.).

Los códigos civiles del D.F., Nuevo León y Chihuahua plantean que por ser derechos privados son renunciables, en tanto para el del Estado de México no son renunciables para el inquilino, nulificando las disposiciones en los contratos que consignen dicha renuncia. El de Tabasco nulifica la renuncia de los derechos en este caso tanto para arrendadores como inquilinos y además no admite que se cargue al inquilino el pago de impuestos que graven el predio arrendado.

Derechos y obligaciones del arrendador (capítulo II)

4. Sobre las obligaciones del arrendador (artículo 2412 Código Civil del D.F.).

Todos los códigos establecen como obligaciones del arrendador:

El entregar al inquilino el inmueble en buen estado, a conservarlo, a no estorbar su uso, a garantizar su uso y goce pacífico así como a responder por daños y perjuicios que sufra el inquilino por defectos del inmueble anteriores al arrendamiento. Además el de Jalisco incluye una obligación más para el arrendador que lo obliga a aceptar que el inquilino recupere el equivalente a doce días del monto de la última renta, si ésta no excede de 500.00 mensuales.

Los derechos y obligaciones del inquilino (capítulo III)

5. Derecho del inquilino a la primacía del nuevo arrendamiento y al tanto sobre el inmueble (artículo 2447 del Código Civil del D.F.).

Todos los códigos establecen como condición para el ejercicio de estos derechos: que el inquilino haya hecho mejoras a la finca, que esté al corriente con el pago de la renta y que el arrendamiento haya durado más de cinco años, tres en el caso de Jalisco. En todos los códigos, salvo el de Chihuahua el derecho al tanto se ve nulificado por la posibilidad de que la venta del inmueble se dé y tenga efecto legal sin el conocimiento del inquilino; en el caso de Chihuahua la venta no es legal sin el conocimiento de éste.

Condiciones para el arrendamiento de fincas urbanas (capítulo IV)

6. Fianzas, depósitos y fiador (artículo 2450 del Código Civil del D.F.).

Todos los códigos civiles señalan que no se puede rehusar como fiador a una persona que reúna los requisitos exigidos por la ley. Con respecto a la fianza y depósito se dice que es potestativo para el inquilino dar fianza o substituir esa garantía por el depósito de un mes de renta, si la renta no excede de 25 pesos mensuales y de 100 pesos mensuales en el caso de Jalisco.

7. Sobre el monto de la renta (no existe en el Código Civil del D.F.).

De todos los códigos civiles sólo Jalisco y Tabasco fijan un tope a la renta que está determinado en el primer caso por un máximo del 12% anual sobre el valor fiscal del inmueble, y se contemplan sanciones a quienes infrinjan esta norma. En el caso de Tabasco, se fija un tope a la renta de los inmuebles que reuniendo una serie de requisitos habitables y de servicios y cuyo valor catastral no sea mayor de 30 mil pesos, la cual no será mayor del 12% de ese valor. En caso de fincas que no reúnan los requisitos habitables y de servicios la renta no deberá exceder al 9% del valor catastral.

8. Sobre el plazo para el pago de la renta (artículo 2452 del Código Civil del D.F.).

Todos los códigos a excepción del de Tabasco establecen que la renta debe pagarse en los plazos convenidos y si no los hubiere, será por meses vencidos si la renta no excede de cien pesos mensuales (200 pesos en el de Tabasco), por quincenas vencidas si la renta es de 60, a cien pesos mensuales (100 pesos en el de Tabasco), y por semanas vencidas si la renta no llega a sesenta pesos (inferior a cien pesos mensuales en el de Tabasco).

En este capítulo existen artículos del Código Civil del Estado de Tabasco que no aparecen en los otros, como los que se refieren a:

El derecho que tiene el inquilino y el arrendador a demandar la revisión del contrato vigente, por las razones siguientes:

- Cuando el monto de la renta no se justifique de acuerdo al valor del inmueble. Por variaciones al valor del inmueble.
- Cuando el inquilino haya consentido dar garantías de pago excesivas o gravosas, y cuando se haya extinguido la garantía legal del contrato o perdido notablemente su valor.

Se plantea además que cualquier revisión del contrato requiere su registro.

Las disposiciones especiales respecto a los arrendamientos por tiempo indeterminado (capítulo VII)

9. Tiempo para comunicar la conclusión del arrendamiento cuando éste no se haya celebrado por tiempo expreso (artículo 2478 del Código Civil del D.F.).

Los códigos civiles del D.F., Chihuahua y Nuevo León, establecen como plazo de aviso previo para la desocupación del inmueble tanto para arrendadores como inquilinos el de dos meses; en el de Jalisco un mes para el arrendatario y un año para el arrendador; el del Edo. de México seis meses para el arrendador y dos meses para el inquilino.

Sobre el modo de terminar el arrendamiento (capítulo IX)

10. Sobre las causas de terminación del contrato de arrendamiento (artículo 2483 del Código Civil del D.F.).

En todos los casos son similares las causas de terminación del contrato las cuales son: por haberse cumplido el plazo del contrato, por convenio expreso, por nulidad, por rescisión, por confusión, por pérdida y destrucción total del inmueble, por expropiación del mismo y por evicción (despojo) y el código civil de Tabasco añade dos causas más que son: por vencimiento del contrato cuando el inquilino no haga uso de su derecho de renovación y por desahucio.

11. Sobre la conclusión del arrendamiento (artículo 2484 del Código Civil del D.F.).

Todos los códigos civiles plantean que si el arrendamiento se ha hecho por tiempo determinado, termina el día prefijado sin necesidad de desahucio, si no se ha señalado el tiempo se hará voluntad de las dos partes con el plazo de previo aviso estipulado en artículos anteriores. El código de Tabasco contempla la renovación automática del contrato siempre y cuando el arrendador en el término de los treinta días siguientes a la terminación no ejercite acción de oponerse por causa legal.

12. Sobre la prórroga del contrato de arrendamiento (artículo 2485 del Código Civil del D.F.).

En los códigos del D.F., Estado de México, Nuevo León y Chihuahua existe preferencia para el inquilino a prorrogar el contrato de arrendamiento por un año más con el posible aumento del 10% sobre la renta anterior y se exceptúa de prorrogar al arrendador que quiera habitar el inmueble. En el código de Jalisco se amplían las excepciones de prórroga para el propietario que invier-

ta hasta un 25% del costo del inmueble para mejorar las condiciones del mismo, incluyéndose penas si amparándose en esta garantía no las cumple. En el caso del código de Tabasco existen más causas por las cuales el propietario no está obligado a prorrogar el contrato de arrendamiento, tales como:

- Cuando el inquilino no esté al corriente del pago de la renta.
- Cuando el arrendador quiera demoler el edificio para reconstruirlo.
- Cuando se trate de locales de "dudosa moralidad".
- Cuando el inquilino haya subarrendado sin autorización del arrendador.
- Cuando los vecinos del inquilino no lo soporten y sean mayoría.

13. Causas de rescisión del contrato de arrendamiento (artículo 2489 del Código Civil del D.F.).

Todos los códigos civiles establecen como causas de rescisión:

- Falta de pago en la renta en los términos convenidos.
- Por usar el inmueble para usos distintos a los convenidos.
- Por subarriendo sin consentimiento del propietario.

El de Tabasco añade lo siguiente:

- Por causar graves deterioros en el inmueble arrendado y por incumplimiento en las reparaciones de poca importancia.
- Por traspasar y ceder el contrato de arrendamiento sin consentimiento del arrendador.

Por último aparece un artículo en el código civil del Estado de Tabasco que amplía las garantías del propietario para demandar la declaración de desahucios y que no aparecen en ninguno de los códigos civiles analizados como en los siguientes casos:

- Por la falta de pago de dos o más mensualidades.
- Cuando haya traspaso de contrato de arrendamiento.
- Cuando no se renueven las garantías legales del pago de renta.

INQUILINATO POSESIONARIO

Durante mucho tiempo los caseros se quejaron de la poca rentabilidad que permitía las condiciones contractuales e impositivas para los arrendadores. Si bien esto se manifestó en una escasa producción de vivienda de alquiler lícita, no impidió que se generara una producción elevada de vivienda de alquiler sin contrato y sin registro. Esto, evidentemente favorecía al casero que no sólo no pagaba impuestos sino que eliminaba al inquilino como contendiente.

Por otro lado, aún con la aparición del inquilinato ilegal la demanda no se encontró satisfecha y mucho menos para aquellos sectores de menores ingresos que tuvieron que irse a la periferia de la ciudad, a las colonias populares más recientes, a conseguir un lugar donde vivir. Es así como surge un tipo de inquilinato diferente y del cual trataremos en este artículo.

El inquilinato que se da en la periferia de las ciudades como la de México, va a tener una particularidad muy especial basada en la propiedad del suelo sobre la que va a establecerse. Como sabemos, de acuerdo al Código Civil del D.F. mediante el derecho de ACCESION[3] la propiedad de la vivienda está su-

3 De acuerdo a los artículos 886 y 898 del Código Civil del D.F. se denomina derecho de ACCESION al derecho que se adquiere sobre todo lo que se produce en una propiedad, así como todo lo que se une o incorpora a ella como lo edificado, plantado y sembrado. Este derecho es el que permite, además, al dueño de los medios de producción apropiarse de todo lo que produzcan los obreros con ellos.

jeta a la que tenga el suelo, por lo que al estar asentada ésta en tierras comunales, ejidales públicas y privadas adquiere características especiales que nos han llevado a catalogar este inquilinato como posesionario. A fin de explicar este concepto analizaremos porque se presenta este tipo de inquilinato.

La irregularidad en la tenencia de la tierra

La solución que ha encontrado el Estado mexicano al problema habitacional a partir de permitir, tolerar y, en casos, promover la ocupación de grandes extensiones de tierra por parte de los sectores de menores recursos de la población, que a la buena o a la mala se han quedado con ellas, no sólo le permitió tener una salida barata al mismo, sino también de culpar a los pobladores del crecimiento anárquico de las ciudades. Esto que en una economía planificada se resuelve dotando a los solicitantes de vivienda de habitaciones ubicadas y con los servicios necesarios, en nuestra economía se resolvió mediante la solución de cada quien a su problema.[4]

Sin embargo, esta forma de urbanización tuvo sus consecuencias, una de las cuales mencionaremos en esta ocasión. Al crecer la ciudad de México, por ejemplo, a partir de los años 40 en forma tan elevada, la mancha urbana que ocupaban mayoritariamente los sectores de menores recursos, se extendió sobre granjas, quintas, haciendas, ejidos, tierras comunales y en sí sobre tierra que tenía toda la gama de formas de tenencia que heredamos de la Revolución Mexicana. De esta forma la ciudad fue creciendo sobre tierras en distintas formas de propiedad que a su vez requerían de diversos procedimientos para poder acreditársele a sus ocupantes, es decir, para regularizarlos.

En situación "irregular" se encuentran grandes extensiones de tierra de la mancha urbana no sólo del D.F. sino de los municipios conurbados de la ciudad de México, en donde además, y para acabar de complicar el asunto, el inquilinato se da en forma importante.[5]

4 No fue sino hasta fines de los años cuarenta cuando el Estado mexicano tuvo que recurrir al financiamiento y a la construcción de vivienda barata, en forma masiva, sobre todo para los sectores de trabajadores de menores ingresos. Sin embargo, y aun cuando se ha seguido con estos programas oficiales, la mayoría de la vivienda popular se sigue resolviendo mediante la ocupación de extensas zonas de la ciudad, debido a que la oferta es inferior a la demanda.

5 En dos estudios elaborados por el Taller 5 Max Cetto de la Facultad de Arquitectura de la UNAM, en dos colonias, se ha observado que cerca del 20 por ciento de los predios están ocupados por dos o más viviendas (Tesis San Miguel Teotongo, Ramírez G. Bernárdez C. Sola J; Tesis Santiago Acahualtepec, Colectiva Terna 8).

Si la irregularidad consiste en que el poseedor del inmueble no es el propietario legal del mismo, ¿cómo es que éste puede convertirse en arrendador? Esta es quizá la diferencia más importante entre el inquilinato ilícito y el inquilinato posesionario, ya que en este caso el arrendatario es legalmente propietario. Para aclarar este punto analizaremos la posesión de acuerdo a lo que establece el Código Civil del D.F.

La posesión

De hecho en todos los casos en donde se presenta el inquilinato posesionario el inquilino puede adquirir, a través de la posesión, los mismos derechos (o más inclusive) sobre la propiedad que su arrendador. Y esto debido a que el Código Civil del D.F. establece que si una persona se encuentra ocupando un predio ajeno PROPIEDAD PRIVADA durante 5 años de buena fe, o 10 años de mala fe, puede registrar la propiedad a su nombre o por lo mismo contar con un título de propiedad. Si arrendador e inquilino hacen lo mismo sobre el predio de un tercero ambos pueden, en caso de estar sobre propiedad privada, hacer el registro a su nombre.

Para poder diferenciarse de su inquilino el arrendador necesitará demostrar que él es el poseedor original y el otro, su inquilino, un poseedor derivado. La mejor forma de hacerlo es un contrato de arrendamiento que no siempre se hace o no tiene la validez suficiente para serlo. De hecho en estos casos el considerarse uno arrendador y el otro arrendatario es suficiente para que el primero registre la propiedad a su nombre, sin que el segundo conozca cuáles son sus derechos.

El caso de la posesión se complica más para el arrendador si éste no vive en el predio, porque si bien es el poseedor original se encuentran en la misma situación que el propietario al cual el mismo le quiere quitar sus derechos. De esta forma tiene que demostrar fehacientemente que es el poseedor original y que tiene un inquilino y no un posesionario, y la mejor forma de hacerlo es un contrato de arrendamiento.

Si bien el caso de los posesionarios de los predios propiedad privada se resuelve a través de la inmatriculación de la posesión vía de la preescripción positiva[6] en el caso de los predios propiedad PUBLICA O AGRARIA esto no es así.

6 La prescripción positiva consiste en adquirir los derechos de la propiedad por la posesión durante el tiempo establecido en el código civil y registrados previamente en el Registro Público de la Propiedad.

Cuando se ocupa propiedad ejidal, comunal o pública, no se adquieren derechos de posesión ya que es imprescriptible, por lo que tanto arrendadores e inquilinos se encuentran en la misma desventaja, aun cuando el arrendador haya sido muy cuidadoso de elaborar un contrato de arrendamiento. Sin embargo, es aquí donde los organismos regularizadores de la tenencia de la tierra hacen valer su peso, a fin de determinar quién es el propietario.

La regularización

Es indudable el control político que ejerce el Estado sobre los pobladores cuando se trata de regularización, ya que de ésta no sólo le interesa dar seguridad sobre la propiedad e introducción de servicios y equipamiento a los pobladores, sino también ampliar su base social de apoyo. De tal suerte que la acreditación de la propiedad adquiere un trasfondo político en donde la participación de los pobladores organizados (sean partidarios del Estado o independientes) adquiere mucha importancia. De tal suerte que del apoyo con que cuenten tanto arrendadores como arrendatarios dependerá el que la regularización se efectúe o no a su nombre. Aquí también dependerá que uno asuma el papel de arrendador y otro el de inquilino para exigir sus derechos. Por lo general esta aceptación se da y al Estado se le facilitan mucho las cosas, sin embargo de no existir esto y de darse una lucha por la propiedad, tanto el Estado como las organizaciones populares se encontrarían con las posibilidades siguientes:

- Que se regularice el arrendador.
- Que se regularice en copropiedad, si el arrendador vive en el predio.
- Que se regularice dividiendo en partes iguales al lote, si el arrendador vive en el predio.
- Que se regularice al (o los inquilino(s) si el arrendador no vive en el predio.

No resulta fácil a primer vista saber a quién darle la razón sobre todo cuando en las organizaciones populares confluyen inquilinos y arrendadores. A fin de dar algunas pautas que permitan a las mismas tomar determinaciones en estos casos analizaremos algunos de los tipos de arrendamiento de vivienda que se han presentado en las colonias populares.

Arrendadores especuladores e inquilinos pobres

Con el aumento de la demanda de vivienda de alquiler de bajo costo principalmente por parte de los sectores más empobrecidos de la ciudad, han ido surgiendo personas sin escrúpulos que no sólo acaparan grandes extensiones de tierra para especular con el precio de la misma, sino también para construir vivienda de alquiler y obtener ingresos adicionales mientras venden los predios. De tal suerte surgen inquilinos "cuidadores" o vecindades de pésima calidad de construcción fáciles de ser demolidas.

Muchos de estos especuladores de hecho nunca toman posesión de sus predios y viviendas, y casi corresponde a los inquilinos ser los posesionarios de los inmuebles, padecer las condiciones precarias de las colonias populares "irregulares", y una vez que se adquieren mejores condiciones de vida, ser expulsados por los arrendadores ya sea incrementando los alquileres, por transmisión del predio a otro "propietario" o simplemente porque el supuesto dueño decide vivir en él.

También se da el caso de los comerciantes de viviendas de alquiler que suelen vivir en el mismo predio que el o los inquilinos. Aquí es donde pueden verse grandes vecindades en donde la mejor vivienda la ocupa el arrendador. Sin embargo, este caso puede confundirse con aquél en donde los arrendadores pobres compartes su predio con inquilinos pobres también.

Arrendadores pobres e inquilinos pobres

Obligados por el desempleo o los bajos ingresos muchos pobladores de las colonias populares se ven obligados a compartir parte de su vivienda o su predio con inquilinos que coadyuvan a incrementar sus nulos o mermados ingresos económicos.

Cuando se presenta la regularización, si se favorece a los arrendadores creyendo que todos son como este último, se cae en la protección a la especulación y al comercio con la vivienda de alquiler, también, se llega a enfrentar a arrendadores e inquilinos pobres que participan en las organizaciones populares por igual.

Es importante conocer que los procedimientos para enfrentar esta problemática tienen que partir del caso específico de que se trate y no en forma globalizante. Paralelamente a la aparición de las iniciativas de Ley Inquilinaria surgieron propuestas para que este tipo de inquilinato se tratara en las mismas, sin comprender quizá, que en este caso la solución sea que la vivienda se re-

gularice a quien la habita. Este es el caso en donde más fácilmente puede aplicarse el criterio de que la vivienda sea de quién la habite.

Conclusiones

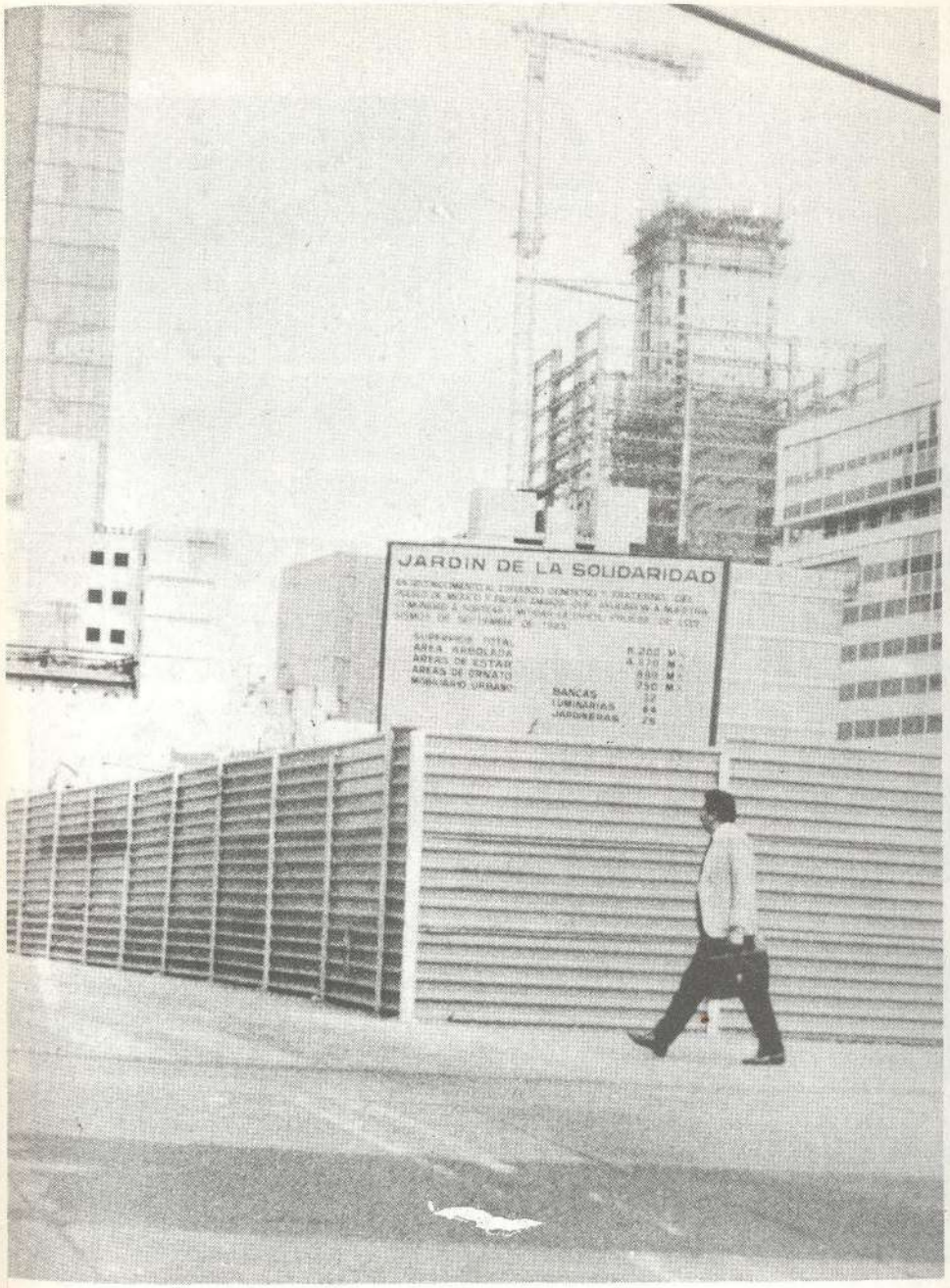
Las organizaciones de colonos por lo general desconocen o dejan de lado el problema inquilinario que se presenta en las colonias llamadas "irregulares". En parte porque se desconoce su existencia ya que ni arrendadores ni inquilinos manifiestan su existencia, salvo cuando estos últimos se organizan como solicitantes de tierra.

Mientras tanto, el inquilinato posesionario no sólo presenta problemas en el momento de la regularización sino también en aspectos técnicos y políticos.

En cuanto a lo político, los inquilinos permanecen por lo general al margen del movimiento urbano popular y de las organizaciones de pobladores que tienden a mejorar las condiciones de vida de las colonias, ya que si bien se mejora la habitabilidad de las zonas éste repercute en alzas de alquileres o desalojos para ellos. En sí los inquilinos han sido los más apáticos a la participación organizada, cuando se han unido ha sido para convertirse en futuros poseedores de predios en otras zonas de la colonia o de la ciudad. Por lo general los inquilinos posesionarios; compuestos por inquilinos de las áreas centrales desalojados, inmigrantes del campo, familiares de los arrendadores que buscan independencia; son los continuadores del poblamiento periférico de las ciudades.

En cuanto a lo técnico una de las cuestiones en que más incide el inquilinato posesionario es en cuanto a la cuantificación de la demanda de servicios y equipamiento. Por lo general se tiene la idea de que las colonias populares están compuestas de vivienda unifamiliar lo que hace que los técnicos calculen las dotaciones de agua, drenaje, transporte, etc., muy por debajo de la demanda real. Asimismo, las viviendas populares se proyectan con criterios unifamiliares sin comprender que por lo general la vivienda evoluciona multifamiliarmente.

Es importante, para terminar, entender que el problema inquilinario es mucho mas complejo que el que se pretende enfrentar con una ley, y que si se quiere incidir en el mismo va a ser necesario intervenir en todas sus manifestaciones.





SUELO Y VIVIENDA: POLITICA OFICIAL DEL SEXENIO

Introducción

El trabajo que presentamos a continuación recoge una serie de análisis parciales que en materia de suelo y vivienda ha realizado la sección de Investigación de Coyuntura de CASA Y CIUDAD. Es producto del esfuerzo del Centro por recabar, sistematizar e interpretar información sobresaliente de la política urbana actual impulsada por el Estado.

Más que un análisis acabado sobre las acciones estatales en cuanto a suelo y vivienda, se presentan aquí algunas ideas e hipótesis que buscan orientar futuras discusiones para arribar más adelante, a una interpretación global de la política urbana del sexenio.

El trabajo tiene el mérito de ser producto de la reflexión colectiva pues, a través de seminarios y aportaciones por escrito, participaron analistas de CASA Y CIUDAD, como miembros de organizaciones vecinales y técnicas que apoyan los trabajos de reconstrucción de viviendas en el centro de la ciudad.

Inicialmente se intentó presentar un ensayo que expusiera de manera simultánea las políticas de suelo y vivienda, pero con miras a facilitar su lectura, se decidió dividir el escrito en dos partes independientes entre sí, cada una de las cuales aborda uno de los aspectos mencionados.



POLITICA DE VIVIENDA Y RECONSTRUCCION.

Antecedentes.

La política habitacional del presente régimen no puede explicarse al margen de su política económica general. Al iniciarse el gobierno de Miguel de la Madrid se definió un programa económico dividido en dos etapas: a) la de reordenación económica (de 1983 a 1984) en la que se harían ajustes a la economía sacrificando el gasto social; y b) la de cambio estructural (de 1985 a 1988) en la que, contando con bases firmes sentadas en el bienio anterior, se realizarían cambios económicos profundos y se atendería a las necesidades sociales.

En este marco, durante los dos primeros años del sexenio, el apoyo a la industria de la construcción aparecía como el elemento fundamental de la política de vivienda. Se esperaba que el impulso a esta rama industrial tendría repercusiones importantes para los objetivos de reordenación económica, ya que el sector de la construcción está considerado como estratégico por varios factores: contribuye en forma importante a la generación de empleos para mano de obra no calificada, poco remunerada y con casi nulas prestaciones sociales; representa un instrumento para canalizar gran parte de las inversiones del sector público federal; activa otras ramas de la industria, como las del acero y el cemento; los productos que construye tienen un mercado seguro (al trabajar sobre pedido, el volúmen de su produc-

ción es igual al total de la demanda solvente que se genera en el año); y finalmente, ante el marcado déficit de vivienda, existe una demanda latente, que hace previsible un campo potencial de actividad.

Teniendo como trasfondo esta concepción sobre el papel de la industria de la construcción, el gobierno actual apoyó abiertamente y por diversas vías a las empresas constructoras. Entre otras cosas, canalizó hacia ellas la mayor parte de los recursos destinados a la producción habitacional: según datos del Banco de México, más del 90% del presupuesto destinado a vivienda en 1984 se gastó a través del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), en programas de vivienda terminada, créditos particulares para construcción e impulso a programas de mejoramiento de vivienda.

Esto quiere decir que a lo sumo un 10% pudo haberse gastado en programas de vivienda popular (entre los que se encuentra la autoconstrucción) y que la mayor parte del presupuesto se utilizó en viviendas construidas por la iniciativa privada.

La tendencia a canalizar los recursos estatales para vivienda hacia las empresas constructoras continúo en 1985. El Programa Nacional para el Desarrollo de la Vivienda de ese año se planteó realizar el 82% de las inversiones en programas de vivienda terminada, precisamente la que producen las empresas particulares.[1]

[1] Los contrastes entre inversión destinada a vivienda terminada y la canalizada hacia otro tipo de programas puede observarse mejor en el siguiente cuadro:

CUADRO 1
INVERSION POR TIPO DE PROGRAMA
(millones de pesos)

TIPO DE PROGRAMA	TOTAL INVERSION A EJERCER EN 1985	
	INVERSION	
VIVIENDA TERMINADA	515,801.1	81.9
VIVIENDA PROGRESIVA	53,408.8	8.5
LOTES CON SERVICIO	7,962.1	1.3
MEJORAMIENTO	9,602.6	7.3
OTROS CREDITOS	42,759.5	6.8
TOTALES	172,181.2	100.0

Fuente: Programa Nacional para el Desarrollo de la Vivienda 1985.

Una forma más de estímulo a la industria de la construcción fue la modificación de la Ley de Obras Públicas que eliminó gravámenes, suprimió trámites que hacían tardados los procesos de contratación de obra pública y estableció procedimientos más sencillos y precisos para la adjudicación de las obras.

Por otro lado, en el Documento Preliminar sobre Directrices Generales de Política para la Intermediación Financiera se señalaba, en el capítulo de vivienda, que se daría apoyo al sector privado por medio de la renta de Maquinaria y equipo para la construcción, se aceptaría financiamiento no bancario para la elaboración de materiales de construcción y se crearían programas específicos como el de vivienda en renta.

En constraste con el apoyo brindado a las empresas constructoras, se destinaron muy pocos recursos a los programas de vivienda dirigidos a la población de más escasos recursos; se impulsaron respuestas superficiales y antipopulares a la problemática inquilinaria; y, mediante la propuesta de cambio de régimen de alquiler a condominio, se buscó la reducción del gasto público en el mantenimiento de unidades habitacionales del IMSS y del ISSSTE.

El "impulso" a la autoconstrucción de vivienda, la vivienda progresiva y los programas de lotes con servicios fue más propagandístico que real. Este tipo de programas, a cargo del Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitación Popular (FONHAPO) y del Fondo de Vivienda y Desarrollo Urbano (FIVIDESU) debe beneficiar —según datos oficiales— el 70% de la población nacional que no tiene acceso a comprar una casa terminada debido a la elevación de los precios del suelo y de los materiales de construcción, la caída de los salarios reales, el aumento del desempleo, el incremento de las tasas de interés del crédito hipotecario y la elevación del monto de impuestos que causa la adquisición de vivienda.

No obstante la importancia que los programas de FONHAPO y FIVIDESU debieran tener por las dimensiones de la población a que están destinados y por ser los que están más al alcance de los sectores populares, durante 1984 apenas se les destinó el 10% del presupuesto para vivienda. En 1985 la situación no varió: sólo el 9.74% de la inversión se destinó a lotes con servicios y vivienda progresiva[2], mientras que se otorgaron privilegios a los grandes organismos de vivienda —principalmente al Instituto del Fondo Nacional de

[2] Ver cuadro 1.

la Vivienda (INFONAVIT) y al Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicio Social para los trabajadores del Estado (FOVISSSTE)— en los que los programas prioritarios se orientan a la construcción en terrenos propios, la compra de vivienda a terceros y la construcción de viviendas terminadas.

Dados los requisitos para obtener crédito y las condiciones de pago en INFONAVIT y FOVISSSTE, sus programas impiden el acceso a ellos a la población de más escasos recursos. Aún para los trabajadores asalariados que tendrían derecho de beneficiarse con los créditos que ofrecen estos organismos, es extremadamente difícil conseguir una vivienda por esta vía ya que los prestamos se otorgan con base en la fidelidad y subordinación política de los solicitantes.

Si bien durante los años 1985 y 1986 los programas de FIVIDESU y FONHAPO (organismos estatales de vivienda), así como algunos más pequeños impulsados por el DDF (de autoconstrucción, remodelación, mantenimiento preventivo y correctivo de vivienda) recibieron la menor proporción del presupuesto, ellos representan el mayor número de acciones del Programa Nacional de Vivienda, por lo cual han podido utilizarse como propaganda de los logros del régimen en materia habitacional.

Los fines políticos de las acciones de vivienda destinadas a la población de menores recursos se hicieron más evidentes en el caso de los programas de autoconstrucción y de cooperativas de vivienda. Se concedió al PRI la gestoría de la mayor parte de estos programas con el propósito de aumentar sus fuentes de control político y allegarle votos durante las elecciones de julio de 1985. Así, impulsada por el partido oficial se creó la Federación de Cooperativas de Vivienda (F.C.P.) que ya a mediados de 1985 aglutinaba a 38 mil familias en más de 400 cooperativas.

En la política habitacional de este sexenio se ha intentado presentar a las cooperativas de vivienda como una alternativa de solución para la problemática del sector inquilinario, particularmente para los habitantes de vecindades del Centro del Distrito Federal, cuyo creciente descontento ha causado problemas de control político en la Delegación Cuauhtémoc.

Mediante la opción de compra y mejoramiento de vecindades, a través de la constitución obligatoria de cooperativas afiliadas a la Federación de Cooperativas de Vivienda se intenta, en lo inmediato, desaparecer el conflicto casatenientes-inquilinos desapareciendo a las partes y, a más largo plazo crear condiciones para incorporar al mercado del suelo predios céntricos que han estado fuera de éste desde los decretos de congelación de rentas en los años cuarenta.

Una segunda vía que la actual política de vivienda presenta como respuesta a la problemática inquilinaria son los programas de apoyo para vivienda en renta. Tales programas, ofrecidos por FOVI y FONHAPO tienen una cobertura mínima. Como ejemplo, el programa de FONHAPO en 1985 contemplaba tan sólo cinco edificios con un total de 75 departamentos.

Finalmente, en febrero del año pasado se realizaron una serie de reformas al Código Civil del D.F. en materia de arrendamiento, presentándolas ante la opinión pública como un paso significativo en la protección legal a los inquilinos. Dichas reformas, según se ha podido comprobar por el desarrollo posterior de los acontecimientos, favorecieron los desalojos rápidos y no han podido detener los aumentos arbitrarios de los alquileres; en síntesis se han convertido en una figura jurídica decorativa.

La última gran área de la política habitacional hasta 1985 había sido la dirigida a las unidades habitacionales en renta del IMSS y el ISSSTE. En varias de estas unidades, entre ellas Tlatelolco, se estaba impulsando el paso al régimen de condominio. Con esta medida el Estado esperaba ahorrar gasto social trasladado la responsabilidad de la administración y mantenimiento de los inmuebles a los habitantes de ellos.

El régimen de condominio fue rechazado por muchos residentes, por considerar que con esto una gran cantidad de vecinos de las unidades habitacionales tendrían que salir de ellas por insolvencia económica.

Por lo dicho hasta aquí, puede concluirse que la política habitacional diseñada al inicio del sexenio y seguida hasta mediados de 1985 no se proponía ni solucionar el déficit de vivienda, ni frenar las arbitrariedades de los arren-

datarios, ni detener el deterioro de las habitaciones construidas en sexenios anteriores para los trabajadores. Se buscaba, ante todo, estimular una rama importante de la producción y utilizar con fines propagandísticos y de control político los programas de vivienda dirigidos a sectores populares.

En 1985, cuando debía iniciarse —de acuerdo con el Programa de Reordenación Económica— una etapa de crecimiento económico firme y de atención a las necesidades sociales, se hizo evidente que la política económica seguida no sólo resultaba inoperante para enfrentar la situación de crisis, sino que en muchos sentidos contribuía a agravarla. Al profundizarse la crisis el Estado optó entre otras medidas, por contraer el gasto público y esto introdujo matices en la política habitacional que hasta entonces se había seguido: el estímulo a la industria de la construcción se vió seriamente disminuído por la escasez de recursos públicos. No obstante, en lo fundamental, la política de vivienda siguió siendo la misma: se contó con menos recursos, pero éstos se destinaron mayoritariamente a los programas de vivienda en los que participan las empresas constructoras.

En términos amplios, el recorte presupuestal del gobierno afectó la inversión en obras públicas, de donde proviene la principal demanda (66% de ésta) para la industria de la construcción. Este fue uno de los elementos que más incidió para que el crecimiento de esta rama se desacelerara (pasó de 8.1% en el primer semestre de 1985 a 2.3% en el último semestre del año)[3]. Por otra parte, durante 1985 se suspendieron los proyectos para fabricar en México maquinaria de construcción, con lo cual aumentó la dependencia del exterior en este aspecto (actualmente se importa el 66% del equipo necesario).[4]

A lo anterior se sumó el excesivo encarecimiento de los materiales de construcción[5]. La ausencia de un control de precios en este tipo de productos

[3] Banco de México, Informe Anual, 1985.

[4] BANAMEX, Uno más uno, 27 de febrero de 1986.

[5] De enero a octubre de 1985 en la ciudad de México se registraron los siguientes aumentos:
a) productos de yesería.- 100%
b) instalaciones hidráulicas y sanitarias.- 63%
c) instalaciones eléctricas.- 61.5%
d) productos de carpintería.- 60%
e) productos de albañilería.- 50%
La elevación de precios de materiales de construcción en la ciudad de México estuvo por encima del promedio nacional. Para octubre la capital ocupaba el cuarto lugar en este aspecto, superada sólo por Torreón, Veracruz y Toluca. (Información del Banco de México).

derivó en la elevación del costo de las obras y consecuentemente en la contracción de la demanda de viviendas y otros bienes producidos por las constructoras.

Todos estos factores hicieron que la capacidad instalada permaneciera ociosa en un 50% y que el capital de las constructoras se contrajera tan sólo el año pasado en 19.3%. Las quejas de los industriales de la construcción demandando mayores estímulos no se hicieron esperar.

Hasta donde la crisis lo permitió las constructoras siguieron contando con apoyos. Así por ejemplo, en julio de 1985 cuando se determinó disminuir la cartera libre de la banca (esto es, el dinero disponible para otorgar créditos), se consideró prioritario el financiamiento para vivienda. Más adelante, en diciembre de 1985 y enero de 1987, cuando se congelaron los créditos en los bancos, el financiamiento para vivienda fue uno de los dos rubros que quedaron abiertos.

Aún con estos apoyos crediticios no puede negarse que el financiamiento para el sector vivienda se estrechó. La Cámara Nacional de la Industria de la Construcción considera que en términos reales el financiamiento que se otorgará en 1986 será igual al de 1984, lo que implicará una dramática caída dada la inflación. Por su parte la Asociación Nacional de Industriales de la Vivienda calcula que la falta de financiamiento para proyectos habitacionales ocasionará la pérdida de 300 mil empleos y hará que permanezca ociosa la inversión ya realizada en la urbanización de 70 mil lotes en el país.

Así pues, la industria de la construcción atraviesa por una situación difícil que sería aún más aguda si no existiera la demanda adicional que generaron los sismos de septiembre y que el Estado ha permitido aprovechar a las empresas constructoras (abundaremos sobre ésto más adelante).

La política habitacional en la etapa de reconstrucción

Los sismos del año pasado se dieron en el marco de una profundización de la crisis económica del país, que echó abajo la expectativa de crecimiento estable planteada en el Plan Nacional de Desarrollo.

Tal situación ha puesto en dificultades al gobierno, quien tiene que enfrentar junto con los problemas antiguos las necesidades extraordinarias derivadas de los sismos, todo ello en condiciones de deterioro creciente de sus finanzas.

Entre otros efectos, los sismos incrementaron el déficit habitacional en la ciudad de México y obligaron a poner el problema de vivienda en el primer plano. En términos generales, puede decirse que el gobierno ha enfrentado la reconstrucción como un conflicto social que potencialmente podría alcanzar amplias dimensiones y rebasar el control oficial, y por lo tanto, el principal objetivo ha sido desarticular desde su surgimiento el movimiento social que se generó entre los damnificados. Vistas así las cosas, el proyecto de Reconstrucción aparece como un programa emergente sin planteamientos de solución a largo plazo para un problema de vivienda acrecentada. En él —como veremos— se siguen las mismas pautas y tendencias que presentaba ya la política habitacional previa a septiembre de 1985.

Antes de entrar de lleno a analizar la política de reconstrucción, objetivo central de este trabajo, dedicaremos unas líneas a revisar la respuesta que se ha dado a la problemática inquilinaria en los meses posteriores a los sismos, pues un análisis de la política habitacional en esta coyuntura no podía dejar de lado este aspecto.

Efectos de los sismos en el sector inquilinario

A pesar de los abusos sucitados contra los inquilinos aprovechando la escasez de vivienda que se incrementó por los sismos, el Estado ha rechazado las propuestas de modificaciones legales que se han formulado para proteger a los arrendatarios de vivienda. Así los casatenientes han tenido campo abierto para elevar los alquileres.

A sólo un mes del sismo —según información del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM— las rentas en el D.F. se incrementaron en promedio 40%. Por otra parte, la Procuraduría Federal del Consumidor informó que

tan sólo en febrero se abrieron más de 6 mil expedientes por incrementos arbitrarios y desproporcionados de rentas.

La gran cantidad de denuncias por parte de inquilinos no debe extrañar si se toma en cuenta que —como muestra un estudio realizado por la UAM-Iztapalapa— durante los meses transcurridos desde los sismos hasta enero, el aumento de alquileres en las cuatro delegaciones que tienen más habitaciones en renta fue de 54.6% en la Miguel Hidalgo; 49.18% en la Benito Juárez; 48.53% en la Cuauhtémoc y 44.64% en la Carranza. Esto indica que se violó el decreto del 7 de febrero de 1985 en el que se señala que la renta sólo podrá aumentarse anualmente hasta el 85% del alza fijada al salario mínimo del D.F. (En 1985 los aumentos al salario mínimo fueron de 48.6%, por tanto, los máximos incrementos de renta en el D.F. debieron ser del 41.31%). A los aumentos arbitrarios de las rentas que se dieron después de los sismos, se han sumado nuevas alzas en los alquileres a partir del incremento predial (que afectó a cerca de 300 mil propiedades) a fines de febrero.

Por otro lado, cabe enfatizar que los dueños de vecindades no expropiadas han aprovechado la coyuntura para intentar desalojos con el argumento de que los inmuebles están dañados.

La información anterior ha permitido corrobarar una vez más que las reformas inquilinarias de febrero de 1985 no dan solución a la problemática fundamental de los arrendatarios de viviendas y que por tanto las demandas del Movimiento Urbano Popular de promulgar una Ley Federal Inquilinaria sigue siendo válida.

Finalmente en el contexto de la reconstrucción se ha impulsado una reforma legal que será útil en el futuro para la promoción de cooperativas de vivienda y para incorporar al mercado del suelo y la vivienda a amplias zonas del centro de la ciudad.

En abril de este año se aprobaron cambios y adiciones a la Ley sobre Régimen de Propiedad en Condominio; con ellas se estableció el "régimen de propiedad en condominio de *carácter vecinal*" para que vecindades que no cumplen las normas de edificación de condominios (por ser anteriores a ese régimen legal) puedan ser adquiridas por los inquilinos).

Esta medida se tomó pensando principalmente en las vecindades expropiadas donde se realizan trabajos de reconstrucción. Sin embargo, debe recoradarse que un vacío legal al que se enfrentan las cooperativas de vivienda era la falta de normas y reglamentos específicos para habitaciones en propiedad cooperativa. Con las modificaciones a la ley en condominio seguramente se reforzará la tendencia que se daba en la práctica de que los inmuebles adquiridos por cooperativas de vivienda se escrituren en condominio. Esta forma de propiedad no sólo restringue las posibilidades de mantener una organización vecinal permanente basada en la cooperación y el trabajo conjunto, sino que facilita la incorporación al mercado, de viviendas que han permanecido fuera de él.

La reconstrucción oficial

En las semanas que siguieron a los sismos se hizo evidente que la política habitacional carecía de las mínimas directrices para encarar una situación de emergencia. La descoordinación entre los organismos e institutos de vivienda y la falta de canales de participación que permitieran involucrar a la población civil en la búsqueda de soluciones para los problemas generales. impidieron presentar un programa conjunto que ofreciera una pronta respuesta frente a la pérdida de alrededor de 33 mil viviendas (30 mil en el D.F. y más de 3 mil en provincia) y serios daños sufridos en aproximadamente 65 mil más (según cálculos de CEPAL).

Ante tal situación se respondió con programas desarticulados, de cobertura mínima y con condiciones de crédito difíciles de cubrir para la mayoría de los afectados por el siniestro. Por ejemplo la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) aseguró que contaba con 11 mil viviendas para damnificados, pero dejó muy claro que éstas serían para quienes pudieran cubrir su precio, pues el gobierno federal —dijo Guillermo Carrillo Arena, entonces titular de esa Secretaría— "no está en condiciones de regalarlas". Entre las 11 mil viviendas ofrecidas por SEDUE sólo se encontraban 300 casas y 62 lotes para familias con ingresos menores al salario mínimo, y 2 mil 844 pies de casa para vivienda progresiva (éstos últimos consistían en una habitación con cocina y baño y estaban destinados a quienes percibieran entre 1.5 y 2.5 veces el salario mínimo).

Para los damnificados del edificio Nuevo León de la Unidad Habitacional Tlatelolco, SEDUE ofreció inicialmente cuatro paquetes de vivienda; el más económico requería ingresos mensuales de entre 82 mil y 124 mil pesos con

intereses del 15% anual; el más caro (que era el que se acercaba más al tipo de vivienda que había en el edificio Nuevo León) requería ingresos mensuales de 244 mil a 338 mil pesos, con intereses del 30% anual).

Otro ejemplo de los programas presentados en los primeros días a los damnificados fue el de FONHAPO. Este organismo ofrecía a los colonos del centro afectados por los sismos: a) su línea de crédito para la adquisición de suelo siempre y cuando cumplieran los requisitos normales (lo cual implicaba hasta dos años de trámites) y b) un máximo de 60 mil pesos por familia para reparación de inmuebles si se contaba con un aval técnico, con un "acta de vecindad" solicitando el préstamo, y se firmaban pagares bajo condiciones de pago normales (interés del 9% anual con mensualidades que no rebasan el 27% del salario mínimo).

INFONAVIT, FOVISSSTE, FOVI-FOGA y la Banca presentaron programas financieros para que los damnificados adquieran viviendas nuevas ya construídas. Los precios de las viviendas ofrecidas rebasaban en ocasiones los seis millones de pesos, llegándose a pedir enganches de hasta 20%.

En el último trimestre de 1985 no sólo se manifestó la descoordinación entre los diversos organismos de vivienda, sino también la inconsistencia de la "Política Habitacional de Emergencia"; ésto último se expresaba en declaraciones contradictorias de distintos funcionarios públicos. Así, mientras Guillermo Carrillo Arena (en esos días aún Secretario de SEDUE) —tratando de retomar los intentos de gobiernos anteriores por expulsar del centro de la ciudad de México a sus viejos moradores— afirmaba que por ningún motivo se permitirían nuevas construcciones en esa zona, representantes del D.D.F, de Renovación Habitacional Popular y hasta el propio presidente de la República —obligados por la presión popular— ofrecían su apoyo a los colonos para impulsar programas de vivienda en el centro.

Poco a poco se fue definiendo una política de vivienda para los damnificados, cuyos rasgos más sobresalientes son: la carencia de metas a largo plazo; la ausencia de un programa integral; y el diseño de programas específicos para distintos sectores de damnificados.

La expropiación.

El primer paso para el impulso de la política de vivienda para damnificados fue la expropiación (en el mes de octubre) de miles de predios de la capital por parte del DDF. Esta medida —resultante de la presión que ejercieron las organizaciones de damnificados sobre el gobierno— buscaba a corto plazo quitar banderas al movimiento urbano popular e impedir estallidos de violencia por la exacerbación, a raíz de los sismos, de anteriores conflictos urbanos.

Por otra parte, la expropiación permitía desembarazarse del viejo conflicto inquilinario en muchas viviendas con renta congelada, pues las presiones de los propietarios para lograr la "descongelación" y las de los inquilinos por conseguir protección legal contra las arbitrariedades de los caseros, dejaban de tener sentido. Además, a largo plazo, la expropiación de predios y su venta posterior a los damnificados creaba condiciones que facilitan la integración al mercado del suelo de terrenos que teniendo un alto valor —dada su localización privilegiada— habían quedado al margen de las transacciones comerciales de tierra, debido a la imposibilidad de desalojar los inmuebles por la existencia de rentas congeladas.

La expropiación, sin embargo, fue una medida precipitada y parcial, realizada sin criterios definidos; en ella abundaron los errores y se dejaron sin incluir viviendas derruídas que debieron ser expropiadas. Lo anterior permite afirmar que en la decisión de expropiar prevaleció el interés por desarticular la presión y organización popular.

A partir de la expropiación de inmuebles se fueron diferenciando en la política emergente de vivienda tres líneas de acción con tratos diferenciales: 1) La dirigida a damnificados de unidades habitacionales (a cargo de SEDUE); 2) la orientada hacia habitantes de predios no expropiados que habían sufrido daños (primero bajo la responsabilidad de FIVIDESU, FONHAPO y las delegaciones políticas y después a cargo de SEDUE) y 3) la impulsada entre inquilinos de vecindades del centro expropiadas por el Estado (para la cual se creó un nuevo organismo: Renovación Habitacional Popular que cuenta con apoyo del PRI en la organización de "Comités de Renovación"). Por otra parte quedaron zonas en la capital y en provincia para las que no ha habido ninguna respuesta.[6]

[6] Cabe aclarar que actualmente existe un gran porcentaje de predios en los que los dueños han interpuesto amparos frente a la expropiación, muchos de los cuales han sido resueltos a su favor. los inmuebles "amparados" se encuentran hasta el momento en una indefinición total; nadie puede actuar en ellos (ni el Estado, ni los 'dueños', ni los vecinos). La revocación de la expropiación ha sido manejada caso por caso para impedir un descontento generalizado; en términos financieros la concesión de los amparos implica un ahorro para el Estado.

Programa para los inmuebles no expropiados.

Los primeros programas ofrecidos para los inmuebles no expropiados tuvieron muy poca relevancia y difusión. La delegación Benito Juárez planteó construir 800 viviendas nuevas y de autoconstrucción la asesoría de FIVIDESU, para lo cual se invertirían dos mil millones de pesos. Por su parte, la delegación Venustiano Carranza anunció un programa financiero para atender a más de 6 mil habitantes de inmuebles que continuaban siendo de propiedad privada, contando para ello con la asesoría de FIVIDESU; se dijo que se realizarían trabajos de autoconstrucción en los que las familias tendrían que aportar un mínimo de 8 horas diarias de trabajo en las obras y que se tratarían de organizar cooperativas de vivienda.

Se ha dado a conocer a la opinión pública muy poca información sobre estos programas y existe ambigüedad respecto a si quedaron cancelados al anunciarse (a mediados de mayo) el llamado "Programa de Renovación Fase II" que se orienta a la reconstrucción de inmuebles no expropiados. En caso de que se siga adelante con los programas de FIVIDESU y las delegaciones, es de esperarse que su cobertura sea mínima y, a juzgar por denuncias expresadas en la prensa, eventualmente podrían ser utilizados para reforzar la Federación de Cooperativas de Vivienda, controlada por el PRI.

En cuanto al "Programa Fase II", cabe enfatizar que si bien se le ha propagandizado como un proyecto para la *compra* y *reconstrucción* de vecindades no expropiadas, sus condiciones de operación no son suficientes para garantizar la reparación o nueva construcción en tales inmuebles. En este programa se ofrece a los vecinos —a través de FONHAPO— un crédito de 3 millones 400 mil pesos con interés del 17% anual, a pagarse en mensualidades del 20 al 30 por ciento del salario mínimo vigente en el D.F. Para recibir este financiamiento los vecinos tienen que seguir los innumerables trámites que FONHAPO exige en sus programas ordinarios, lo cual desalienta a muchos de ellos. Pero lo más importante es que el monto del crédito apenas es suficiente para la compra del inmueble; las reparaciones o la reconstrucción total, por tanto, tendrán que ser afrontadas por los propios vecinos, lo cual resulta difícil si se considera que simultáneamente estarán pagando el crédito de FONHAPO. No es de extrañar pues que los damnificados estén tratando de negociar con SEDUE mejores condiciones en el Programa Fase II.

Programas para unidades habitacionales.

En cuanto a la respuesta que se ha dado a los damnificados de unidades habitacionales lo primero que saltó a la vista fue el rechazo del Estado a reconocer su responsabilidad en el deterioro e inseguridad de los inmuebles. Como antes de los sismos, se ha intentado hacer recaer en los vecinos las consecuencias de tal deterioro: Mientras se realizaban demoliciones antes de teminar los peritajes y se posponían las investigaciones para deslindar responsabilidades respecto a los derrumbes y daños estructurales en los edificios, SEDUE buscó negociar individualmente con los afectados, para desarticular el descontento, ofreciendo indemnizaciones y viviendas en otras partes de la ciudad. Estas ofertas resultaban poco favorables para los vecinos (dado lo bajo de las indemnizaciones, la lejanía de las viviendas, los altos costos de compra o alquiler de éstas, etc), pero aún así muchos residentes las aceptaron por temor a, posteriormente, no poder conseguir al menos esa mínima compensación.

En el caso de Tlatelolco, varias asociaciones de residentes que siguieron luchando obligaron a SEDUE a cambiar de táctica. Para impedir la consolidación de organizaciones vecinales independientes y retrasar el deslinde de responsabilidades respecto a los edificios dañados, dicha Secretaría se vió obligada a negociar ya no caso por caso, sino a través de las organizaciones de residentes, pero esta vez proporcionándoles información contradictoria y atendiendo con extrema lentitud las demandas de los damnificados.

Después de algunas presiones —como la toma del edificio de BANOBRAS por los afectados de Tlatelolco— las autoridades se comprometieron a hacerse cargo de la reconstrucción de la unidad habitacional, sin pedir cuotas a los vecinos y aceptaron que los técnicos de las asociaciones de residentes participaran en los peritajes.

Así, a mediados de marzo SEDUE presentó el Programa de Reconstrucción de la Unidad Habitacional Nonoalco-Tlatelolco a realizarse en 15 meses con un costo aproximado de 38 mil 150 millones de pesos. Se anunció que de acuerdo a este programa, de 102 edificios que componen la unidad, 11 serán demolidos; 6 reducidos de 14 a 7 pisos; en 12 se efectuarán reparaciones mayores en estructuras y cimentaciones y el resto serán reparados en sus acabados; 85% de los recursos se destinarán a reparaciones estructurales, 5% a demoliciones, 5.25% a acabados y 4.75% a otras obras. El 75% del financiamiento —según se dijo— proviene de recursos fiscales y el 25% restante lo cubrirían las aseguradoras de los inmuebles.

Cuando se presentó este proyecto parecía que al fin se avanzaría en la solución del problema habitacional de los damnificados de Taltelolco; sin embargo, para abril no se reportaba que éste se hubiera puesto en marcha. Por otra parte, seguían pendientes las investigaciones sobre el derrumbe del edificio Nuevo León.

En julio se informó cuáles edificios dañados serían demolidos con explosivos y sobre los avances en las reparaciones de los menos afectados, sin tenerse al momento de redactar este documento datos precisos al respecto.

Aunado a lo anterior, a medidados de año aún permanecía confusa la situación de los residentes que en los primeros meses aceptaron indemnizaciones y abandonaron la unidad Tlatelolco. Algunos funcionarios de SEDUE informaron que los vecinos ya indemnizados que no hubieran solucionado su problema de vivienda podrían regresar a Tlatelolco si devolvían el dinero que se les había entregado, pero otros representantes de la misma Secretaría señalaron que no se podía asegurar a las personas que se encontraban en esa situación que alcanzarían vivienda en la unidad.

Como caso aparte se ha manejado el problema de los habitantes de cuartos de azotea de Tlatelolco. Para ellos no se ha diseñado una propuesta específica que dé solución a la pérdida de sus viviendas. Se han realizado acciones mínimas y desarticuladas para provocar el desgaste de su organización, pero la constante actitud combativa de ésta hace previsible que el Estado se vea forzado a presentar un programa único para este sector de damnificados.

Hasta abril los habitantes de cuartos de azotea fueron atendidos por distintas instituciones: inicialmente FOVI entregó 19 viviendas en Ecatepec para este sector: posteriormente SEDUE ofreció apoyo para alquiler de viviendas en Las Arboledas, pero el monto de las rentas que se había ofrecido no se respetó; recientemente Renovación Habitacional Popular incluyó en sus programas a 230 familias que lo solicitaron por no encontrar respuestas en SEDUE.

La política seguida en el Multifamiliar Juárez fue todavía más dura que en Tlatelolco; ahí las demoliciones se hicieron rápidamente sin concluir los peritajes, ofreciéndose a los damnificados créditos para adquirir viviendas de FOVISSSTE en la periferia urbana.

Con esto se logró desarticular la organización nacientre entre los residentes y se consolidó la política que se estaba siguiendo desde principios del sexenio: terminar con la vivienda estatal en renta. Se logró la deseada sustitución de alquiler por condominio, bajo la modalidad de vivienda propia en las afueras de la ciudad.

El Programa de Renovación Habitacional Popular.

La última gran área de la "Política Habitacional de Emergencia" y quizá la más importante por el número de beneficiarios a que está destinada, por la propaganda que ha tenido y por la magnitud del problema que enfrenta es la reconstrucción de inmuebles expropiados.

Para aquellas zonas donde la población afectada por los sismos se había mostrado más combativa, el Estado ofreció el Programa de Renovación Habitacional Popular (RHP) que parecía atractivo en sus planteamientos iniciales e intentaba proyectar una imagen de verdadero interés y empeño por solucionar la problemática habitacional de los damnificados.

En enero de 1986, al darse a conocer el programa de RHP se informó que éste organismo contaba con 119 mil millones de pesos para atender a 44 mil 788 viviendas. En marzo se dijo que el costo total del programa sería de 129 mil 965 millones de pesos y que los recursos para cubrir esta cantidad provendrían de un crédito del Banco Mundial a FONHAPO[7] y de recursos fiscales. Asímismo se informó que RHP contaba con 20 prototipos de vivienda y que abarcaría:

a) 8,587 reparaciones menores (a realizarse en 510 vecindades) que estarían terminadas en julio y para las cuales se darían créditos a los damnificados hasta por 945 mil pesos.
b) 14,940 rehabilitaciones y 21,262 reconstrucciones para las que se otorgarían créditos de hasta un millón 800 mil pesos. Estas acciones concluirían en septiembre.
c) Construcción de viviendas nuevas que deberían estar listas en diciembre y para las que el financiamiento a los damnificados sería de hasta 2 millones 900 mil pesos.

[7] De ser un organismo autónomo, Renovación Habitacional Popular pasó a ser un acreditado FOHNAPO.

Respecto a las condiciones de pago, se dijo que no se cobraría enganche, sino un pago anual no mayor del 10% del salario mínimo vigente en el D.F. y mensualidades que no excedieran de 20% de los ingresos familiares. Se contaría además con un programa crediticio para no asalariados; los plazos totales de pago irían de 7 a 15 años; y la tasa de interés anual sería del 9 al 11% (la más baja para vivienda en México), todo ésto según declaraciones de José Parcero López, entonces titular de Renovacion Habitacional Popular.

Por otra parte, se estableció un mecanismo aparentemente justo para determinar el acceso y participación de los damnificados en el programa: en primer lugar se otorgarían certificados de derechos a quienes demostrarán que antes de los sismos vivían en los predios expropiados y en segundo lugar, se prometió que no se empezaría ninguna obra sin firmar previamente un convenio de acuerdo con los vecinos, donde se establecerían las características de las obras a realizar. Finalmente, se ofrecía abrir parques de materiales de construcción para cubrir los requerimientos de las obras. Las cláusulas de este convenio eran ambiguas y contradictorias entre si.

Sin embargo, en los primeros meses de operación, el Programa de RHP tan publicitado ante la opinión pública, sólo cumplió una función política pues a nivel operativo su labor se circunscribió básicamente a los aspectos administrativos (estudios socioeconómicos y entrega de certificados de derechos) y a la definición en el mes de febrero de normas técnicas que facilitaran la entrada de las constructoras a las obras. De las múltiples ventajas que se decía que el programa tendría para los damnificados, la mayoría se quedaba en promesas y, por otra parte, abundaron las deficiencias en cuanto a planeación y ejecución del programa.

Desde la información sobre el total de beneficiarios por atender había incongruencias entre las cifras manejadas por diversos funcionarios de RHP.

En cuanto a la entrega de certificados de derechos, ésta se caracterizó por estar asociada a la corrupción. Diversas organizaciones independientes e incluso el PRI denunciaron que los representantes de RHP vendían los certificados y traficaban con ellos. Se criticó también la corrupción imperante en la entrega de materiales de construcción y en la asignación de las obras (pues las concesiones para transportar los materiales se reservaron a transportistas de la CNOP y se omitieron los concursos entre constructoras).

Por otro lado, había poca claridad en cuanto a las condiciones de crédito, esto se manifestaba tanto en declaraciones contradictorias de diversos funcionarios como en los convenios que se obligó a firmar a gran cantidad de vecinos en los cuales no se respetaba lo propuesto inicialmente.

Todas las irregularidades hasta aquí señaladas propiciaron el descontento entre los damnificados y las críticas al gobierno en los medios de comunicación masiva. La situación se tornó más conflictiva al intentar el traslado de la población a módulos transitorios construídos para albergar a los damnificados en tanto se realizaban las obras. El rechazo a los campamentos transitorios se sustentó en varias razones: Las primeras viviendas provisionales carecían de los servicios más elementales; eran muy inseguras por los materiales utilizados en su construcción (madera, lámina y cartón); y sus dimensiones eran mínimas (4 x 5 mts.). Además, hasta la fecha, en ellos no se respetan lazos de vecindad anteriores, sino que se mezcla al azar a pobladores de distintas zonas. Por otra parte, se tienen experiencias pasadas en las que la gente se quedó permanentemente en viviendas que se les había dicho serían temporales (caso de Plan Tepito).

El creciente descontento amenazaba con hacer perder a Renovación Habitacional Popular el control político; de tal forma el PRI y hasta el Presidente de la República se vieron forzados a convertirse en portavoces de las quejas y las críticas contra RHP. El conflicto se trató de solucionar mediante el cambio de dirección en ese organismo y la asignación de mayores recursos, buscándose con ello presentar una imagen más democrática del programa.

Otra política para controlar el descontento, mientras se realizaba el cambio de dirección en RHP, fue dejar avanzar los proyectos alternativos de reconstrucción (presentados por colonos, universidades y organizaciones solidarias). Se buscaba así canalizar la energía de los inquilinos hacia programas independientes para evitar que se dirigiera contra el Estado. Pero al contarse con

mayores recursos económicos y cambiar de directiva se fueron bloqueando los proyectos alternativos mediante la imposición de normas técnicas que los dejaban fuera.

Al cambiar la directiva de RHP, el programa de este organismo fue definiéndose con mayor precisión.

1) En primer lugar se modificaron las condiciones crediticias. Se dejó de hablar de precios de construcción ajustables, y se dieron a conocer oficialmente los montos de los créditos para las diferentes acciones de reconstrucción: vivienda nueva 2 millones 896 mil pesos; reparación mayor 2 millones 225 mil pesos y remodelación 1 millón 160 mil pesos; esta vez el costo quedó asentado en los nuevos contratos que se firmaron con los inquilinos y que tuvieron ya un carácter legal. Para el pago del financiamiento se estableció que los damnificados cubrirían mensualidades del 20, 25 y 30% del salario mínimo mensual en el D.F. según se trate de reparaciones, rehabilitaciones o viviendas nuevas; ya no se cobrarán anualidades y se pagará un interés del 17% anual, en el caso de vivienda nueva.

Con todos los cambios en el sistema financiero ofrecido se calcula que durante los primeros cuatro años los damnificados apenas pagarán los intereses del crédito y sólo a partir del quinto año empezarán a pagar el préstamo.

Las condiciones de financiamiento para los programas de Renovación Habitacional —particularmente para vivienda nueva— son bastante favorables para los damnificados, de hecho, contrastan con las condiciones de otros programas habitacionales del Estado. Incluso podría hablarse de una política de subsidio en la que el terreno para edificación de viviendas nuevas será prácticamente regalado.

Si se considera un costo promedio de construcción de 50 mil peso el metro cuadrado, los 40 metros cuadrados de vivienda que ofrece RHP costarían 2 millones de pesos. Los 900 mil pesos restantes del crédito que se otorga para vivienda nueva se destinarían a la compra del terreno y, tomando en cuenta que el área de edificación de cada vivienda será de 25 metros cuadrados, resulta entonces que el precio por metro cuadrado de suelo que deberá pagar cada vecino es de 40 mil pesos.

Sin embargo en la medida en que las empresas constructoras que están participando en el programa de RHP ven en la edificación de las viviendas para damnificados un negocio, van ajustando sus precios conforme avanza la inflación. Por tanto es de suponerse que el costo por vivienda será mucho mayor de 2 millones de pesos, reduciéndose así la cantidad de crédito disponible para el pago del terreno (propiedad estatal a partir de la expropiación de octubre) y el Estado tendrá que subsidiar la compra del suelo por los vecinos. Más aún, si los costos de construcción aumentan aceleradamente durante el proceso de edificación, el Estado tendrá que subsidiar la construcción misma[8]. En síntesis puede decirse que el programa de RHP tiende a ser subsidiado por el Estado.

La tendencia a subsidiar la reconstrucción puede entenderse como resultado de la presión social que los damnificados organizados estaban ejerciendo sobre las autoridades. Cuando se dió el cambio el titular de RHP el descontento era creciente, por lo que el Estado tuvo que establecer una política de financiamiento a la reconstrucción como la que actualmente se sigue, ésta era la única manera de enfrentar una demanda masiva con un alto grado de presión social.

La necesidad de evitar un mayor subsidio se sumó a la de desarticular el descontento que se había generado por la ausencia de acciones concretas durante el período en que José Parcero estuvo al mando de RHP. Así, las autoridades se vieron obligadas a resolver el problema de la reconstrucción a la mayor brevedad posible. Esto explica en parte la agilidad que se dió a las obras en varios frentes de construcción a partir del cambio del titular de RHP (que coincidió con la llegada de recursos provinientes del Banco Mundial).

Al darse el paso de las acciones administrativas de RHP (estudios socioeconómicos y entrega de certificados de derechos) a las acciones concretas de construcción, comenzaron a evidenciarse más características del programa.

Las reparaciones que se están realizando son superficiales y tienen un alto costo. Lejos de propiciarse la participación de la comunidad en las obras (lo que reduciría los costos) se ha recurrido a utilizar el aparato de la industria

[8] En páginas anteriores se ha hablado del vertiginoso encarecimiento de los materiales de construcción en el último año.

de la construcción. Además la política ha sido reparar primero fachadas, después espacios comunes y sólo si sobran recursos realizar reparaciones vivienda por vivienda.

Las reparaciones se realizan sin que exista un proyecto de reparación de vecindad, ni un catálogo de precios, ni normas técnicas y reglamento de construcción. En síntesis no se cuenta con una política consistente de reparación de vivienda.

Las supuestas acciones de rehabilitación no son sino remodelaciones, cambios sencillos y que no afectan la estructura de las viviendas, cambios que podrían realizar los propios vecinos con ayuda de maestros albañiles. Se ha optado por este tipo de rehabilitación porque es más barata y vistosa, por tanto reditúa mayores beneficios políticos que las verdaderas reparaciones estructurales, pues éstas últimas son más costosas, en su mayoría no pueden observarse a simple vista y son mucho más tardadas que la obra nueva.

En cuanto a las viviendas nuevas, se ha diseñado un modelo de vivienda en varios pisos poco acorde a las necesidades de los damnificados, ya que rompe con la vivienda-comercio-taller típica de las viejas vecindades del centro. La razón de edificar viviendas en varios pisos parece responder a un propósito de densificación de los predios[9]. El aumento de densidad permite dejar vacantes muchos terrenos que posteriormente puedan ser reintegrados al mercado del suelo, transformando su uso (destinándolos a comercio y otros servicios). El cambio de uso del suelo en el centro de la ciudad ha sido un interés constante de los gobiernos capitalinos y ahora podría impulsarse directamente o bien, dando curso a los amparos interpuestos por los ex-propietarios de vecindades para la revocación de la expropiación, con lo cual los predios regresarían a manos de sus anteriores dueños pero ahora deshabitados.

En los tres tipos de obras (construcción nueva, remodelación y rehabilitación) son el Estado y las constructoras quienes determinan como deberán realizarse los trabajos, sin que se permita ningún tipo de supervisión por parte de los pobladores, y no porque esto sea técnicamente imposible sino porque implicaría dejar ver con transparencia las relaciones entre los protagonistas.

[9] En algunos casos se duplicará el número de vecinos de un predio.

El último viraje en la política de RHP a raíz del cambio de su titular se dió en relación con las viviendas provisionales. Los conflictos en torno a ellas se habían agudizado a tal punto que se registraron incendios provocados en varios de los campamentos. La urgencia de detener este tipo de manifestaciones dada la presencia de la prensa internacional en la ciudad de México por el Campeonato Mundial de Futbol, llevó a atender algunas demandas de la población de los campamentos transitorios: se les dotó de gas estacionario, cocina colectiva, módulo de baño y se cambiaron los techos de cartón por asbesto.

Por otra parte, se optó por dejar de construir las viviendas provisionales tan criticadas (para las que además ya no existían espacios disponibles) y se abrió un programa de ayuda para renta destinado a los vecinos de los inmuebles que serán demolidos. La ayuda consiste en 30 mil pesos mensuales para alquiler de habilitación mientras se construyen las viviendas nuevas y 100 mil pesos de apoyo para mudanza.

Política General de Vivienda y Política de Reconstrucción.

Una vez analizados los diversos programas de lo que hemos llamado la "Política Habitacional de Emergencia", es importante resaltar sus similitudes y diferencias respecto a lo que ha sido la política general en materia de vivienda durante el sexenio.

Los programas de vivienda para damnificados comparte algunas de las características tradicionales de los programas para la población de más escasos recursos:

- Las reparaciones, remodelaciones y rehabilitaciones no garantizan seguridad para habitar las viviendas.
- El acceso a los programas está frecuentemente mediado por la afiliación obligatoria a organizaciones controladas por el partido oficial.
- Son programas que impiden en la práctica la participación activa de los vecinos en la planeación, supervisión y ejecución de las obras.
- Se priorizan proyectos constructivos en los que la participación de empresas privadas es el elemento fundamental[10], sin retomar experiencias alternativas desarrolladas con éxito por organizaciones vecinales.

[10] Cabe destacar que si bien la política de reconstrucción no tiene como principal meta reactivar la industria de la construcción, sino desarticular el descontento social que se iba acrecentando, ha permitido a las empresas constructoras compensar parcialmente los efectos de la restructuración del gasto público: las grandes empresas se han favorecido con las demoliciones y obras en escuelas y hospitales (a las que se destinarán íntegramente los aproximadamente 40 mil millones de pesos recaudados en el Fondo Nacional de Reconstrucción, más recursos fiscales y préstamos del exterior); mientras las constructoras pequeñas se están favoreciendo con los programas de vivienda.

- Las normas técnicas se definen sobre la base de criterios económicos que facilitan el trabajo y no a partir de las necesidades de la población, de las características del espacio, de las particularidades de la zona, etc.
- La información que se ofrece a la opinión pública sobre estos programas se presenta siempre fraccionada, lo que impide una oportuna evaluación de ellos.

La diferencia fundamental de los programas para damnificados, y especialmente el de vivienda nueva ofrecida por RHP, respecto a otros programas de vivienda es que mientras en éstos últimos las condiciones de pago son prácticamente inaccesibles para la población a la que supuestamente están destinados, el financiamiento para la reconstrucción está subsidiado. La política de subsidio no puede entenderse como una política general o de largo plazo, sino como una táctica temporal para enfrentar una fuerte presión social.

Si bien el subsidio a la vivienda reporta beneficios políticos al Estado, —pues le permite legitimarse—, a lo largo de la historia se ha sacrificado el gasto social para vivienda, dejándose la solución del problema habitacional a la población misma; fuera de los programas de reconstrucción nada parece indicar que la tendencia general vaya a invertirse (generalizando el subsidio) y menos aún en una situación de crisis financiera del Estado.

Ni siquiera existe garantía de que la política de subsidio continuará hasta el final del proceso de reconstrucción. En los contratos de compra-venta firmados por los damnificados no se establece ningún compromiso de RHP que asegure que éste cumpla con el programa ni establece sanción alguna en caso de incumplimiento. (Las uniones de vecinos están luchando porque se contemple en los contratos una cláusula que incorpore compromisos y sanciones).

Con la política seguida hasta el momento se está subsidiando el lucro y promoviendo una industria que no ha cumplido siquiera con los objetivos que en materia habitacional ha señalado el Estado.

Para poder responder con eficacia a las necesidades habitacionales en el país,

tanto en situaciones de emergencia como en general, se requiere por un lado, del control por parte del Estado sobre los insumos y el proceso de producción y por otro lado, de espacios de participación de la comunidad para decidir el rumbo de las políticas a seguirse (al respecto los proyectos independientes de reconstrucción tienen mucho que aportar). Sólo así se logrará producir una vivienda barata y con subsidios bajos.

Proyectos independientes de reconstrucción.

Poco después de decretarse la expropiación, en el mes de octubre, se iniciaron las obras de reconstrucción promovidas por las organizaciones de vecinos de las colonias afectadas. Se calcula que en este momento se están construyendo alrededor de 150 viviendas con donativos nacionales e internacionales y con el apoyo técnico de asociaciones profesionales y universidades.

Considerando la magnitud del programa de reconstrucción global de las zonas afectadas y los fondos limitados con los que cuentan las organizaciones vecinales que han emprendido proyectos alternativos, se calcula que en conjunto los grupos independientes podrán responder, a lo sumo, al 2% de la demanda total de vivienda.

Si bien se trata de una aportación modesta, la alternativa independiente ha podido demostrar hasta el presente que la participación de los afectados en el proceso garantiza el desarrollo del mismo desde la tramitación y gestión del proceso, hasta el proyecto, demolición, reubicación provisional y la obra misma.

La separación no solo de objetivos sino también de procedimientos entre el proyecto oficial y el independiente, es cada vez más grande. Por su lado el proyecto estatal comprende una vivienda de 40 mts.^{2} a un costo alrededor de 3 millones de pesos, mientras que por la escasez de recursos las organizaciones independientes, plantean una vivienda de 25 mts.^{2} con posibilidades de crecer al doble; su precio es de 500 mil pesos en la primera etapa. Entre otras diferencias, puede señalarse que en tanto el proyecto oficial plantea vivienda en varios pisos, el proyecto independiente responde a la necesidad de que la vivienda esté en contacto con el suelo, considerando que es un aspecto vital para el desarrollo de la vivienda-comercio-taller. Por otra parte el proyecto independiente como el de la Unión Popular de Inquilinos de

la colonia Morelos (UPICM-PM) y la Unión de vecinos de la colonia Guerrero (UVCG), cuenta con la participación de la gente en la construcción. Se están capacitando en plomería, electricidad y albañilería a los vecinos y miembros de la organización vecinal. Esto, que no sólo abarata la construcción de estos conceptos en la obra, permite además a las organizaciones contar con técnicos para resolver otros problemas que se presenten. En el caso de la participación de constructoras en el proyecto independiente, se están tomando en cuenta la opinión de los vecinos en el proyecto y se les están asignando tareas de vigilancia de material y avance de obra, lo que permite un control más efectivo del costo de la construcción. Por otra parte se piensa integrar a los vecinos capacitados a terminar las obras en los conceptos señalados con anterioridad.

A pesar de que la alternativa independiente no sólo ha demostrado efectividad en el desarrollo del proyecto, sino también en cuanto a formas de participación popular en un proceso de reconstrucción, todo hace pensar que esta experiencia no será aprovechada para el desarrollo del proyecto oficial. Y la razón es muy sencilla: no existen todavía, cauces de participación democrática de la población en la toma de decisiones respecto a los problemas que le afectan.

Con respecto a la participación de los vecinos en el proceso de reconstrucción podemos decir que aún a pesar de que en el D.F. la colaboración organizada de los habitantes no sólo fue importante en los momentos posteriores a los sismos, sino que ha sido una forma tradicional de participación de los ciudadanos en la conformación de la ciudad, *en la práctica* el Estado aún no reconoce la importancia de la participación popular.

La falta de canales de participación democrática en la ciudad, ató de manos a muchos ciudadanos para que resolvieran los problemas que les provocaron los sismos. Fueron las organizaciones vecinales de las colonias afectadas quienes permitieron al conjunto de la sociedad civil enfrentar los efectos de los sismos de manera organizada, así como también dar cauce a la participación solidaria de muchos ciudadanos.

Razones como las mencionadas deberían implicar ya la participación de la ciudadanía en el gobierno capitalino. Sin embargo esto no sólo no es recono-

cido sino que también se está tratando de controlar la participación de las organizaciones populares en la reconstrucción. A más de seis meses de los sismos, el Estado recurre mediante el Convenio de Concertación Democrática a la participación de pobladores, universidades, fundaciones y organismos técnicos para facilitar, tan solo, el desarrollo de su programa y no para abrirlo y permitir que este se enriquezca con las opiniones y propuestas de los afectados. El Estado entiende la participación popular como un mecanismo de legitimación de sus proyectos y no como un mecanismo de orientación popular de la reconstrucción.

Por lo dicho hasta aquí podemos concluir que la lucha por una vivienda digna para las amplias mayorías de la población es también una lucha por espacios democráticos para la participación de la comunidad.

POLITICA DE SUELO.

Dada la incapacidad para ofrecer alternativas de solución a la problemática habitacional de amplios sectores sociales urbanos, el Estado siguió durante sexenios una política de promoción y tolerancia a la "ocupación ilimitada de la tierra", soslayó el crecimiento vertiginoso de las ciudades, permitiendo la formación de múltiples asentamientos irregulares en los que la población de menos recursos y, particularmente, los inmigrantes pobres pudieron construir sus hogares utilizando para esto sus propios y escasos recursos.

Mediante la política de promoción y tolerancia a la "ocupación ilimitada de tierras" el Estado pudo canalizar la demanda de vivienda y servicios, despreocupándose del alojamiento de las masas trabajadoras y de la urbanización de las zonas destinadas a ello.

Al paso de los años —con la creciente organización del Movimiento Urbano Popular— los asentamientos irregulares se convirtieron en fuente de problemas políticos para distintas instancias del gobierno —sobre todo para aquellas relacionadas con la definición de la tenencia de la tierra y la dotación de servicios— de tal suerte que en la actualidad esos asentamientos son considerados "caldo de cultivo" para la oposición organizada al regimen y, por tanto se juzga necesario eliminarlos (regularizando los ya existentes e impidiendo la formación de nuevos).

Además de las anteriores razones políticas, han existido factores económicos que han llevado al Estado a plantearse el freno a su política de "ocupación ilimitada de tierras". Particularmente en el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), tienen un papel relevante los altos costos que derivan de la administración y dotación de servicios en una urbe tan grande. En condiciones de austeridad como las que actualmente rigen al gasto público, se dificulta cada vez más crear infraestructura y equipamiento urbano.

La constante sangría que para el Estado significa el pago de intereses de la deduda externa e interna, ocasiona que se disponga de muy pocos recursos para realizar obras públicas. Además, los costos de las nuevas inversiones se incrementan a un ritmo tan grande, que generan deseconomías de escala. Debido a que los costos de la ampliación de servicios en las grandes ciudades aumentan proporcionalmente más rápido que el número de beneficiarios, el Estado se ve forzado a tratar de limitar la expansión urbana de las principales zonas metropolitanas y a pensar en opciones para la desconcentración de la vida nacional (aunque en realidad no ha tomado medidas energicas en este sentido).

Resulta entonces que desde el punto de vista económico, el freno a la expansión horizontal de las zonas metropolitanas, está orientado a intensificar la densidad de las áreas ya urbanizadas, de tal forma que el crecimiento poblacional vaya acompañado por el aprovechamiento de la infraestructura ya existente.

Para lograr controlar a los pobladores de colonias irregulares, evitar la formación de más asentamientos de este tipo y densificar áreas seleccionadas para tal fin, el gobierno se ha visto obligado a intentar cambios en su tradicional política de ocupación del espacio urbano. Hoy día, el énfasis del discurso oficial en la materia está puesto en la "recuperación de la rectoría del Estado sobre los usos y destinos del suelo". Con el fin de alcanzar el pretendido control territorial la política actual de suelo plantea cinco grandes líneas de acción:

a) regularizar asentamientos consolidados.
b) impedir nuevos asentamientos irregulares.

c) crear reservas territoriales.
d) definir usos del suelo.
e) revisar sistemas de catastro y registro de propiedad.

La regularización de predios.

En realidad, nada tiene de original que se hable de regularizar predios urbanos mediante programas de vasta cobertura. La promesa de regularización y las acciones en este sentido, han sido una constante que por sexenios se ha utilizado para reforzar liderazgos políticos al interior de la CNOP y para "legalizar" o avalar a posteriori la política de tolerancia a la ocupación irregular de suelo.

No obstante, en el contexto de la "renovación moral" se ha dado un amplio —y para algunos sorpresivo— reconocimiento oficial de las dimensiones alcanzadas por la problemática de irregularidad en la tenencia de la tierra.

Las propias dependencias públicas llaman continuamente la atención respecto a la urgencia de regularizar miles y miles de predios urbanos, dada la alarmante magnitud del problema. Por ejemplo, la Dirección de Regularización Territorial del D.D.F. afirma que en la capital existen 300 mil predios irregulares; para Guadalajara la Dirección de Catastro Estatal de Jalisco estima que aproximadamente la sexta parte de la zona metropolitana corresponde a asentamientos irregulares que comprenden alrededor de 500 mil predios; para el caso de la ciudad de Puebla la Delegación Regional de la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) calcula que 50 mil familias habitan las 66 colonias irregulares que existen en esa urbe; finalmente la Comisión para la Regularización del Suelo en el Estado de México (CRESEM) afirma que en tan solo 16 municipios del Estado de México de los que se han conurbado con el D.F., existen 4.5 millones de personas habitando alrededor de 700 mil lotes con tenencia del suelo irregular.[11]

El reconocimiento de las dimensiones del problema por las autoridades no puede interpretarse —desgraciadamente— como indicio de avances sólidos en su solución. En inumerables colonias existe una verdadera maraña jurídica

[11] Información de Prensa del 22 de enero, 18 y 27 de marzo de 1986, en los diarios uno más uno y excélsior.

respecto a la situación del suelo; esto dificulta deslindar competencias administrativas y por tanto masificar los programas de regularización.

En la práctica puede observarse que si bien existe una tendencia a regularizar aquellas colonias cuyo grado de consolidación elimina la posibilidad de desalojo (sea por el tiempo que tienen asentado los colonos, por su nivel de organización o por el promedio de ingresos de la población), las acciones efectivamente realizadas para regularización de asentamientos han sido escasas y en general, su desarrollo lento. Al revisar la información periodística correspondiente al actual gobierno no es posible encontrar criterios explícitos, claros que justifiquen la agilidad en la regularización de algunas colonias mientras que en otras ésta permanece estancada. Más que de una estrategia precisa para resolver la situación irregular de amplias extensiones urbanas, parece continuar la vieja política de efectuar acciones aisladas con fines propagandísticos y políticos. De hecho, Durante el período preelectoral de 1985, PRI, PARM y PST impulsaron ante CRESEM y CORETT la regularización de varios asentamientos. Se regularizaron también asentamientos en los que la situación era ya demasiado conflictiva, como en el caso de varias colonias de la zona de los Belvederes en el Ajusco.

Recientemente, en mayo de 1986, la Dirección de Regularización Territorial del D.F. anunció —como si fuera algo novedoso— que ya no se permitiría regularizar terrenos en bloque o por colonia, sino predio por predio y excluyendo de la regularización los baldíos, establecimientos comerciales y lotes mayores de 500 metros cuadrados. Con esta medida —se dijo— se evitará la especulación entre aquellos que se beneficiaban con regularizaciones en bloque.

La regularización jurídica de la tierra, esto es, la legalización de los derechos de propiedad sobre el suelo (distinta de la regularización física y de la fiscal) siempre ha concluido con la entrega del título de propiedad para cada uno de los predios que integran una colonia, excluyendo —en teoría— lotes con determinados usos y dimensiones, según sean las normas establecidas por el organismo responsable de regularizar en cada caso específico (CRESEM, CORETT, SRA, DART, etc.).

Con frecuencia,sin embargo, se regularizan lotes que rebasan las dimensiones establecidas o que tienen un uso diferente de los aprobados para la regularización; todo es cuestión de influencias, sobornos y clientelismos políticos. La legalización individual de los predios debería evitar que los especuladores se aprovecharan de las luchas de los colonos por obtener una respuesta favorable a su caso, pero esto no sucede y nada hace suponer que "ahora sí" se evitará la especulación mediante una selección estricta de los predios por regularizar.

Aún más, persisten vicios añejos que dificultan a los pobladores de menores recursos legalizar su propiedad y favorecen el acaparamiento de lotes entre caciques locales; así por ejemplo, al regularizar una zona suelen violarse los acuerdos sobre el precio que los colonos deberían pagar por su tierra o bien se fijan precios tan altos que los pobladores más humildes no los pueden cubrir, y se ven obligados a aceptar la reubicación en zonas muy alejadas y dejando un campo propicio para la libre acción de fraccionadores. Para ilustrar lo anterior puede mencionarse el caso de la Unión de Colonos Campeste-Aragón en la Ciudad de México: las autoridades se comprometieron a regularizar y escriturar predios a más de 2 mil familias de esa colonia, respetando los precios que se habían acordado en 1976 cuando, por negligencia de las autoridades, se suspendieron los trámites de regularización. En aquel entonces se pedían 15 pesos por metro cuadrado; hoy día se les exigen mil pesos por metro, de tal forma que por cada terreno regularizado hay que pagar hasta 200 mil pesos.

La colonia Federal Burocrática en Huizquilucan y el Ejido de Santa María Chiconhautla, ambos en el Estado de México, pueden considerarse, entre otros casos, como representativos de asentamientos en los que los altos precios de la regularización han provocado desplazamiento de la población.

El freno a la creación de asentamientos irregulares y las reservas territoriales como alternativa fallida.

La política de suelo actual tiene que enfrentar serios vacíos que se dan en otras áreas del quehacer estatal y esto se convierte en la principal barrera para lograr controlar la expansión de las zonas habitacionales populares en

las principales ciudades del país. Se insiste en la urgencia de frenar la creación de asentamientos irregulares y, con tal fin, se recurre constantemente a los desalojos violentos, a las reubicaciones forzosas y a las intimidaciones contínuas a colonos, sin embargo el Estado carece de alternativas concretas para:

1) Detener el desempleo rural y el deterioro de las condiciones de vida del campesinado, factores en los que se originan las migraciones masivas a la ciudad,
2) Solucionar las necesidades habitaciones y de empleo de los sectores urbano populares.

La política de "ocupación ilimitada de tierras" representa una alternativa habitacional para un gran porcentaje de la población urbana y esta opción no se puede cerrar en tanto no se abran nuevas; de ahí que aún cuando tal política ha sido supuestamente cancelada –vía leyes urbanas–, en la práctica sigue vigente. Ante la crisis actual los asentamientos irregulares continúan aumentando rápidamente: en el D.F. el promedio de ocupación anual de suelo es de 453.3 hectáreas y en el estado de México de 1,885.3 has[12], mientras que la zona metropolitana de Guadalajara en los últimos 3 años ha incorporado 90 mil predios irregulares[13].

El proyecto de abrir grandes zonas de reserva territorial de suelo controladas por el gobierno, hacia las cuales poder canalizar la ocupación por parte de nuevos colonos, no ha tenido el éxito esperado como respuesta a las necesidades habitacionales de un gran sector de la población.

En primer lugar, las posibilidades de crear reservas amplias de tierra se reducen prácticamente a la expropiación de ejidos colindantes con las ciudades.

En la zona conurbana de Guadalajara, por ejemplo, El Comité Estatal de Reservas Territoriales de Jalisco ha adquirido entre 1983 y 1986, mil cien hectáreas para desarrollar "fraccionamientos populares de objetivo social"; de esta extensión el 70% (770 has.) corresponden a expropiaciones a ejidos.

12 Universidad Autónoma del Edo. de Méx. "El suelo, recurso estratégico para el desarrollo urbano". Gobierno del Edo. de Méx. Toluca, México, 1984.
13 Información de la Dirección de catastro Estatal de Jalisco a Excélsior, 18 de marzo de 1986.

La expropiación de terrenos ejidales para usos urbanos no es nueva y en muchos casos ha dejado amargas experiencias a los ejidatarios afectados; recuérdense los casos de los chinamperos de Iztapalapa a los que se pagó una indemnización irrisoria cuando se les expropió para construir la Central de Abastos (algunos de ellos, después de cinco años siguen reclamando un pago justo). Otro caso lo encontramos entre los ejidatarios de Santiago Ahuizotla, Azcapotzalco que recientemente denunciaron que después de veinte años de haber sido expropiados, el gobierno aún no cumple todos los compromisos de indemnización. En situación similar se encuentran comuneros de Santa María Astahuacán, Iztapalapa a quienes se adeuda una indemnización desde hace 25 años.

Estas experiencias y tantas más –que sería largo enumerar– provocan descontento entre el sector campesino y recelo cuando se anuncia la creación de reservas territoriales y ecológicas en terrenos que son propiedad de los núcleos agrarios. Al respecto fue sintomático el rechazo de la Liga de Comunidades Agrarias y de diversos ejidos y comunidades al darse a conocer la primera versión del Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica (PRUPE), en la que se hablaba de la expropiación de 77 mil has. "verdes" del D.F. para formar una reserva ecológica. En aquella ocasión la CNC declaró que es incalculable la deuda que tiene el D.D.F. con ejidatarios por concepto de expropiaciones.

Así pues, la primera barrera que enfrenta la creación de reservas territoriales –como alternativas para responder a la necesidad de albergar a una población urbana creciente– es el rechazo de los núcleos agrarios a ser expropiados para crear tales reservas por temor a no ser debidamente indemnizados.

En segundo lugar, el mismo recelo hacia las expropiaciones propicia lo que la política de suelo quiere evitar: la venta ilegal de predios comunales y ejidales y la consiguiente formación de asentamientos irregulares: ante la "amenaza" de expropiación, muchos campesinos prefieren vender apresuradamente sus predios a particulares para obtener así un mayor pago por su terreno que el que recibirían si éste fuera apropiado por el gobierno.

Por otra parte, la crisis financiera por la que atraviesa el Estado merma sus posibilidades de adquirir reservas territoriales de dimensiones significativas.

Además, el deterioro del nivel real de los salarios impide que las grandes mayorías puedan adquirir suelo, ya que para éstas es difícil llenar los requisitos financieros que se exigen en los programas oficiales de suelo para vivienda o lotes con servicios.

En el caso de la ciudad de México las perspectivas de éxito de los proyectos de crear reservas territoriales son mucho más limitadas debido a que las zonas agroforestales aledañas a la mancha urbana son considerados áreas de protección ecológicas y como tal quedan "vedadas" para programas habitacionales. El discurso ecologista que la presente administración del D.F. ha utilizado como argumento para tratar de impedir la formación de nuevos asentamientos irregulares, ha llevado a restringir las superficies disponibles para crear reservas territoriales. De acuerdo con el "Programa General del Programa Director de Desarrollo Urbano, Rural y Ecológico del D.D.F." (versión 1985) se cuenta con 7 mil 708 has. de áreas baldías y 8 mil 083 has. deterioradas, abandonadas o subutilizadas que en conjunto podrían ser consideradas reserva territorial para el crecimiento urbano.

De acuerdo con ese mismo programa, se estimaba que para 1986 el Distrito Federal rebasaría los 10 millones de habitantes y tendría un índice de crecimiento poblacional del 2.2%, calculándose que para el año 2010 la población de la capital del país ascenderá a 14.64 millones. Para un incremento demográfico de tal magnitud una reserva territorial de 15 mil 791 hectáreas resulta claramente insufiente; más aún cuando esta reserva todavía no ha sido adquirida por el Estado y no hay garantías de que podrá disponer de ella.

El propio Estado reconoce que "para el Distrito Federal prácticamente no existe reserva territorial, por lo que se propone la captación de nueva población por la vía del aumento de la densidad[14]". Asimismo señala la necesidad urgente de disponer de una reserva de 6 mil 750 hectáreas en el Valle de Cuautitlán-Texcoco y de 3 mil 300 hectáreas en el D.F. para crear vivienda de interés social, medida que deberá complementarse con programas de regularización de la tenencia de la tierra con el propósito de redensificar sitios regularizados[15].

[14] "Programa General del Programa Director de Desarrollo Urbano, Rural y Ecológico del D.D.F." 1985, pág. V-26.

[15] Ibid.

Los sismos de 1985 plantearon la necesidad de reubicación territorial de miles de familias y esto, desde luego, agudizó la presión sobre las reservas de tierras disponibles.

Existiendo tantas dificultades para la regularización masiva y la creación de reservas territoriales, el Estado ha propuesto otra gran línea de acción, con la cual espera reforzar las anteriores, en la tarea de contener el crecimiento urbano; se trata de este caso del establecimiento de normas para usos del suelo.

La definición de usos del suelo.

El Esquema Rector de Usos del Suelo para la Zona Metropolitana propone la clasificación del territorio en tres tipos de zonas:

1) Zonas urbanas
2) Zonas urbanizables o destinadas a ser reservas territoriales para el crecimiento (de las que ya hemos hablado)
3) Zonas no urbanizables o de protección ecológica.

Respecto a las zonas no urbanizables los principales planteamientos están contenidos en el PRUPE, el Programa Rector de Usos del Suelo y Desarrollo Agropecuario del D.D.F. (PRUSDA) y el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro. Todos estos programas parten del supuesto de que mediante: 1) el aprovechamiento racional de los recursos naturales de las áreas verdes; 2) el fomento de actividades productivas (agrícolas, pecuarias y forestales) afines a la vocación del suelo; y 3) el control de densidades de población e intensidades de construcción, se contará con bases firmes para "salvar el pulmón" de la ciudad de México e impedir el surgimiento de nuevos asentamientos en la periferia urbana.

En el caso particular del D.F. se reconoce que la "Declaratoria de Usos, Destinos y Reservas del Area de Conservación Ecológica" —aprobada en octubre de 1982— no fue una medida suficiente para detener la expansión del área urbana, ya que 7 mil 500 familias se asentaron entre 1983 y 1985 en la zona de conservación; tal situación se debió —según el D.D.F.— a que estas personas no encontraron respuesta a sus demandas de tierra en otra zona de la ciudad y a que se dieron fallas en la vigilancia administrativa.

Este diagnóstico sobre el fracaso en las metas de protección ecológica planteadas a finales del anterior sexenio, no se ve acompañado de las respectivas medidas correctivas en la política de suelo, por lo cual puede esperarse que la mancha urbana continúe creciendo sobre el área de conservación. De hecho, las alternativas de tierra para la población de menores recursos siguen estando ausentes y el énfasis se pone en la reestructuración administrativa. Se plantea dividir las 82 mil 362 hectáreas de protección ecológica en 8 sectores o zonas rurales para hacer más eficiente la vigilancia sobre ellas y el aprovechamiento de sus recursos naturales.

Continuamente se insiste en que a través de una mayor vigilancia para impedir usos urbanos en la "zona rural" del D.F. y del impulso a las actividades agropecuarias podría frenarse la venta ilegal de terrenos ejidales y comunales, como si las actividades primarias fueran una alternativa de sobrevivencia para los campesinos del D.F. a partir de la cual pudieran éstos desarrollar un apego al uso rural de su tierra.

Tomando en cuenta que: a) los insumos agropecuarios se encarecen continuamente y en forma desproporcionada respecto a los precios de garantías; b) el mercado de productos agropecuarios está acaparado; c) las condiciones de contaminación ambiental generan disminución de la productividad, resulta ilusorio pensar —como lo pretende el D.D.F.— que con programas de impulso a la producción agropecuaria podrá evitarse la venta de predios agrícolas para usos urbanos.

De hecho los programas de protección ecológica continúan fracasando. Apenas en marzo de 1986 el delegado de Tlalpan solicitaba el apoyo de la Procuraduría de Justicia del D.D.F. para investigar la particiapación de fraccionadores en la venta ilegal de terrenos ubicados en la zona de conservación ecológica de esa jurisdicción.

La vigilancia sobre la zona de protección nada tiene de estricta y lo que es peor, represetantes campesinos (el caso más difundido es el de los campesinos de Ajusco), han denunciado que empleados y funcionarios de la SRA en contubernio con fraccionadores y "pequeños propietarios" mantienen situaciones ambiguas respecto a la tenencia de la tierra que propician la venta ilegal de predios agrícolas y forestales. En síntesis, la definición de usos prohibidos y a fomentarse en la zona de conservación ecológica no contribuye en mucho para generar una política de suelo que el gobierno pueda impulsar como alternativa a la ocupación ilimitada de tierras y a lo que él ha llamado el crecimiento desordenado de la ciudad.

Para el área urbana se ha realizado también una zonificación que comprende, en el caso del D.F., ocho sectores urbanos (que integran 8 centros y 42 sub centros urbanos) y un centro histórico. En cada uno de ellos se plantea impulsar ciertos usos del suelo y restringir otros, con el propósito de reorganizar paulatinamente el conjunto de actividades urbanas de forma tal que permita "la optimización de la capacidad instalada en infraestructura, equipamiento y servicios públicos", así como una continua política de densificación[16]. Ideas similares están contenidas en el PRUPE, en el Esquema Rector de Usos del Suelo para la Zona Metropolitana y en el Programa Horizonte XXI del gobierno del Estado de México.

Se dice que con la configuración de los ocho centros urbanos en el D.F. y varios centros metropolitanos de servicios en el Estado de México se buscará revertir las tendencias de disfuncionalidad que hoy se dan en la zona metropolitana, lograr un control más eficaz de los usos del suelo y una mayor coordinación de los esfuerzos de planeación del territorio.

En principio se plantea realizar una ordenación física del D.F. que evite las disparidades tan grandes que hoy se dan respecto a la extensión y población de cada una de las jurisdicciones de la capital, por lo cual en cada sector urbano se pretende crear un "centro urbano" de entre 70 y 120 hectáreas, que atienda a una población de entre 1.4 y 2.5 millones de habitantes. Complementariamente se impulsarán los subcentros urbanos, de aproximadamente 12 hectáreas, que atenderán a una poblacición aproximada de 200 mil habitantes.

Los centros urbanos son concebidos como puntos claves para concentración de actividades, gracias a las cuales: 1) se logrará una distribución más equitativa de empleo, vivienda, comercio y servicios en el territorrio del D.F.; 2) se evitarán los grandes desplazamientos de población al interior de la ciudad.

[16] Programa General del Programa Director del Desarrollo Urbano Rural y Ecológico en D.D.F." 1985, pág. V-4.

Se dice que el equilibrio entre los sectores urbanos se propiciará mediante normas especiales de uso de suelo, y de crecimiento vertical así como por una dotación de equipamiento y servicios reducida a satisfacer las demandas de la población que albergue cada sector (ocasionalmente se impulsarán servicios para toda la metrópoli). Para la definición de usos de suelo se elaborarán programas parciales por sector.

Lograr el equilibrio entre las funciones cumplidas por distintas secciones del territorio y la densificación (mediante crecimiento vertical) de áreas ya urbanizadas, supone fuertes erogaciones por parte del gobierno, cosa difícil de efectuar en el marco de una política de austeridad. Por otra parte, si el establecimiento de normas de uso del suelo no es acompañado por disposiciones que impidan la especulación con la tierra, es prácticamente imposible evitar que la población de menores recursos sea orillada a concentrarse en las zonas con menor renta del suelo. Es previsible pues que con los programas diseñados hasta hoy, el Estado no puede revertir la tendencia al "crecimiento desordenado" como él mismo lo llama.

En cuanto a los propósitos de densificar ciertas áreas mediante el crecimiento vertical, puede asegurarse que, dado el deterioro del poder adquisitivo del salario y al incremento de los costos de edificación, para las grandes mayorías urbanas las viviendas terminadas en "unidades habitaciones verticales" no representan una opción y por tanto se seguirá recurriendo a la autoconstrucción de vivienda progresiva en la periferia urbana.

Aunado a lo anterior, los sismos de septiembre de 1985 demostraron que el crecimiento vertical debe ser limitado en una ciudad como la de México, establecida en una zona sísmica, altamente peligrosa para construcciones que rebasan cierta altura.

La política de suelo en la coyuntura post sísmica.

Respecto a la situación generada por los sismos, cabe destacar que la presión de los damnificados obligó al gobierno a modificar sus planes urbanos para el centro de la ciudad capital. Con el proyecto de crear un "centro histórico metropolitano" la presente administración había retomado los intentos de

gobiernos anteriores por expulsar del centro a sus actuales pobladores y convertir esta zona en un área comercial, turística y de servicios.

La organización y lucha de los damnificados obligó al gobierno a expropiar alrededor de 4 mil predios (ubicados mayoritariamente en el centro) y a autorizar la realización de programas habitacionales de emergencia, teniendo que dar marcha atrás en sus planteamientos iniciales de no permitir nuevas construcciónes en los predios que ocupaban los inmuebles derrumbados.

En fin, los sismos estrecharon aún más las posibilidades de éxito de la reordenación urbana propuesta y pusieron totalmente al descubierto rasgos ya viejos de la política de suelo.

También como efecto de la catástrofe de septiembre el gobierno federal tuvo que apresurar la reubicación de cientos de oficinas públicas, en provincia y en la propia ciudad de México. La "reubicación de emergencia" tuvo que prescindir de los proyectos de impulsar el equilibrio en la oferta de empleos y servicios en el área metropolitana.

Por un lado, el regente expresó con claridad que la expropiación de predios a particulares no era una política general del gobierno sino una acción particular que se había tomado para "responder eficazmente y con rapidez a una demanda planteada por los pobladores pobres del centro".[17] En otras palabras, la propiedad privada del suelo y la inequitativa distribución de ésta entre la población quedaron, como siempre, sin cuestionarse; más aún, las rectificaciones al decreto expropiatorio del 11 de octubre permiten apreciar con claridad como finalmente se expropiaron terrenos y viviendas deterioradas y sin mantenimiento mínimo, no así predios e inmuebles de colonias (como la Roma y la Condesa) donde el precio del suelo es alto, o cuyos propietarios eran personas influyentes en la administración pública; el Estado trató de evitar enfrentamientos con el capital inmobiliario.

La expropiación de predios del centro buscaba ante todo legitimar al Estado y quitar banderas al movimiento urbano popular. Al igual que en otras ocasiones se trató de hacer aparecer como una dádiva del gobierno, lo que en realidad era un triunfo de los afectados.

[17] Declaración de Ramón Aguirre Velázquez a la Prensa Nacional.

Otro rasgo típico de la política de suelo es el trato desigual que se da a los campesinos y casatenientes cuando se trata de expropiar predios. En el caso de los primeros hemos visto ya que las indemnizaciones suelen tener un monto ínfimo y frecuentemente se dejan sin cubrir. En el caso de los casatenientes y propietarios de predios urbanos la expropiación de octubre puso de manifiesto el trato diferencial hacia ellos.

A principios de marzo de 1986, el D.D.F. dió a conocer que se destinarían 25 mil millones de pesos para pagar a los propietarios expropiados. La indemnización se pagará con Bonos de Reordenación Urbana del D.F. (BORES) que generarán intereses similares a los otorgados por la banca para depósitos de plazo fijo de 90 días. Los BORES obtendrán utilidades a partir del 12 de octubre de 1985, considerando ésta como su fecha de expedición y tendrán una vigencia de 10 años.

Ciertamente las expropiaciones a ejidos y comunidades no se acompañan de medidas semejantes que den seguridad en el cobro de la indemnización, que restrinjan la devaluación de ésta entre el momento en que fue pactada y su fecha real de pago o que permitan realizar transacciones comerciales mediante la venta de bonos de indeminización.

Finalmente cabe señalar que la expropiación de predios de octubre, plagada de errores, evidenció que los archivos catastrales existentes en el D.F. son muy deficientes. En el primer decreto algunos inmuebles, aparecían enlistados varias veces, pero en cada caso se les ubicaba en una colonia diferente; aparecían también predios propiedad de cooperativas de vivienda, habitaciones unifamiliares o incluso mercados públicos, lo que hace suponer que el registro sobre la propiedad y uso de los predios es poco preciso.

La revisión de sistemas de catastro y registro de propiedad.

Ya antes de los sismos de 1985, el D.D.F. hablaba de la necesidad de revisar los sistemas de catastro para, sobre esta base, readecuar los volúmenes de recaudación fiscal vinculados a la propiedad de inmuebles. Esta medida se contemplaba junto con otras como medio para disminuir el desequilibrio financiero de la hacienda del Distrito Federal. La revisión de los registros

de propiedad se consideraban como medida complementaria a los programas de regularización de tierra.

Los sismos no hicieron más que apresurar las acciones en torno a la actualización del catastro. A principios del año el D.D.F. anunció que se modificaría el Padrón Catastral para disminuir el predial de los predios afectados por los sismos; esta medida se acompañó poco más tarde por la elevación del predial en predios no afectados por la catástrofe de septiembre. El aumento del predial resultó de la revisión del valor catastral de propiedades que, a decir del D.D.F., estaban subvaluadas. Al tomarse un valor mayor como base para calcular el predial, lógicamente éste aumentó y en algunos casos el incremento ha rebasado el mil por ciento.

Fue a fines de febrero de 1986 cuando se inició la recatastración de predios con la revisión de 300 mil cuentas (que representan el 15% de los dos millones cien mil predios registrados en el catastro del gobierno capitalino).

Según información dada a la prensa por Alejandro Hernández S., procurador fiscal del D.D.F., la recatastración permitirá en 1986 recaudar cinco mil millones de pesos *más* que en 1985, ya que se estima que una cantidad similar se estaba perdiendo por evasión fiscal. Se asegura que de los 300 mil predios recatastrados, 1 millón 800 mil tenían valores catastrales muy por debajo de lo que en realidad les correspondía.

A través del Sistema Cartográfico Catastral, se calcula que en año y medio serán actualizados los valores del total de predios de la capital, pero los efectos de la recatastración se están haciendo sentir desde ahora, generando protestas entre distintos sectores de la población:

Las organizaciones de inquilinos han denunciados que a raíz de los aumentos desproporcionados a los prediales, las rentas de viviendas se han incrementado hasta en 200%, violándose con ello las recientes reformas a la legislación inquilanaria.

Por su parte, propietarios de viviendas en alguiler han protestado debido a las "incongruencias" del gobierno capitalino, que hace cuatro años, para incenti-

var la construcción de viviendas en renta, disminuyó los impuestos relacionados con este objetivo y hoy da marcha atrás cobrándoles un predial tan alto que vuelve incosteable la inversión realizada.

A su vez, la Coordinadora Unica de Damnificados (CUD) ha señalado que la recatastración es una medida tendiente a reforzar la política urbana del actual gobierno, pues mediante ella se busca un cambio en el uso del suelo de zonas que hoy día están destinadas a vivienda y que se desea transformar en áreas de servicios; el aumento del predial —asegura la CUD— se orienta a la expulsión de vecinos que por falta de recursos tendrán que desarraigarse de los barrios que hoy habitan.

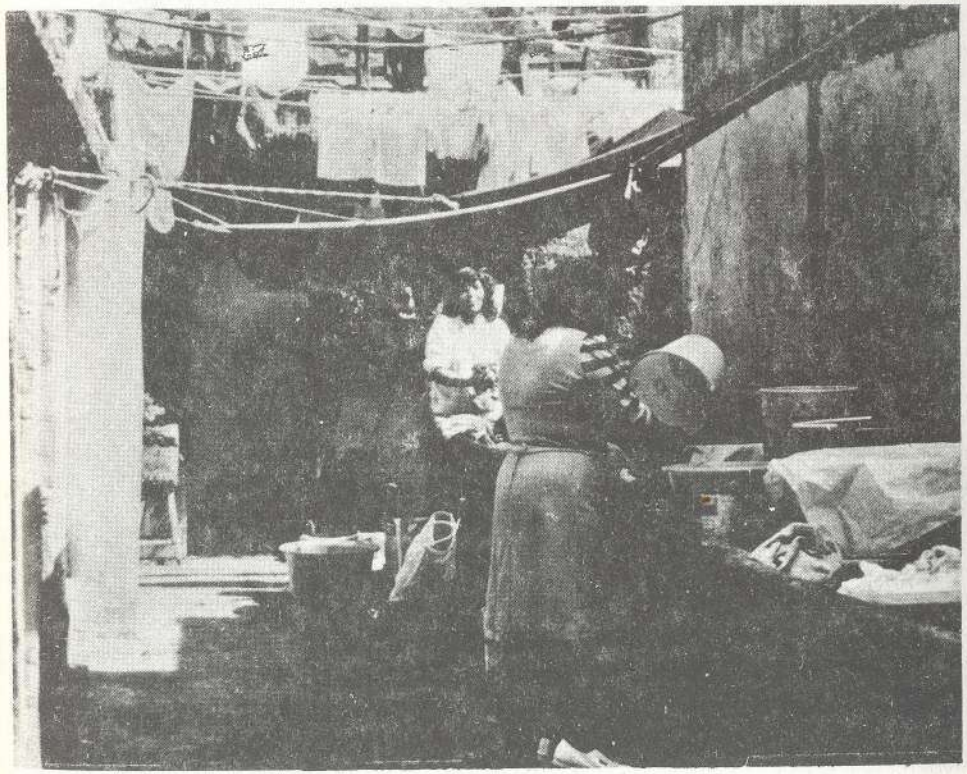
La interpretación que hace la CUD sobre los previsibles efectos del aumento del predial en áreas céntricas de la ciudad de México parece ser acertada. De hecho, existen otros elementos que llevan a pensar que la expropiación de predios realizada en octubre no es una garantía de permanencia en el centro para sus actuales pobladores. Las recientes modificaciones a la legislación sobre propiedad en condominio crean condiciones para que las viejas vecindades de la ciudad que por décadas se mentuvieron fuera del mercado de suelo y vivienda se integren a él y esto a su vez puede servir de base para que la población actual sea reemplazada por sectores medios. En otras palabras, se sientan bases para que el uso habitacional popular que hoy día se da en esta zona de la ciudad sea transformado en un uso habitacional de estratos medios.

Comentarios Finales.

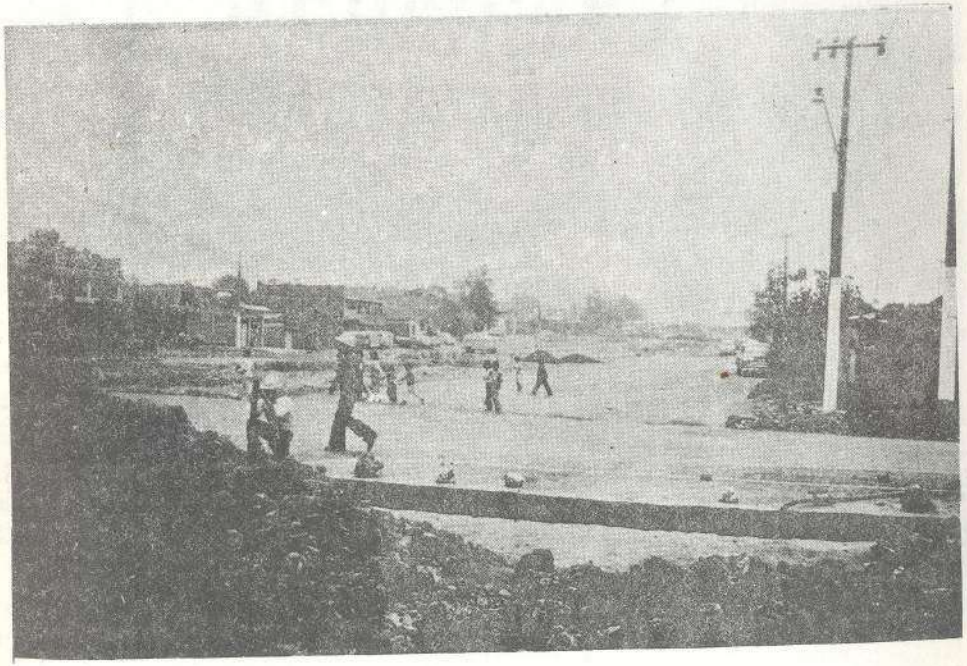
De lo dicho hasta aquí se desprenden algunas consideraciones generales sobre la política actual de suelo:

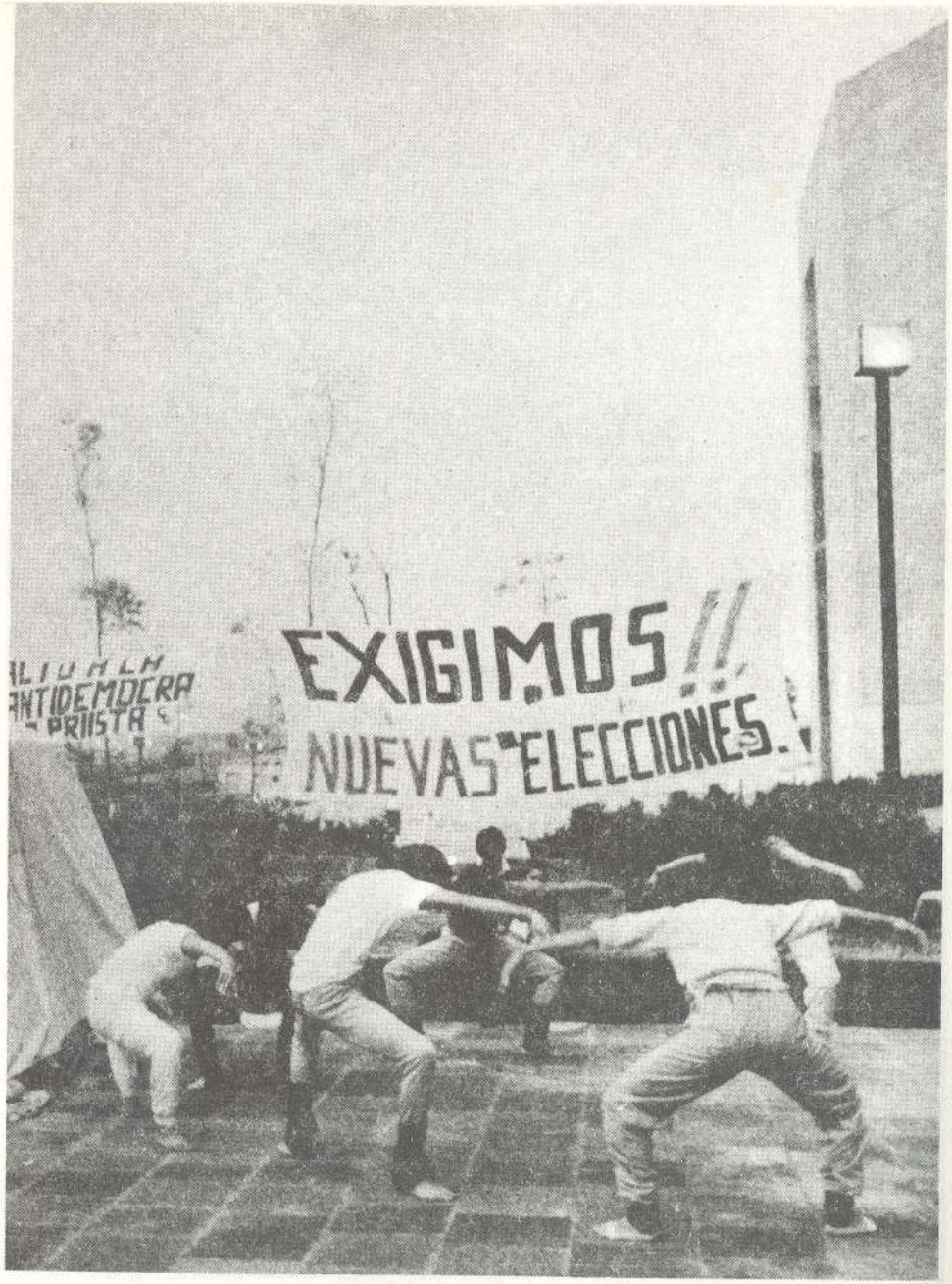
El gobierno aún no ha logrado diseñar una política que le permita en la práctica abandonar la vieja tendencia a la "ocupación ilimitada de tierras". Las acciones planteadas para el control de asentamientos irregulares, para la preservación ecológica y para la distribución equilibrada de usos del suelo en el territorio han tenido muy poco éxito: los problemas que se pretendían erradicar continúan creciendo; el control territorial está lejos de lograrse.

Ante tal situación, el Estado ha recurrido al uso de la violencia en los casos de asentamientos poco consolidados que ocupaban áreas destinadas a otros fines; a la negociación política cuando los riesgos de conflicto eran grandes; a permitir, en los hechos, el surgimiento de nuevos asentamientos irregulares y la acción de fraccionadores ilegales. De seguirse con los proyectos de zonificación del territorio, los mayores logros de la política de suelo quizá se darán en el control administrativo y político de la población y en el aumento de la captación fiscal. Por lo demás no cabe sino esperar que la especulación inmobiliaria siga determinando la distribución y uso del espacio urbano y que la población de menores recursos continúe resolviendo por sí misma sus necesidades habitacionales en las zonas con menor renta del suelo, que son también las menos equipadas y peor localizadas.




RENOVACION
HABITACIONAL
POPULAR





EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Introducción.

La situación que guarda el D.F. dentro del sistema político surgido del Pacto Federal y con ello, la situación de los derechos políticos de quienes habitan la capital del país, ha generado una permanente discusión a lo largo de la historia política de México. Discusión que ha cobrado fuerza en los últimos años, sobre todo entre diversos círculos políticos, pero desafortunadamente no ha trascendido a sectores más amplios de la población capitalina. Las organizaciones oficialistas y el partido gobernante se han encargado de tender una cortina de humo sobre el asunto mientras que organismos populares representativos, como la CONAMUP se encuentran abrumados por los problemas inmediatos y apenas alcanzan a distinguir la importancia de asumir el cuestionamiento a un sistema que se ha entronizado al amparo del olvido colectivo de nuestros derechos ciudadanos.

Planteando las cosas de manera formal, que es como generalmente se ha hecho, resulta un absurdo jurídico el que los ciudadanos del D.F. no compartan los derechos que el resto de la ciudadanía nacional tienen de elegir a sus autoridades y a su cámara legislativa. Esto revela, en un primer plano, la contradicción aparente entre el sistema federal que adopta la República y un sistema de excepción para el D.F., que depende directamente del titular del Ejecutivo Federal.

Pero lo que puede ser un absurdo jurídico, no necesariamente es un absurdo histórico, ni revela por sí mismo un nivel mayor o menor de democracia.

El sistema federal resultante de la imposición de una fuerza hegemónica sobre las fuerzas locales dispersas, si bien como forma de gobierno logró cohesionar a estas fuerzas y consolidó un Estado Nacional, no implicó la apertura a la participación política de las mayorías. Una prueba de ello es que la calidad de ciudadanía —concepto de por sí limitado— no se extendió, inicialmente, a toda la población; excluyó a los no propietarios de inmuebles, a las mujeres y a los jóvenes.

Si revisamos la evolución histórica que ha seguido la estructura de gobierno del D.F., veremos que el gran ausente en las determinaciones fundamentales al respecto, han sido las masas populares. De ahí que los constantes cambios que presenta en su historia, obedezcan en muchos sentidos a las decisiones de los grupos dominantes que han ejercido el poder.

La misma decisión de crear un D.F. fue competencia del grupo criollo que capitalizó la consumación de la independencia y que, bajo la influencia de la Constitución Norteamericana, delineó un sistema político similar al del país vecino.

Desde su origen y hasta la actualidad, el régimen político del D.F. ha seguido el alterado rumbo que las pugnas por el poder le han impuesto. En momentos, el régimen interno ha estado sometido a un estricto control por los gobernantes en turno y, en otros, ha gozado de cierta autonomía interna, mediada por la coexistencia de ayuntamientos electos con intermediarios del Ejecutivo Federal. La entidad capital nunca ha experimentado su plena soberanía respecto del poder central y, mucho menos, la determinación de su rumbo a partir de una amplia participación popular.

Por el contrario la dependencia y el sometimiento al poder central ha sido una constante en la evolución histórica de esta entidad. Primero —y en momentos de crisis política— por la debilidad del gobierno que requiere en esas circunstancias, del control de los hilos de la política nacional, lo cuál pasa por el control de la capital; segundo, por la importancia económica y política adquirida por la ciudad capital que vuelve riesgoso para la estructura de poder la concesión de reformas profundas a este nivel del sistema político.

Sin embargo, en el período reciente la presión de la sociedad asfixiada por

la falta de canales de participación se ha intensificado. Este proceso no es nuevo, tiene como antecedente inmediato la proliferación de invariables formas de participación y organización popular desde la década de los treinta, las cuales se constituyeron en canales propios de los ciudadanos del D.F. para incidir en el gobierno de la capital del país.

En las últimas décadas, el movimiento urbano se ha manifestado de nuevo en forma masiva. Dicho fenómeno ha sido analizado sólo desde la perspectiva de la agudización de los problemas concretos y de la reivindicación de las demandas inmediatas de los pobladores. Aún cuando es cierto que la extensión de la formación de organismos de colonos, inquilinos, alianzas de trabajadores y pobladores, obedece en lo inmediato a las necesidades económicas de éstos, lo es también, que esta proliferación de organismos autónomos expresa implícitamente una impugnación al sistema político que impera en la ciudad, que deja sin oportunidad de incidencia a la mayoría de la población. De la falta de canales de participación real es que surgen organismos autónomos para la acción ciudadana, que con su existencia y actividad, en los hechos, ponen en cuestionamiento el sistema antidemocrático prevaleciente.

Ahora bien, es un hecho que en todo este proceso el movimiento popular se ha conducido más por la necesidad inmediata que por la disposición consciente de asumir su papel como agente democratizador de las viejas estructuras de dominación política. Han sido los partidos políticos, específicamente los de oposición de izquierda, los que han puesto interés en el cuestionamiento de la estructura de gobierno y quienes han presentado propuestas alternativas. Pero paradójicamente sus iniciativas han marchado separadamente de los movimientos urbanos que emergen en la ciudad, aspecto que le restringe base social a sus propuestas, las que son generalmente desconocidas por la ciudadanía.

Las propuestas de democratización del gobierno capitalino, formuladas por los partidos de izquierda, aún cuando encontramos algunas diferencias entre ellas, ponen en el centro del problema, la elegibilidad de las autoridades, proponiendo reformas constitucionales que reintegren esta facultad a los ciudadanos. Mientras que la impugnación popular se manifiesta en la ausencia de formas de participación y de decisión para ellos. ¿Son éstos dos aspectos excluyentes?. De ninguna manera, deberían ser complementarios, pero

hasta ahora no lo son. Entre las demandas populares no se escucha la de libre elección del regente o gobernador, ni la de diputados locales, y en las reformas de los partidos no se proponen espacios de participación directa para los ciudadanos, fuera del ejercicio del voto.

La necesidad de plantear alternativas de participación democrática en el gobierno del D.F. es cada día más importante, sobre todo en momentos en que la estructura actuante se encuentra estancada. No es desconocido ni por el mismo gobierno que, dadas las actuales condiciones, ya no es funcional. Su ineficiencia, reflejada en la falta de control administrativo y del desarrollo urbano, obliga a cambios. Las fuerzas democráticas se encuentran, en este momento, obligadas a plantear alternativas creativas e inovadoras que signifiquen verdaderamente una evolución.

A este interés responde el presente artículo, con el cual pretendemos incorporar algunos elementos que amplíen la discusión. En este artículo abordamos tres aspectos del problema: en la primera parte comentamos las especificaciones que adquiere la implantación del sistema federalista en el país; en la segunda parte hacemos una revisión de la evolución que ha seguido el gobierno de la capital, desde el Congreso Constituyente de 1824 hasta la actualidad; y finalmente, en la tercera parte del artículo reseñamos tres de las propuestas que se han presentado por partidos políticos de oposición.

Esperamos que con este material cuando menos ampliemos el nivel de información sobre el tema. Y si, además de eso, motivamos la discusión entre las fuerzas y organismos interesados en democratizar las estructuras de gobierno y las relaciones diarias entre los que habitamos en esta enorme ciudad, se alcanzarán nuestro propósitos.

FEDERALISMO, DEMOCRACIA Y LOS DISTRITOS FEDERALES

La existencia de un Distrito Federal es característica exclusiva del Estado moderno occidental que ha adoptado el federalismo como forma de estructurar una nación. Es decir, donde no existe un Estado federal, no ha sido necesario crear un Distrito Federal. Este es el caso, por ejemplo de los países latinoamericanos que han adoptado un sistema unitario —a veces mal denominado centralista. La misma historia de México independiente ha mostrado que el Distrito Federal como tal desapareció durante las épocas en que rigió una constitución de corte unitaria.

Esta relación ha provocado el que se dé por supuesto que es una característica indispensable para el sistema federal, supuesto que puede y debe ser analizado y matizado a partir de la ubicación precisa del papel que el distrito cumple dentro del federalismo.

Si bien es cierto que cada Estado federal americano ha creado un distrito federal, también lo es que existen variaciones en la forma de gobierno y la estructuración geopolítica adoptados en cada caso. De la misma manera, existen distintas concepciones y prácticas en el ejercicio y la estructuración del federalismo como forma de Estado, tanto dentro de los sistemas capitalistas como socialistas que lo han adoptado.

Esto nos obliga a aceptar que muchos de los elementos y principios que damos por supuestos no corresponden a características básicas o esenciales

a esta forma de Estado, sino que dependen de las circunstancias históricas en las que se desarrolló cada sistema federalista y su respectivo distrito federal.

La conformación de Estados nacionales

El surgimiento y desarrollo del sistema federalista y sus componentes, debe ubicarse dentro del contexto histórico de fines del siglo XVIII y principios del XIX como reacción de las corrientes independentistas americanas contra el centralismo monárquico europeo.

El rompimiento con el Estado europeo, producto de la separación de las colonias americanas, planteó a los grupos de poder regionales la tarea de crear un poder político que tuviera influencia nacional y permitiera la formación de un Estado moderno.

El reto para presentar un proyecto políticamente independiente que, a la vez, lograra controlar las diversas fuerzas y poderes regionales y locales bajo un nuevo Estado nacional que sustituyera al colonial. Este proceso de conformación de los nuevos sectores dominantes y de su sistema de poder político nacional, caracterizaría con ritmos, dinámicas, etapas y resultados diferentes, a la historia de América durante el siglo pasado y parte del presente.

La contradicción existente entre la dispersión de los grupos de poder económicos y políticos de influencia regional y la necesidad de conformar un poder único, central y nacional, determinó el surgimiento de formas políticas de transición en las que se asignaron y reconocieron cuotas de poder regional suficientes como para que los grupos locales aceptaran la sumisión a un poder central.

El tipo de organización resultante dependía de la fuerza relativa que tenían estos grupos locales. Donde eran económicamente fuertes y exigían una autonomía relativa como condición, surgieron y se implantaron sistemas federales; donde aparecían más débiles, debieron someterse a sistemas unitarios ya centralizados. En donde no se midió la correlación de fuerzas correctamente, surgieron y triunfaron movimientos separatistas que conformaron Estados nacionales independientes.

Por lo general, la correlación de fuerzas entre estos grupos de poder era cambiante, a tal grado que son pocos los sistemas estatales que han sobrevivido sin modificaciones y vaivenes históricos entre diferentes grados y tipos de centralización ya sea utilizando el manto del federalismo o del unitarismo.

La pretendida contraposición entre el federalismo —como propuesta liberal, moderna y democrática— y el unitarismo —como propuesta conservadora, atrazada y promonárquica— es, más bien, un discurso ideologizado que escondía dos proyectos diferentes, para un mismo fin: la conformación de un Estado nacional fuerte y centralizado. De hecho, los diversos argumentos esgrimidos por un bando y otro giran en torno al mismo objetivo fundamental. Quienes defendían el centralismo se basaban en un cuestionamiento a la capacidad del federalismo como sistema para garantizar la "unidad" nacional. Por el contrario, los que defendían al federalismo, lo planteaban como única forma de evitar el separatismo de las regiones económicamente fuertes. No existieron, en realidad, dos fuerzas contrapuestas cuyos planteamientos triunfaran en un país u otro, creando sistemas federales o unitarios, sino diversas fuerzas que buscaban hegemonizar el proceso de "unificación" nacional —léase de centralización del poder— necesario para insertarse en el sistema económico mundial que la "Madre Patria" había cerrado a los americanos.

Así, se fueron construyendo, poco a poco o de golpe, naciones que tenderían cada vez más hacia la centralización, con o sin el manto del federalismo. Hay autores que, incluso, afirman que las corrientes federalistas que realmente veían este sistema en términos de una efectiva descentralización del poder fueron derrotadas, junto con quienes pugnaban por una centralización monárquica en lugar de republicana a través del sistema unitarista.

Lo anterior puede demostrarse viendo los resultados actuales de este proceso histórico. Algunos países vivieron el desmembramiento nacional bajo un unitarismo que no permitía la autonomía regional que los grupos locales exigían (como la Gran Colombia y México). Otros países vieron el mismo desmembramiento por el regionalismo excesivo y la falta de centralización (como la Confederación Centroamericana y el Alto Perú). En estos casos, podría afirmarse que no se midió correctamente la correlación de fuerzas entre los distintos grupos de poder y uno trató de hegemonizar sin poder suficiente, o no hubo ninguno que pudo centralizar para lograr la unificación nacional.

En la mayoría de los países, sin embargo, incluidos Colombia y México, la cambiante correlación llevó a adoptar en diferentes momentos históricos, ambos sistemas para asegurar la conservación de la unidad nacional, no sin que estas pugnas hayan generado numerosas guerras civiles.

La gran mayoría de los autores coinciden en señalar que, con el tiempo, todos lo sistemas nacionales han tendido hacia la centralización del poder en manos del grupo central, ubicado en las capitales, incluidos los casos en donde el federalismo triunfó.

Ha habido, y sigue habiendo, muchos críticos a este proceso, sobre todo, en virtud de los métodos empleados, algunos directos y otros inductivos (como la intervención federal, la desaparición de poderes locales, el manejo —o manipuleo— del crédito, el ahogamiento fiscal, entre muchos otros).

Aún así, el consenso más generalizado es que el Estado (federal) debe, si quiere subsistir como nación, tender hacia la centralización, eliminando gradualmente y de acuerdo a las circunstancias histórico-políticas de cada país, la autonomía estatal y fortaleciendo el poder central a través del presidencialismo.

En la práctica actual, el federalismo se ha reducido a una forma de organización del aparato estatal que define funciones y competencias administrativas. Su preocupación fundamental es asegurar la igualdad formal, jurídica y política de los grupos de poder regionales, representados por entidades federativas.

En este sentido, las diferencias reales con respecto a los llamados sistemas unitarios del continente son pocas. La supuesta autonomía constitucional de las entidades federativas está muy limitada por su sujeción a la Constitución federal y los poderes reservados a la Unión; igual sucede con la autonomía legislativa, cuando existe.

Aún en sistema unitarios, como Colombia, pueden existir legislativos locales electos con facultades limitadas, mientras que en el federalismo venezolano, no se eligen a los ejecutivos locales.

La autonomía municipal es tan relativa en uno como en otro caso debido a la debilidad económica, más que a la jerarquía política otorgada a este nivel de gobierno.

Finalmente, ambos plantean la necesidad actual de llegar a una fórmula de descentralización administrativa —y centralización política— para garantizar un mejor funcionamiento del aparato estatal.

Las capitales del poder

Existe, sin embargo, una diferencia fundamental entre estos sistemas para nuestro análisis: la forma de organizar el gobierno de sus ciudades capitales.

En las capitales de los países con sistema unitario, suele prevalecer la existencia de un municipio al cual se le otorgan algunas características especiales, sobre todo en términos fiscales. El poder ejecutivo corresponde a un alcalde electo en la misma forma y con todas las limitaciones reales que tienen los municipios del resto del país.

En las capitales de los países con sistema federal, existe siempre un territorio segregado de alguna entidad federativa, con una división interna especial y con un régimen de gobierno de excepción. No le corresponde a la ciudad un solo municipio —como en el caso de la mayoría de las ciudades mundiales— sino que dentro del territorio puede existir un conjunto de municipios o unidades administrativas que conforman un sistema de gobierno. Este sistema tampoco corresponde, como es usual, a la unidad geopolítica superior —una entidad federativa o estado, un departamento o provincia— sino a una entidad especial que se le ha dado en llamar Distrito Federal. Esta situación tiene también sus raíces históricas. Volvamos a ellas.

Teóricamente, el federalismo se define como un sistema en el que varios estados originalmente autónomos e independientes deciden unirse, sin perder completamente esta autonomía, para conformar un nuevo Estado.

De esta definición nace lo que se llama el Pacto Federal. En éste se trata de regular las fuerzas entre el grupo de poder central y los regionales, definiendo claramente las competencias de cada uno y asegurando la igualdad

formal de cada grupo regional con respecto a los demás. En este sentido es importante definir, ante todo, el territorio sobre el cual cada grupo de poder regional puede ejercer sus atribuciones en aras de su propio desarrollo económico.

Además de la definición territorial, cada grupo exigió y logró su propia estructura de gobierno con un poder ejecutivo, legislativo y judicial que pudiera controlar localmente, sin contravenir, claro está, el control central. En términos formales esto se tradujo en la posibilidad de elegir o designar "localmente" los funcionarios que representarían estos poderes y de guardar celosamente la llamada autonomía legislativa local.

El primer sistema federal implantado fue el norteamericano, a fines del siglo XVIII. Al lograr su independencia las trece colonias originales, no existía un grupo de poder lo suficientemente fuerte como para imponer su hegemonía sobre los demás. Esto es probablemente lo que dió origen al surgimiento del federalismo como sistema.

Cuentan los historiadores que, al conformarse los Poderes de la Unión, eran tan débiles y sin expresión territorial, que no tenían sede permanente para sesionar. Andaban como judíos errantes de ciudad en ciudad y sufrían constantes agresiones por parte de las autoridades locales. Como consecuencia, se decidió que era necesario fundar una ciudad especial, con territorio propio, y bajo jurisdicción exclusiva del Poder Legislativo Federal.

Esta expresión territorial aparecía como la única forma de lograr que el gobierno federal pudiera hacerse respetar como poder máximo de la federación. Con el tiempo se logró la consolidación del grupo Washington, pero bajo un sistema distinto al latinoamericano.

Cuando, años después, las colonias hispanoamericanas se plantearon la conformación de sistemas federales, tomaron como modelo la Constitución norteamericana. Como parte del modelo se incluía la necesidad de conformar un territorio federal para el asiento de la capital de la nación. Sin embargo, las circunstancias eran muy distintas. Para empezar, no fue necesario fundar una nueva ciudad; la capital se estableció en la ciudad tradicionalmente más importante, centro de los poderes económicos y políticos de la colonia y

sede del grupo central y hegemónico del poder que, con mayor o menor fuerza existía. Pero se asumió, no obstante el modelo.

No era necesario crear un territorio para consolidar el poder de un grupo ya hegemónico, pero si era importante darle a este grupo una expresión territorial que reflejara su grado de poderío político y económico. No era suficiente —dado la autonomía relativa de las entidades— que tuviera una expresión nacional; debía tener un territorio propio y, dentro de este territorio, una ciudad capital que fuera a la vez capital nacional.

Como este territorio no correspondía a un grupo de poder distinto al central, no era indispensable dar la autonomía que exigían las regiones. Su estructuración y forma de gobierno respondía a otros criterios.

Como espacio territorial del poder central, se priorizó siempre una estructura de gobierno que permitiera la "neutralidad" con respecto a las oligarquías locales y, sobre todo, su eficiente administración, ya que de éste dependía el grado de control que se ejerciera, lo que a su vez tendía y tiende a reflejar el grado de poder que se tuviera.

Esto explica el que, en todos los casos latinoamericanos, el poder ejecutivo directo es el Presidente de la Federación, quien designa a un cierto tipo de funcionario en su representación.

Cuando existen poderes legislativos locales —que, por definición, deben ser electos— siempre tienen funciones limitadas a cuestiones administrativas y nunca deciden sobre problemas presupuestales. En la mayoría de los casos, los cuerpos electos son meramente consultivos, sin poderes reales para incidir en las decisiones fundamentales que afectan a los habitantes.

El federalismo y la democracia

Hemos enfatizado en estas consideraciones históricas, las pugnas entre grupos por el poder central. Dentro de estas pugnas, a veces era necesario lograr un consenso de sectores de la población a través de permitir algún grado de participación popular en la vida política del país. Pero es claro que no era

preocupación fundamental destruir las desigualdades de la estructura social, ni siquiera el permitir la participación política de la mayoría de la población.

Una prueba de ello es el hecho de que la calidad de ciudadanía no pretendía extenderse a las mayorías sino, por el contrario, estuvo largo tiempo restringido a los propietarios de bienes inmuebles. La incorporación de sectores femeniles, no propietarios, indígenas monolingües y otros, ha sido y sigue siendo en algunos países conquistas duramente ganadas. El federalismo no es pues, necesariamente democrático.

Frecuentemente se ha supuesto que el federalismo como tal y por principio es más democrático que el unitarismo u otras formas de Estado, que representa la opción de las corrientes liberales y modernistas del siglo pasado en su aparente pugna contra las fuerzas conservadoras y pro-monárquicas.

Parte del error radica en confundir la forma de Estado con la forma de gobierno. El federalismo no es más que una forma de estructurar el aparato de Estado, asegurando un equilibrio entre diferentes fuerzas en el poder. La democracia es una forma de gobierno; define, en esencia, quién gobierna.

La fórmula democrática significa que el pueblo se da su propio gobierno; el pueblo ejerce la soberanía nacional; el gobierno es del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Es un gobierno de las mayorías sobre las minorías.

En este sentido, la democracia no es dosificable; no puede hablarse de grados o niveles de democracia. Por el contrario, cuando el gobierno no es de las mayorías, sino de un grupo minoritario que tiene el poder y lo ejerce de acuerdo a su propio beneficio, sin necesariamente representar a las mayorías, es que puede hablarse de grados o niveles de participación popular dentro del sistema de gobierno. Es cuando puede hablarse de conquistar libertades y derechos democráticos.

Generalmente, cuando se habla de democracia se está haciendo referencia no a un gobierno popular o de las mayorías, sino a la conquista de una serie de libertades políticas y derechos democráticos que pueden ser dosificados y limitados por el grupo gobernante, según las circunstancias.

Bajo esta concepción se están agrupando demandas tan variadas como la república (en lugar de monarquía), la elección y revocación de funcionarios (en lugar de designación), la igualdad de la mujer y étnica (en lugar de discriminación), la universalidad del voto, el derecho de las naciones a la autodeterminación, las libertades de manifestación, organización, libre expresión, prensa, opinión y las garantías individuales consagradas en las diversas constituciones políticas nacionales, incluidas las de corte federal.

También bajo esta concepción de lucha por las libertades democráticas se lucha por la igualdad en estos derechos de todos los ciudadanos de la nación y aparece como un problema nodal la falta de estos derechos en algún sector de la población, como pueden serlo los indígenas, las mujeres o los capitalinos.

Es por esto que cobra especial relevancia cuando un sector importante de la población que, además, tiene una expresión territorial —como es el caso de los habitantes de un Distrito Federal— no tiene las mismas libertades "otorgadas" a los demás. No tienen los mismos espacios de participación democrática. Estos espacios son, básicamente dos: la incapacidad de autolegislarse, lo que elimina el derecho de soberanía popular y la incapacidad de elegir a sus gobernantes directos, lo que elimina el derecho de elección popular.

Los dos principios anteriormente mencionados —soberanía y elección popular— son fundamentales al concepto de democracia republicana debido a que, como forma de gobierno moderno, surge precisamente como reacción a la monarquía en donde el rey era el soberano y su sucesión era hereditaria. Al derrocar a la monarquía y para dar legitimidad al nuevo grupo en el poder era necesario cumplir, aunque fuera en apariencia, con estas demandas populares.

Sin embargo, es preciso señalar que su existencia es formal en la medida en que puede ser dosificada según las circunstancias. En este sentido, el que no se apliquen en un determinado territorio como puede ser el Distrito Federal, constituye una demostración del carácter no democrático (popular) del gobierno y no, como a veces quiere suponerse, una contradicción del sistema. Para demostrar esto es necesario desarrollar algunas ideas:

1. Aún en los territorios en donde existe —aparentemente— la autolegisla-

ción, la soberanía no es realmente otorgada al pueblo, sino al grupo de poder local y, aún así, no deja de ser formal ya que, bajo el pacto federal, la mayoría de los principios jurídicos ya están definidos en la constitución federal y el espacio dejado a las legislaturas locales es prácticamente de ratificación de lo definido centralmente y de organización administrativa independiente.

2. Es ampliamente conocido que el principio de elección popular es muy relativo. Por un lado, existe un control por parte del grupo en el poder del proceso electoral en su conjunto. No es el pueblo en general sino la ciudadanía; y no es la ciudadanía en general sino el electorado quien participa en los comicios. Quiénes son ciudadanos y, de éstos, quiénes quedan registrados en el padrón electoral es definido por el grupo en el poder. No hay que olvidar que la incorporación de ciertos grupos a este proceso es reciente en algunos países. Los requisitos de edad, residencia y otros, también han ido variando con el tiempo y algunos han sido conquistas producto de largas luchas.

3. En la medida en que estos dos principios se convierten en libertades democráticas que pueden ser dosificados y, por tanto, deben ser conquistadas, es posible utilizar un sin número de argumentos para justificar su no aplicación en algunos casos "especiales" como resulta ser el de los distritos federales. El decidir, no sólo quienes pueden elegir y ser elegidos para ocupar ciertos cargos sino qué tipo de cargos pueden ser electos, puede justificarse como un problema práctico que se resuelve bajo un viejo principio de administración: donde se quiera habilidad, se debe designar; donde se quiera representación, se necesita elección. Este principio parte del supuesto de que los cargos electos responden a necesidades políticas, mientras que los designados por una autoridad superior responden a necesidades técnicas. Esto, por lo menos para algunos, explica por qué no debe ser electo el poder judicial, qué tipo de cuerpos legislativos deben serlo y cuando pueden serlo los poderes ejecutivos.

Conclusiones

Hemos visto que la historia del federalismo es, en síntesis, la historia de la centralización gradual del poder, visto como un proceso en el que los elementos determinantes radican en la correlación de fuerzas entre los grupos económicos y políticos de influencia regional y nacional. También se ha visto que, en este proceso, no puede hablarse realmente de una democracia como sistema de gobierno, sino de la conquista paulatina de espacios de participación por parte de diferentes grupos sociales, básicamente manejados en función de las necesidades de lograr un consenso que tienen los diferentes grupos de poder.

En este sentido, algunos principios democráticos fundamentales ligados al federalismo como sistema, tales como la autonomía constitucional, la autolegislación, la elección popular y el respeto a la organización municipal, no son necesariamente recogidos en la organización de los distritos federales porque éstos no representan a una fuerza de poder diferente del central al que, históricamente, debió dársele su lugar para evitar la separación. Dependen, más bien, del grado de participación popular que, en general, se haya conquistado.

Originalmente, los distritos federales se plantearon como espacios administrativos necesarios para garantizar la "neutralidad" del gobierno federal que no podía estar supeditado a la jurisdicción de ningún grupo local de poder. Pero, con el tiempo, el fortalecimiento del poder central, la creciente centralización económica y política que trae como corolario una gran concentración demográfica, se vuelve cada vez más difícil de justificar el régimen de excepción impuesto a una porción territorial importante, sin levantar cuestionamientos al sistema en su conjunto.

Los argumentos en contra de una "democratización" que defienden el actual status de las capitales federales son muy discutibles y contradictorios. La falta de autosuficiencia económica cuestiona, más bien, la débil estructura municipal dentro del federalismo y plantea la pregunta de por qué no existe el mismo conflicto en el caso de las capitales de las entidades federativas o de países con Estados unitarios.

Ante el argumento de la imposibilidad de que coexistan dos poderes legislativos soberanos en un mismo territorio, que puede afirmarse que el soberano es el pueblo, según las constituciones, por tanto, este argumento más bien, confunde.

No existen razones legales para que el pueblo capitalino no sea soberano en su territorio. El problema siempre ha sido de correlación de fuerzas.



LA RESTAURACION EN EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Desde su creación, el gobierno del Distrito Federal ha vivido una constante restauración. El sucesivo y alternado cambio de regímenes en el país desde el siglo pasado, sólo ha servido para reinstalar en el gobierno de la capital a un organismos más o menos dependiente del presidente, dictador o Monarca en turno. Nunca los cambios que ha tenido la estructura de gobierno del Distrito Federal han implicado una total participación democrática de los ciudadanos en él.

Si bien es indudable que se han producido avances y retrocesos durante el proceso, el gobierno de la capital del país ha estado ligado umbilicalmente al que detenta el poder en México. Por esta razón, para proponer alternativas democráticas futuras de gobierno en el Distrito Federal, el pasado sólo será útil en la medida en que no se retome como modelo.

Es posible que dentro de las alternativas que se piensen para el gobierno de la ciudad de México se retomen algunas formas de participación democrática experimentadas con anterioridad. Sin embargo, si éstas no están combinadas con formas creativas e innovadoras, es posible que se extingan tan fácilmente como las que hubo en épocas no tan remotas.

La necesidad de plantear alternativas de participación democrática en el gobierno del D.F. es cada día más importante, sobre todo en momentos en que la estructura actuante se encuentra estancada. No es desconocido ni para el mismo gobierno que, dadas las actuales condiciones, ya no es funcional. Su

ineficiencia, reflejada en la falta de control administrativo y del desarrollo urbano, obliga a cambios que, para quienes conocemos su tendencia, implicarán una nueva restauración.

Los orígenes

El surgimiento del Distrito Federal en nuestro país tiene sus orígenes en la forma en que sus creadores entendían la formación de una nación federal. Esto puede constatarse cuando se revisan las influencias y contradicciones en que se elaboró la Constitución de 1824 y que fue en donde se gestó el Distrito. Finalmente, fueron las ideas dominantes de la época, provenientes principalmente de los Estados Unidos, las que influyeron en los constituyentes para crear un sistema de gobierno ajeno a la tradición propia.

Aun cuando en la Constitución de 1824 se logró imponer la idea de un Distrito Federal, éste sufrió cambios posteriormente al desconocerse la vigencia de la Constitución en 1836, 1843 y 1853, al imponerse bases legales centralistas. Fue principalmente durante el gobierno de Santa Anna, en 1835 y en 1853, cuando desapareció la existencia del Distrito Federal, para convertirse en Departamento.

En 1843, después de la primera derrota de Santa Anna y mientras se dio vigencia a la Constitución de 1824, el Distrito Federal pasó a formar parte del Estado de México, de donde había salido.

Como consecuencia de la segunda derrota de Santa Anna, en 1856, y con la idea de actualizar la constitución de 1824, se promulga la Constitución de 1857. Esta, siete años más tarde, sufriría los embates centralistas de nuevo, ahora de una monarquía extranjera. Al instalarse el Imperio, el Distrito Federal queda comprendido dentro del Departamento del Valle de México. Con la caída de Maximiliano, en 1867, retoma vigencia la Constitución de 1857 y se consolida el federalismo en México.

El Distrito Federal de Importación 1824-1857.

"Del Norte, sí, de Norteamérica, nos ha venido la idea de una Ciudad Federal que no pertenezca a Estado alguno, y no la necesidad que los obligase a tenerla, ni nos obligue a nosotros."Fray Servando Teresa de Mier, 1824.

Por razones totalmente imitativas, inspiradas en ideas dominantes de la época y principalmente provenientes de los Estados Unidos, la Constitución

de 1824 retomó una serie de instituciones y principios ajenos a la que pudiera considerarse producto de una tradición nacional. El caso de la existencia de un Distrito Federal es uno de ellos.

La Constitución de 1824 en el capítulo referente a las partes integrantes de la Federación incluye una entidad llamada Distrito Federal. Este distrito quedaba comprendido dentro del territorio que abarcaba una circunferencia de dos leguas de radio tomando como centro la Plaza Mayor de la ciudad de México.

La idea de crear un territorio de esta naturaleza en el país proviene de la Constitución de los Estados Unidos de América, en la cual se establece la existencia de un Distrito Federal, que sería sede permanente de los poderes federales. Las razones para determinar la existencia de un territorio de este tipo se encuentran en la naturaleza de su historia.

El Congreso estadounidense residió por cerca de 18 años en la ciudad de Filadelfia y la falta de apoyo por parte de las autoridades del Estado lo obligó a trasladarse y errar por varios estados de la Federación. Asimismo, con la creación de este distrito se pretendía crear una ciudad que fuera metrópoli del país y, además, que en un futuro llegase a ser la capital del nuevo mundo descubierto por Colombo. De ahí lo de Distrito de Columbia.

Al discutirse en el Congreso Constituyente de 1824 en México el problema de la creación del Distrito Federal, surgieron polémicas importantes en torno a dos aspectos: primero, sobre la necesidad de construir una ciudad federal, y segundo, en cuanto a la ubicación de esta ciudad en caso de que se hiciera.

Fray Servando Teresa de Mier fue uno de los más agudos críticos de la posición de crear una ciudad federal y de que, si ésta se hiciera, no correspondiera a la ciudad de México. En su presentación al Congreso Constituyente dijo que "si se criticaba a los españoles de las Cortes de Cádiz por su anglomanía, y con más razón se pudiera censurar a nosotros la nortemanía, que tan mal ha probado a nuestros hermanos del sur"[1]. Al referirse a la posible

[1] Primer centenario de la Constitución de 1914. Dirigida por Pedro de Alba y Nicolás Rangel, pág. 389-390.

ubicación de esta ciudad federal dijo estar de acuerdo en que fuera en la ciudad de México: "la verdad sobre este punto es que en México está el centro de la población de Anáhuac; y ese centro político y no el geográfico es el que se debe buscar para la residencia del gobierno, que nada tiene que hacer en los desiertos. El entendimiento que rige al hombre, no lo puso Dios en el vientre ni en la cintura, sino en la cabeza".[2]

Como resultado de las discusiones el Congreso resolvió, finalmente, crear un Distrito Federal, el cual se ubicaría en la ciudad de México, que se convertiría en la capital de la República. También se estableció que "el gobierno económico y político quedaría exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno Federal interino" y se previno que no habría variación en lo relativo a rentas, tribunales, elegibilidad y derechos políticos de los vecinos y naturales del Distrito. En 1826 se expidió un decreto por el que se dispuso que el gobierno económico y político del Distrito sería uniforme con el de los territorios de la Federación, sus rentas pertenecían a las generales de la misma Federación; tendría representante en la Cámara de Diputados, y se dieron determinadas facultades al ayuntamiento en relación a las juntas electorales.

Centralismo y Federalismo

En el periodo entre las dos constituciones liberales del siglo pasado, 1824 y 1857, la existencia del Distrito Federal estuvo dependiendo de las luchas políticas de la época entre liberalistas y centralistas y de sus resultados. Estando Santa Anna en el poder, en 1835, se desconoce la vigencia de la Constitución de 1824. Se disuelven las Cámaras y se convoca a un nuevo Congreso, el cual implanta una legislación centralista. Las bases que se elaboran para la nueva Constitución establecían: "El territorio nacional se dividirá en departamentos, sobre las bases de la población, localidad y demás circunstancias conducentes; su número, extensión y subdivisiones detallará una ley constitucional".[3]

En diciembre de 1836 se expide la Constitución centralista, a partir de la cual se detalla el número, extensión y subdivisiones de los departamentos, quedando dividido el país en 24. Con esta ley desaparece, como se había previsto con anterioridad, el Distrito Federal, el cual pasa a formar parte del departamento de México. Este departamento se dividió en distritos, quedando la ciudad de México como su capital.

[2] Ibid.

[3] Diario de los debates del Congreso Constituyente, tomo II Págs. 290-291.

Al caer el gobierno de Santa Anna, se reúne un nuevo Congreso Constituyente, que elabora nuevamente bases de organización política que rigieron hasta que se dispuso de nuevo la vigencia de la Constitución de 1824. En estas bases, que rigieron de 1843 a 1846, el Distrito Federal pasó a formar parte del Estado de México. En 1846 volvieron a figurar los 24 estados, dos territorios y el Distrito Federal, como parte de la división territorial de la República.

En 1847 se decreta la ley que pondría en vigor la legislación federal de 1824 y modificándose "aquellos puntos que por las nuevas circunstancias requerían distinta solución". Entre los puntos que se modificaron se encontraba el caso del Distrito Federal, el cual seguía correspondiendo a la ciudad de México y que "mientras la ciudad de México sea Distrito Federal tendrá voto en la elección de presidente y nombrará dos senadores".[4]

Es importante hacer notar que en las disposiciones de esta ley se inicia el conflicto de cómo resolver el asiento de los poderes federales, sin eliminar los derechos políticos de los habitantes de la localidad donde se hiciera. El "mientras" era para suspender los derechos ciudadanos de los habitantes de la ciudad de México en tanto no se ubicara en otro lugar al Distrito Federal, ya que para esa época se especulaba en el traslado del lugar de residencia de los poderes de la República.

La ley de 1847 tuvo seis años de vigencia, y en 1853, al regresar Santa Anna al poder, se implanta de nuevo el centralismo, y se ordena que los estados se transformen en departamentos. El Distrito Federal se transforma en Distrito de México.

Con el triunfo del movimiento revolucionario proclamado en Ayutla en 1854 y al abandonar Santa Ana el poder, Ignacio Comonfort quedó al mando del gobierno en calidad de presidente sustituto. En 1856 expide un estatuto de tendencia centralista que fue desaprobado por varios gobernadores y que de haberse aplicado hubiera significado la eliminación del Distrito Federal. No fue sino hasta la promulgación de la Constitución de 1857 cuando se

[4] Breve historia de las divisiones territoriales en México. Edmundo O'gorman pág. 68.

reinstala el federalismo y, por consiguiente, se retoma el problema del Distrito Federal. Lo que adquiere importancia ahora es cómo resolver los derechos ciudadanos de los habitantes del Distrito Federal.

Distrito Federal y democracia.

"No queda, pues, al Distrito Federal ni la más remota esperanza de dejar de ser el paria de la Federación". Francisco Zarco 1857.

En el Congreso Constituyente de 1857 la cuestión de la condición jurídica y política del Distrito Federal y los derechos políticos de sus habitantes vuelve a plantearse. Se insiste de nuevo en el traslado de los poderes federales a otra localidad. Los defensores de la ciudad de México como sede de éstos se encontraron con el problema, planteado años atrás, de la cancelación del gobierno propio.

En relación con la ubicación de los poderes federales se resolvió en el Congreso una cosa bastante curiosa. Por un lado, en la enumeración de los estados de la Federación no se incluyó al Distrito Federal sino al Estado del Valle de México. Por otro lado, el Estado del Valle de México estaría formado por el territorio que comprendía el Distrito Federal, pero su erección sólo tendría efecto cuando los supremos poderes federales se trasladaran a otro lugar. Esta situación de reconocer a un estado inexistente y de ignorar a un Distrito Federal existente, no sólo era parte de una componenda entre los bandos opuestos en relación a la ubicación del distrito, sino también en lo concerniente a los derechos políticos de los habitantes del mismo.

Los defensores de la ciudad de México lucharon enconadamente para que el Distrito Federal contara con un gobierno propio. Aunque no lograron su objetivo, los derechos políticos de los habitantes de éste no quedaron cancelados sino solamente suspendidos, ya que al constituirse en estado recobrarían sus derechos y el gobierno propio. Considerando que esta situación "transitoria" se ha vuelto permanente puesto que a ningún Congreso se le ha ocurrido trasladar los poderes federales a otro lugar, los ciudadanos de la capital perdieron en esta transacción.

Con respecto al gobierno del Distrito, en la Constitución de 1857 se estableció lo siguiente: "El Congreso tiene facultad para el arreglo interior del

Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales". El gobierno local que resultó de estas disposiciones se ciñó a lo que establecían para el mismo las Ordenanzas Municipales expedidas en 1840.

El 24 de abril de 1840 el presidente de la Junta Departamental de México comunicó al gobernador de éste, que dada la urgente necesidad de promover el fomento y buen servicio de los ramos de policía había acordado la Ordenanza que enviaba, como la primera de una serie, sobre las funciones de los ayuntamientos.

De 1840 a 1841 se estuvieron expidiendo las demás disposiciones sobre oficinas, empleados, etc., que en conjunto formaron las Ordenanzas Municipales que estuvieron vigentes en el Distrito Federal hasta 1903, es decir, por un largo periodo de más de sesenta años. En 1884 cuando sube Porfirio Díaz al poder estas ordenanzas se reeditaron y no se hizo ninguna supresión, ni un aumento en su texto, ni alteración en su estructura; sin embargo, le tocó, a este gobernante hacer los cambios más importantes a las mismas al final de su gobierno.

La primera autoridad política del Distrito Federal era el gobernador y éste residía en la ciudad de México. Dependía directamente de la Secretaría de Gobernación nombrándolo el presidente de la República. Del gobierno del Distrito dependían las prefecturas políticas, ayuntamientos, correccional, policía, cuerpo de bomberos y Estado civil. El ayuntamiento de México tenía como "presidente nato", al gobernador, a cuya aprobación pasarían los acuerdos del cuerpo municipal, que constaba de 20 regidores y 2 síndicos electos popularmente el tercer domingo de diciembre y duraban en su cargo un año y podían ser reelectos. Entraban en funciones el 1o. de enero. El primer regidor presidía la corporación, la cual celebraba sesiones dos veces por semana.

Las ordenanzas ataban fuertemente al Ayuntamiento de México con la autoridad política del Distrito y a las subalternas a ella y, además, todos sus actos pasaban por la aprobación de estos funcionarios. Con tal motivo se suscitaron conflictos entre la autoridad política y la municipal constantemente. Si a estos conflictos permanentes les aunamos el hecho de que los

regidores eran electos anualmente, lo que impedía cualquier cúmulo de experiencias, condujeron finalmente a que el municipio fuera absorvido en sus funciones por el gobierno dependiente del Ejecutivo. Esto puede observarse más claramente en la Ley de Organización Política y Municipal de 1903 que comentaremos después de hacer un paréntesis con el Imperio.

El Imperio

Al aceptar Maximiliano el poder en 1864, de nuevo se restablece el centralismo al desconocerse la Constitución de 1857. Durante el Imperio el territorio se volvió a dividir en departamentos, los departamentos en distritos y los distritos en municipios.

Los departamentos estaban a cargo de Perfectos Imperiales auxiliados por un Consejo de gobierno. Las poblaciones tenían una administración municipal a cargo de alcaldes. El alcalde de la ciudad de México, capital del Imperio, era nombrado directamente por el Emperador Maximiliano.

El Imperio Mexicano, de hecho deja vigente la administración municipal, tal como lo habían hecho en 1847 los invasores gringos que si bien nombraron al general Quitman gobernador civil y militar de la ciudad y del Distrito de México permitieron que "las autoridades municipales de la ciudad y del Distrito, conservarían todas sus rentas que por su instituto les corresponden".

Al entrar Porfirio Díaz a la ciudad de México, después del fusilamiento de Maximiliano, se apresuró a reconocer el régimen municipal, pero como el ayuntamiento que acababa de regir los destinos de dicha ciudad era imperialista, nombró una Comisión Municipal que cesó sus funciones por decreto de Benito Juárez, el cual nombró de nuevo un ayuntamiento, que fue sustituido por uno elegido popularmente el 27 de diciembre de 1868.

El Proceso Contradictorio

El proceso que sigue el gobierno del Distrito Federal de 1903 a 1928 tiene un denominador común: el ocaso del poder. Porfirio Díaz, tolerante de los ayuntamientos durante gran parte de su gobierno, decide controlarlos justo antes de preparar su sexta reelección y durante su último periodo de gobierno.

Venustiano Carranza respetuoso de los ayuntamientos durante el movimiento armado, decide proponer el control presidencial de los mismos en el proyecto de Constitución que presentó en 1917, justo antes de su muerte. Alvaro Obregón propone de nuevo, y lo logra, la extinción de los ayuntamientos en el Distrito Federal antes de su elección y su muerte. Le sobreviven a todos los interesados en la desaparición de los derechos democráticos de los habitantes del D.F., una forma de control y de gobierno, más parecido a un repliegue estratégico del sistema. Finalmente, la revolución institucionalizada requiere para su desarrollo del control político de la capital; detrás de esto quizá también se encuentre su ocaso.

El distrito porfiriano.

En 1901 Porfirio Díaz, en uso de su facultad especial —lo que evitó la molestia de que fuera discutida en el Congreso— modificó la Constitución, y particularmente el artículo 72 en su fracción VI, que daba al Congreso facultades para decidir sobre el gobierno del D.F. La reforma quedó de la siguiente manera: "El Congreso tiene la facultad para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios".

Esta modificación dio pie a que el 26 de marzo se expidiera la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal de 1903. En esta ley se establece que el Distrito Federal es parte integrante de la Federación, saliendo de esta forma de la indefinición jurídica en la que estaba desde 1857, por lo menos constitucionalmente. En esta ley se establece además que el orden administrativo, político y municipal del D.F. depende del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado y del despacho de Gobernación. Con esto se iniciaba el repliegue y se preparaba la reelección. Porfirio Díaz, viejo conocedor de los vaivenes del poder, presentía que algo flotaba en el ambiente y preparaba, sin saberlo, su último período en el poder. Los acontecimientos se desbordarían posteriormente y lo harían salir de su madriguera.

En el Distrito porfiriano, no sólo se limitó a los ayuntamientos a ser comparsas en el gobierno, sino que también se dividió el poder mediante el cual el ejecutivo gobernaba el D.F. La ley de 1903 establece que el gobierno político y la administración del D.F. estarán a cargo del Ejecutivo de la Unión, por medio de tres funcionarios que dependerán de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación, y que serán: el Gobernador del Distrito, el

Presidente del Consejo Superior de Salubridad, y un funcionario que se denominará Director General de Obras Públicas. Si bien las funciones que ejercían estos empleados eran necesarias para la capital del país, no deja de ser maquiavélica la decisión de hacer una estructura tan indirecta de poder sobre el D.F.

Los derechos políticos de los ciudadanos del D.F. estaban limitados a la elección indirecta de primer grado de los ayuntamientos. Esta forma de representación permitía filtrar a los indeseables y finalmente centralizar las desiciones de nuevo en el presidente de la República.

Además de filtrar la representatividad ésta no servía para mayor cosa ya que los ayuntamientos eran cuerpos consultivos de las autoridades. Los que resultaban electos como consejales ejercían sus cargos honoríficamente, sin retribución ni sueldo alguno. Durante la vigencia de esta ley conformaban los ayuntamientos 109 consejales. Este aparato de representación "popular" no servía más que para hacer su reglamentación interna, expedir certificaciones de sus archivos, y estar al servicio de las elecciones que se hacían por mitad cada dos años y que prácticamente les ocupaba la mayor parte de su tiempo.

Al abandonar Porfirio Díaz el poder se lleva, momentáneamente, una forma de control político del D.F. dependiente en su totalidad del presidente de la República. Los aires de la revolución prometían buenos augurios para la democracia en la ciudad. Venustiano Carranza y Eulalio Gutiérrez permitían el municipio libre el primero, y el segundo derogaba la ley de 1903, a mediados del movimiento armado.

La revolución en el Distrito Federal

> *"No sé por qué va haber incompatibilidad entre los poderes federales y el municipio; si esto tuviéramos en cuenta, entonces admitiríamos que no es posible la existencia del pacto federal en la República".* Gral. Heriberto Jara, 1917.

En 1916 Venustiano Carranza presentó su proyecto de reformas a la Constitución de 1857 con el cual pretende desaparecer al estado del Valle de México y reinstalar al Distrito Federal en su lugar. Asimismo proponía aumentar

la extensión territorial del D.F. y eliminar la elección popular del ayuntamiento del municipio de México. Carranza basaba sus propuestas de ensanchar el territorio en cuestiones políticas y de producción. Según él, la plaza considerada como Valle en su totalidad era más fácil de defender, y además la subsistencia del D.F. se aseguraría por sus recursos propios que, en manos del presidente, mejorarían al complementarse con adelantos modernos. Las razones para eliminar al gobierno propio del D.F. se fundamentaban en el funcionamiento del Distrito de Columbia.

La propuesta de convertir al presidente en gran hacendado fortificado en el Distrito Federal no prosperó en el Congreso. Tampoco la nortemanía del primer jefe que pretendía sujetar a los municipios al ejecutivo. Las condiciones de debilidad política por las que pasaba Carranza lo obligaban al repliegue en un lugar estratégico y la ciudad de México era el lugar indicado. Sin embargo, los constituyentes no aprobaron las disposiciones de su proyecto y por ese lado Carranza quedó descubierto. El 7 de mayo de 1920, a bordo de varios trenes, el presidente y su gabinete abandonaron la ciudad de México; el día 21 muere asesinado por la tropa que aparentemente lo custodiaba.

El municipio libre en el Distrito Federal

El proyecto de Carranza basaba la organización política de la República en municipios libres regidos por ayuntamientos de elección popular independientes absolutamente de los poderes centrales de cada estado. Sin embargo, aunque esto hacía suponer que en el caso del Distrito, sus municipios quedarían comprendidos en este criterio, esto no era así. Para empezar, Carranza pensaba ampliar el territorio y controlar su administración. Cuando los diputados aprueban que el Distrito Federal se divida en municipios, Carranza insiste, entonces en controlar por lo menos el municipio de México. Tampoco lo logra.

En abierta oposición a la propuesta de Venustiano Carranza, el Diputado Heriberto Jara puso como ejemplo, en los debates de la Cámara, que si no eran compatibles los poderes municipales con los de la Federación, tampoco lo eran con los estatales. De tal suerte que si se eliminaba el municipio libre en el Distrito tendrían que eliminarse en las capitales de los estados de la República. Asimismo, Jara mencionó que la centralización del mando en la capital había servido durante el gobierno de Porfirio Díaz para hacer nego-

cio: "porque la ciudad se presta mucho para que hagan negocio los mandatarios que no son honrados".[5] Además, abundando en las razones para constituir el municipio libre en el Distrito Federal, mencionó en el Congreso que "si la ciudad de México tiene su municipio o su ayuntamiento que rija su destino y al frente una persona o personas honradas que lo administren, indudablemente que se destinarán al objeto que deben destinarse. La ciudad de México tiene muchos recursos de que disponer para lograr su mejoramiento, no de relumbrón sino efectivo; no como se ha hecho, asfaltando las calles céntricas de la ciudad y dejando abandonado lo demás, porque esto es bochornoso".[6]

Como todas las controversias que se han planteado en el terreno legislativo sobre el Distrito Federal, en la Constitución de 1917 y en sus ordenamientos legales la situación del gobierno quedó en una transacción. Si bien ganó la posición de que los municipios en que se dividiría el Distrito, contarían con un ayuntamiento electo popularmente y en forma directa, se logró incorporar, por parte de los que se oponían a esta medida, a un gobernador del Distrito el cual sería nombrado y removido libremente por el presidente y que tendría a su cargo el gobierno de la capital. Esto originó que en el Distrito Federal, coexistieran el poder federal, el gobierno del Distrito y los ayuntamientos que se enfrascaron en una lucha por el poder que finalmente perdió el más débil: el municipio libre. Esta coexistencia de los tres poderes quedó establecida en la ley de organización del Distrito y Territorios Federales del 13 de abril de 1917. Su vigencia sería de 11 años.

La coexistencia no pacífica

Los diputados que se oponían al municipio libre en el Distrito Federal habían argumentado, antes de que se constituyera, que los ayuntamientos no podían tener bajo su mando a la policía porque ésta constituía una fuerza armada importante. En la Ley de Organización del Distrito de 1917 la cuestión de la seguridad pública quedó de lo más ambigua. El inspector de la policía del Distrito era nombrado y removido por el presidente de la República;

[5] Diario de los debates del Congreso Constituyente, tomo II, págs. 290-291.

[6] Ibid.

la policía de la ciudad de México y la policía de seguridad del Distrito estaban bajo el mando del gobernador; y la seguridad pública en las poblaciones estaría a cargo del ayuntamiento respectivo, que nombraría y removería a todos los jefes, oficiales y demás personas que la desempeñan (a excepción de la policía de la ciudad de México). Además, la policía de la ciudad de México, que quedaba bajo el mando del gobernador, era pagada con fondos municipales, y para complicar más la cosa, la guarda y seguridad de los caminos y despoblados en el Distrito Federal estaba a cargo del gobernador también.

Esto provocó una mezcla de mandos que no favoreció en nada al municipio. En cuanto a las obras públicas se favorecía principalmente a las obras que emprendiera el gobierno del distrito. Si bien le correspondía a cada ayuntamiento realizar las obras que se ejecutaran en el municipio, al gobierno le correspondía la ejecución de aquellos que interesara a dos o más de ellos. Tomando en cuenta la interrelación que cada vez más tenían las obras municipales al crecer el Distrito Federal, casi la totalidad de las obras se realizaban a través del gobierno del Distrito que entre otras cosas, podía cargar los gastos al erario municipal que le correspondiera.

Otro aspecto importante que fue definiendo la preeminencia del gobierno del Distrito sobre el municipal fue el presupuestal. En el Distrito Federal existía una Tesorería que concentraba todos los ingresos recogidos mediante impuestos, para los gastos del Distrito. Los ayuntamientos elaboraron anualmente su propuesto de egresos y de ingresos y lo presentaban al gobierno del Distrito, que tenía a su cargo la Tesorería la cual a su vez también lo presentaba al presidente de la República, para su revisión. Una vez revisado, el presidente lo presentaba "a quién correspondiera" para su debida aprobación. Este largo camino para la obtención de recursos no favorecía al municipio, porque si el gobierno del Distrito presentaba su propuesto a su Tesorería la aprobación por parte del presidente estaba implícita; por tanto, quién tuviera que aprobarlo lo hacía rápidamente.

Los municipios que no pudieran con sus propios recursos subvenir a sus gastos propios y a los comunes, podrían ser anexados a otros por disposición del gobierno del Distrito Federal, y si estos no estuvieran de acuerdo tendrían que atenerse a lo que dispusiera el presidente de la República, que era lo mismo que el gobierno del Distrito. De esta forma la existencia de los muni-

cipios dependía de su eficiencia administrativa y presupuestal que era enjuiciada por un gobierno que no se sujetaba a las mismas consideraciones.

A todo lo anterior hay que sumarle la elección popular de los ayuntamientos. Estos se renovaban por mitad cada año lo que hacía prácticamente imposible que los consejales y regidores en dos años de ejercicio, pudieran asimilar mayor experiencia y dominio del gobierno municipal que el gobernador o los empleados del gobierno del Distrito. Por otra parte, con las elecciones presentes cada año los ayuntamientos no sólo se desgastaban en el proceso electoral sino que convivían, a veces, diversas tendencias políticas en un mismo ayuntamiento. Es así como divididos ante un gobierno del Distrito, dependiendo del presidente y más estable, que se fue apropiando del mando de la policía y del presupuesto, los ayuntamientos fueron perdiendo fuerza ante el empuje centralizador y omniabarcante del ejecutivo federal.

Es así como a pesar de haber logrado que las municipalidades heredadas del porfiriato hayan podido tener como resultado de la Revolución Mexicana un gobierno parcialmente elegido, éste nació con las suficientes contradicciones para no prosperar. En 1928 y como parte de la táctica reeleccionista de Obregón, se modifica el artículo 73 constitucional y se expide posteriormente la Ley Orgánica del Distrito Federal y Territorios Federales el 31 de diciembre de 1928.

El repliegue obregonista

En la intención de controlar el gobierno del Distrito Federal no sólo se anticipan Díaz, Carranza y Obregón al ocaso de su poder y plantean su fortalecimiento, sino en el caso de los dos últimos hay también un presagio de su muerte próxima. El control de los hilos deshilvanados de la política nacional parte del control de la capital. En esta tentación no puede dejar de caer el General Obregón.

En abril de 1928, Alvaro Obregón presentó una iniciativa de Ley por medio de la cual propone reformar la Constitución con el objeto de "resolver" el problema político del Distrito Federal. Su propuesta consideraba la desaparición de los municipios con los cuales había convivido durante su período de gobierno. Sin embargo su propuesta no contemplaba el problema administrativo del Distrito, por lo que en mayo del mismo año incluye a su iniciativa las bases que sirvieron al Congreso para expedir la Ley Orgánica del D.F. de 1928.

El 1o. de julio de 1928 se reelige Obregón y unos días más tarde es asesinado en "La Bombilla". Un mes después de su muerte se aprueba por ambas cámaras del Congreso la reforma a la Constitución de la República, que dio pie a que el gobierno del Distrito Federal quedara a cargo del presidente de la República "quien lo ejercerá por conducto de los órganos que determine la Ley Orgánica del D.F. y Territorios Federales" del 31 de diciembre de 1928.

El repliegue institucionalizado

El gobierno de la revolución institucionalizada basa su seguridad en el control del Distrito Federal. Parte de su seguridad y sobrevivencia como se ha demostrado históricamente, se encuentra en el control político del Distrito, por lo que difícilmente va a entregarse éste a la voluntad popular.

El repliegue institucional se inicia en el momento cumbre del caudillismo, justo cuando el gobierno de la República estaba a cargo del ex-presidente Calles quien lo conducía por conducto del presidente en turno. El gobierno del D.F. se encontraba a cargo del presidente en turno quién lo ejercía a través del jefe del Departamento. Si bien el país iba a soportar esta forma de gobernar una República por poco tiempo, en el caso del D.F. el "maximato" se constituiría en una forma de gobierno permanente.

Los cambios a la estructura de gobierno del D.F. a partir de 1928 van a caracterizarse por un perfeccionamiento del modelo porfiriano buscando consolidar el feudo presidencial, hacer de la participación popular una farsa y establecer una forma de gobierno a partir del crecimiento del aparato burocrático.

Planes sin gobierno

A partir de 1928, si bien el crecimiento del aparato burocrático que gobierna esta ciudad podría justificarse por el crecimiento poblacional y terri-

torial que ha sufrido la misma, no lo sería por el hecho de que paralelamente ha crecido su ineficiencia en el control del poblamiento y del desarrollo urbano. Siempre a la zaga del proceso de urbanización, la planificación que el gobierno ha implementado para "ordenar" el crecimiento del D.F. no sólo ha servido para enmascarar un desarrollo urbano basado en la especulación inmobiliaria, la construcción de obras públicas monumentales, en la marginación del mejoramiento de la calidad de vida de gran parte de la población y el sometimiento de los ciudadanos por el condicionamiento de los servicios o la represión.

Con la creación del Departamento Central y las 13 delegaciones, en 1928, se hizo el primer intento de integrar las acciones de planificación en el D.F. La Ley Orgánica de ese año planteaba la necesidad de formar un reglamento de planificación y urbanización para la ciudad, estableciendo para tal efecto un "Plan Maestro" conforme al cual deberían ejecutarse todas las obras. A pesar de que supuestamente con un gobierno centralizado sería más sencillo ejecutar las medidas, las intenciones de higienizar y mejorar las condiciones físicas y morales de la población, se concentraron en acciones aisladas que quedaron como buenos propósitos.

En 1933, con una Ley de Planificación y Zonificación, se pretendió de nuevo "mejorar las bases materiales de la población". Esto se iba a lograr a través de la apertura y alineamiento de calles, localización de los servicios públicos, lotificación y creación de reservas forestales, así como con la reglamentación del uso del suelo público y privado. El único resultado concreto que se logró con la aplicación de tales medidas fue la delimitación del primer cuadro.

Por tercera vez en 1936 se expide otra Ley de Planificación y Zonificación para el D.F. Esta ley surge en los momentos en que el fervor expropiatorio se encuentra desbordado. Sin embargo, la enorme fuerza que contenía este instrumento de control estatal del territorio va a contraponerse con los criterios de rentabilidad financiera de quienes tenían a su cargo el diseño y aplicación de los planes, por lo que de nuevo la planificación no pasa de buenas intensiones para regular el proceso de urbanización.

Por cuarta vez, en 1941 se decreta una nueva ley. Para entonces el D.F gracias a la nueva Ley Orgánica, está compuesto por la ciudad de México y

12 delegaciones. Los resultados de la Ley de Planificación de este año van a conducir a que se atienda preferentemente a lo que se llamaba la ciudad de México y se condicione el crecimiento de las colonias populares y la introducción de servicios a las mismas. Con esta ley y su reglamento se determina la ubicación de las zonas industriales dentro del D.F. provocando no sólo la concentración de industrias, sino también del poblamiento.

En 1953 y por quinta vez se expide una nueva Ley de Planificación para el Distrito Federal. La inmigaración masiva que trajo consigo el proceso de industrialización, así como el crecimiento poblacional del D.F. pasaron de largo por esta ley cuya finalidad era "lograr que los centros urbanos se desarrollen racional, estéticamente y en condiciones de salubridad".

Para 1971 el D.F. se encuentra dividido ya en 16 delegaciones. El proceso de urbanización ha seguido su propia lógica. La especulación con el suelo y la vivienda, la inseguridad en la tenencia de la tierra y la vivienda, la represión a cualquier participación independiente de los ciudadanos y la falta de respuesta favorables para las amplias masas populares son el resultado concreto, a través de los años, del gobierno centralizado. Por lo tanto las modificaciones a la Ley del 53 hechas en 1971, la expedición de la Ley de Desarrollo Urbano del D.F. de 1975 y las que sigan van a estar gobernadas por la lógica mercantil del sistema. El gobierno de la República y el gobierno del D.F. van a permitir, tolerar y promover estas tendencias. La acción planificadora sólo las encubre.

Pueblo sin gobierno

La representación popular en el gobierno, a partir de 1928 se resolvió a través de la participación consultiva de los ciudadanos. Más que una representación, el Estado recurrió a la búsqueda de legitimidad en un grupo de ciudadanos escogidos por él mismo.

En 1928 la Ley de Organización del D.F. aceptaba la representación de las fuerzas vivas de la localidad agrupadas en organizaciones que se manifestaban a través del Consejo Consultivo. Este cuerpo de consulta agrupaba por igual a caseros que a inquilinos, a patrones que a empleados. Su heterogeneidad que obligaba a las posiciones encontradas fue inoperante. Las demandas reales de la población del D.F. se canalizaron a través de las organizaciones naturales

de los barrios y colonias. En los años treinta los pobladores encontraron formas propias y variadas de expresión popular, negociación y participación política, es decir, de representatividad real que dejaron en membrete al impráctico y maniatado Consejo Consultivo.

Durante la década de los años treinta, correspondiendo con el gobierno de Cárdenas, existieron en el D.F. asociaciones de colonos, cooperativas de vivienda y urbanización, sindicatos de colonos, alianzas de trabajadores y pobladores y en sí inumerables formas de organización popular, que llegaron incluso a conformar federaciones y confederaciones. Estas formas de organización constituyeron los canales propios de los ciudadanos del D.F. para incidir en el gobierno de la capital del país.

Al terminar el gobierno de Cárdenas se implementaron formas de control a estas asociaciones populares que representaban un problema político potencial para el gobierno local. La Ley de Organización del D.F. de 1941 hizo depender todavía más del gobierno del Distrito al Consejo Consultivo, ya que el jefe del Departamento era quien nombraba a los "representantes" de las organizaciones que integraban el Consejo. En la Ley del 28, las mismas organizaciones nombraban a sus representantes.

Paralelamente a esta acción de control absurdo del Consejo, se inició el proceso de control de las asociaciones populares. El 26 de marzo de 1941 se publica el decreto de "Reglamento de Asociaciones Pro-Mejoramiento de las colonias del D.F." En los considerandos de este reglamento resulta interesante destacar la opinión de las autoridades, de estas formas populares de organización ciudadana. El segundo considerándo dice: "que por regla general los vecinos de las colonias de reciente formación han optado por la práctica de fundar Uniones, Juntas y otros organismos para la defensa de sus derechos, para ayudarse mutuamente y para otros fines que ameritan la ayuda de las autoridades; pero que no siempre estas agrupaciones cumplen con tan loable finalidad, sino que con frecuencia se convierte, como la experiencia lo ha demostrado, en instrumentos de especulación y abuso en perjuicio de los mismos colonos, o cuando menos no llenan satisfactoriamente su objeto y se estorban a veces unas a otras o se exceden en sus funciones".

Dos días después se publica el reglamento en sí, que establece, para acabar con estas formas de participación popular, lo siguiente: "Toda clase de organizaciones que persigan la agrupación de los vecinos o habitantes de una colonia del D.F. (. . .) deberán constituirse en Asociaciones Pro Mejoramiento de las colonias con arreglo a las prevenciones del presente reglamento". Las prevenciones mencionaban que "solamente podrá funcionar una Asociación en cada colonia y no podrá intervenir en los asuntos relacionados con otra u otras colonias". Asimismo se consideraba ilegal la existencia de cualquier otra agrupación no autorizada por el Departamento del D.F., llegándose incluso a la disolución de cualquier agrupación que funcione o se constituya sin la autorización necesaria.

Por si acaso hubiera quedado duda del interés del gobierno de controlar las formas de expresión y la representatividad popular, en 1943 se constituye la Confederación Nacional de Organizaciones Populares. Esta organización ligada al partido oficial recogería los frutos de la participación popular incontrolada y mediante canonjías obtenidas por el gobierno del que procedía, aumentaría sus bases a partir de su creación tutelada por el Estado.

Durante el gobierno de Avila Camacho se experimentaron todas las formas de control a las organizaciones populares independientes. Cuando resurge la beligerancia de las organizaciones populares rebasando estos mecanismos de sometimiento, el gobierno retomaría algunos principios experimentados durante este periodo.

En la década de los años sesenta el movimiento urbano popular se manifiesta de nuevo en forma masiva. Con la Ley Orgánica del D.F. de 1970 el gobierno responde ampliando la base del cuerpo consultivo creando las Juntas de Vecinos y constituyendo el Consejo Consultivo con los presidentes de dichas juntas. Con el señuelo de la integración del Consejo desde las bases, el gobierno pretende hacer atractiva la estructura dependiente de su autoridad. Sin embargo esto no resulta como estaba previsto, aún ofreciendo asesoría técnica pagada a dichos cuerpos. Las organizaciones populares no se mueven a los niveles a que ha llegado la base del Cuerpo Consultivo. Su participación, empieza desde la mera base del sistema: la manzana y se desarrolla a partir de ahí hasta abarcar el barrio o la colonia.

En 1978 con la Ley Orgánica del Distrito Federal el gobierno intenta hacer llegar su mecanismo de consulta hasta las mismas bases. En cada manzana pretende crear un comité; en cada colonia una asociación de residentes; en cada

delegación, una junta de vecinos; y en el Distrito Federal un consejo consultivo. Además incorpora el mecanismo de referéndum y el de iniciativa popular para "democratizar" el Distrito.

La participación ciudadana entendida por el gobierno como el mecanismo a través del cual se puede controlar la participación independiente, va a tener los mismos resultados que el reglamento de asociaciones pro-mejoramiento. En casi todas las colonias existen las asociaciones independientes con las supuestamente legales. Cuando empiezan las prebendas a las "legales" los organismos independientes las toman.

El proceso supuestamente democrático para la integración del Consejo Consultivo intenta ser un substituto de los canales reales de expresión ciudadana. Sin embargo su representatividad siempre es cuestionable. La selección de los representantes se hace a través de la elección indirecta tal como se ejerció durante el porfiriato para elegir a los ayuntamientos. Es bien sabido que a través de este procedimiento de selección se puede ir filtrando y desarticulando la disidencia política y así obtener una representación acorde a los intereses del gobierno. Es por esto que el funcionamiento del Consejo Consultivo desde hace mucho tiempo, ha sido conservador e incondicional de las autoridades y no ha respondido a las demandas reales de la población. Su existencia se justifica por la búsqueda de legitimidad de un gobierno que no es representativo y que carece de base democrática.

Aún cuando a partir de la Ley Orgánica del 78 los ciudadanos, del D.F. cuentan con nuevos mecanismos de participación estos son bastante limitados. El referéndum, por ejemplo, si es sobre ordenamientos legales corresponde iniciarlo al presidente y al Congreso; si es sobre reglamentos corresponde iniciarlo, exclusivamente, al Presidente de la República; y, además, no son objeto de referéndum obligatorio los ordenamientos legales y los reglamentos correspondientes a la hacienda pública y a la materia fiscal del D.D.F.

La iniciativa popular, que es otro mecanismo de "participación política", requiere de tal cantidad de condiciones para ser tramitado que si se le pidiera a cualquier partido político cumplirlos para su registro, prácticamente no habría ninguno. Sin embargo, si bien estos mecanismos son novedosos para los habitantes del D.F. no pasará de ser otro mecanismo de distracción sobre lo verdaderamente importante: la eliminación de sus derechos políticos.

LAS PROPUESTAS

Los cambios sufridos en la estructura de gobierno del Distrito Federal a lo largo de su historia, han derivado en el perfeccionamiento de un modelo de gobierno altamente centralizado; lo cual, finalmente, es expresión de un proceso que ha consolidado un sistema de dominación que sólo en lo formal asumió el esquema federalista.

Al amparo del sistema federal, en el país, se ha desarrollado un proceso de centralización gradual del poder, de eliminación gradual de la autonomía de las entidades Federativas, de fortalecimiento del poder central a través del presidencialismo y de supeditación de los poderes judicial y legislativo al poder ejecutivo federal.

En el caso de la principal entidad Federativa del País, el Distrito Federal, este proceso de centralización del poder, condujo a la implantación de un modelo de gobierno que dispone a la entidad capital como feudo presidencial, excluyendo toda forma de participación popular y estableciendo una forma de administración y control a partir del crecimiento de un enorme aparato burocrático.

Los gobiernos federales y de manera particular, los derivados de la revolución, desde Calles hasta el actual, han basado su estabilidad, en gran medida, en el control del Distrito Federal. Parte de su seguridad y sobrevivencia, como se

ha demostrado históricamente, se encuentra en el control político del distrito. Esta práctica tiende a reforzarse en la medida que aumenta el peso económico, social y político de esta entidad capital y en la medida que crece el poder que se concentra en manos de quienes la gobiernan. No es gratuito que uno de los argumentos más esgrimidos para oponerse a reformar la estructura vigente de gobierno, sea el de la incopatibilidad de la coexistencia de dos poderes, el federal y el local. Tras este argumento se está ocultando la preocupación de que ante una reforma a la estructura de gobierno se erija un gobierno fuera de control del poder federal y opuesto a éste, lo que pondría en crisis a todo el sistema de dominación.

Por lo anterior, es difícil imaginar la promoción de reformas profundas en la estructura de gobierno del D.F. desde el poder central; es más, las pequeñas reformas introducidas —como el referéndum y la consulta popular— tienen la misión, esencial, de legitimar lo establecido; o las propuestas formuladas desde la perspectiva del poder —como aquellas sugeridas por núcleos de intelectuales ligados al gobierno— son insustanciales, sugieren reformas susceptibles a ser aceptadas por el poder, pero dejan en pie lo esencial: la estructura centralizada y supeditada a los designios presidenciales.

Una propuesta de reforma profunda de la estructura de gobierno del D.F. que pretenda su democratización, pasa por revisar el funcionamiento real del sistema federalista, con su alto grado de centralismo y desequilibrio de poderes; pasa también por reconocer y respetar algunas formas experimentadas o novedosas de organización y participación popular.

Las propuestas de democrátización que se han planteado hasta ahora, provienen de los partidos de oposición fundamentalmente, aunque la impugnación al sistema de gobierno la realizan sectores más amplios de la sociedad.

Aquí reseñamos, a grandes rasgos, tres propuestas que nos parecen importantes: dos de partidos de izquierda, del Partido Socialista Unificado de México (PSUM) y del Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) y otra, del Partido de Acción Nacional (PAN), partido de derecha que ha alcanzado mayor peso en los procesos electorales recientes.

La propuesta del PSUM, un poco más elaborada que las otras dos, plantea en esencia convertir al Distrito Federal en un Estado Federativo —el Estado del Valle de México— con gobierno propio electo y una estructura de gobierno similar al de las otras entidades Federativas. Ello significaría que el Estado del Valle de México contaría con sus tres poderes locales (Ejecutivo, legislativo electos y judicial) y una constitución local. Sería un estado *sui géneris,* en tanto que no adoptaría la división municipal de los demás. Las modalidades de su régimen interno, la división territorial, y otros aspectos políticos y administrativos internos, quedan indefinidos en la propuesta, para resolverse en el Congreso Constituyente, en donde, además, se aprobaría la Constitución local y la erección de la nueva entidad federativa. Esta propuesta se implementaría a través de reformas a la Constitución Política Mexicana, especialmente en sus artículos 41, 43 y 44.

La propuesta de reforma del PMT es similar, aunque mucho más simple. Sin exponer procedimientos, sólo propone convertir al D.F. en Estado Federativo y cada delegación política en municipio, exceptuando una que se mantendría como Distrito Federal en donde se asentarían los poderes federales. De esta manera se elegiría gobernador, presidentes municipales y existiría un Congreso Local también electo. Para tal efecto se necesitarían también reformas a la Carta Magna.

Una gran limitante que vemos en estas dos propuestas, presentadas por estos partidos de izquierda, es que se orientan a los aspectos formales del sistema de gobierno. Ubican como problema central el de la ilegibilidad de los representantes del gobierno. De ello resultan conclusiones concretas: que se elijan las autoridades. Y el procedimiento lógico y directo es incorporar en el D.F. la estructura de gobierno vigente en los demás estados Federativos.

Bajo este enfoque formal de los problemas, se obvian muchas cosas; se dejan de lado los procesos reales que se desarrollan con o sin mecanismos formales, como es el caso del proceso de centralización del poder que se ha venido logrando bajo diversas vías y que sujeta a las entidades a los mandos federales, a pesar de mantenerse mecanismos de elegibilidad de las autoridades locales.

Se dejan de lado, también, otras "imperfecciones" de nuestro sistema político

nacional, que no pueden ignorarse, como el control oficial que existe sobre los procesos de elección de gobernantes y representantes de las cámaras legislativas.

De modo que a nuestro juicio las propuestas deberían contemplar un universo más amplio: la democratización de la Ciudad de México, como problemática a atender y no sólo la estructura de gobierno que es moldeable. Lo anterior implica atender dos grandes aspectos: por un lado, evaluar y sugerir mecanismos y procedimientos para lograr la descentralización del poder y del otro lado, garantizar la participación efectiva y directa de la población en la decisión en los problemas económicos, urbanos y políticos que les afectan. Para ello es básico rescatar la experiencia acumulada por la población capitalina en cuanto a buscar formas y canales de participación que aseguran la intervención de la base y respetar así, las formas organizativas que el movimiento urbano popular ha constituído tradicionalmente. Con ello se evitará reproducir solamente las características de la democracia "restringida" dominante en el resto del país, y se avanzaría en formular un programa para la ciudad capital que contemple desde sus formas de gobierno hasta su control por parte de la población.

La propuesta de reforma del Partido de Acción Nacional (PAN), es aún más estrecha que las anteriores, tanto en sus propósitos como en sus orientaciones.

Dicha propuesta presentada originalmente en 1965 ante la cuadragésima sexta legislatura, tiene el objetivo de limitar atribuciones del jefe del Departamento. Para lo cual propone la formación de un Consejo de Gobierno electo, que compartiría los asuntos de gobierno con el Jefe del Departamento –designado por el presidente de la república.

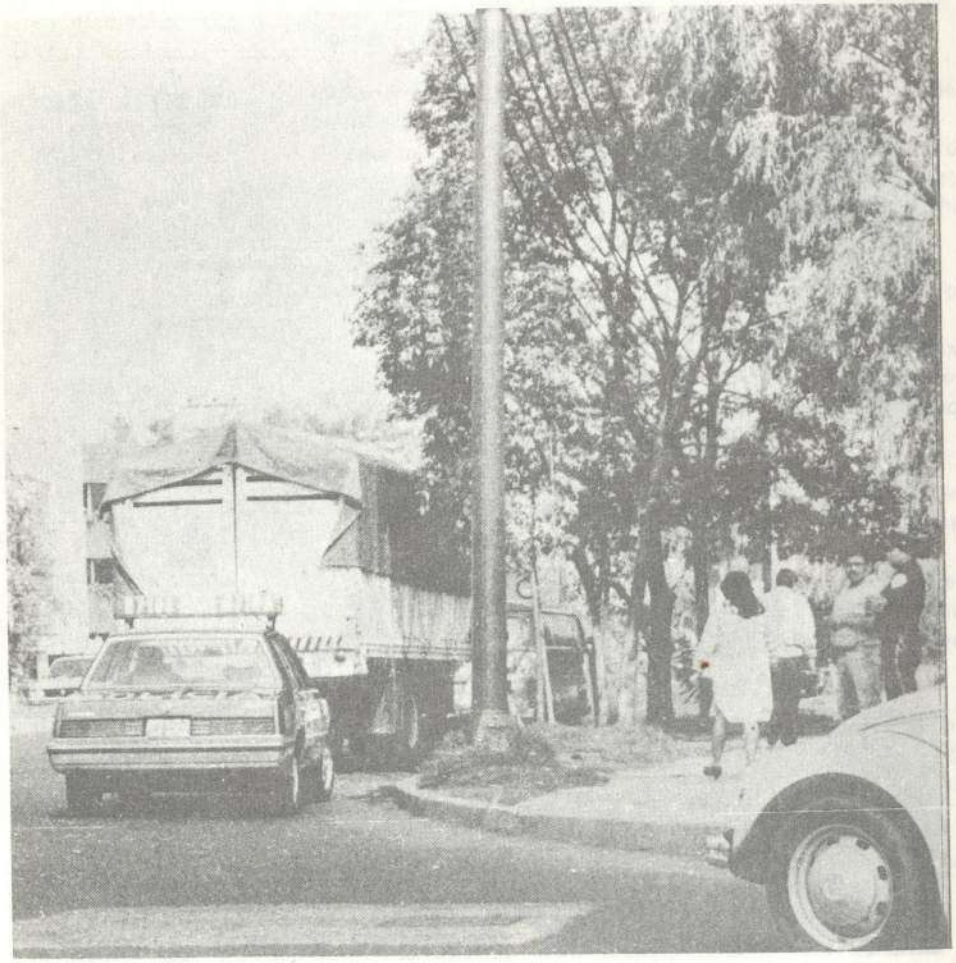
Las funciones del Consejo de Gobierno serían de vigilancia y fiscalización de los asuntos financieros y de gasto público, tendría facultades reglamentarias y propondría terna de candidatos a delegados y subdelegados. Como se ve, la estructura se mantedría intacta y sólo se incorporaría un organismo de supervisión.

La preocupación fundamental del PAN es tener participación como partido –aunque sea de manera minoritaria– en los asuntos del gobierno capitalino. Esto se ve más claro en la forma en que propone se integre el Consejo de Gobierno, el cual se formaría mediante la elección de representantes cada tres años (en las mismas fechas en las que se realizan elecciones de Diputados Federales), y estaría integrado, además, con consejeros de partido, de acuerdo al porcentaje obtenido en las elecciones.

El modelo de integración es retomado de la Cámara de Diputados, con ello se tendría un gobierno capitalino con los mismos vicios y costumbres de la Cámara, en donde las voces de la oposición son opacadas por una aplastante mayoría priísta. Lo cual poco o nada tiene que ver con los asuntos de la democracia.

Son claras las limitaciones de las propuestas elaboradas por nucleos aislados, recojen parcialmente las inquietudes y aspiraciones democráticas de la población capitalina, o repiten, sin imaginación, fórmulas ya probadas en otros tiempos o en otros lados con pobres resultados. Por la experiencia acumulada y por la fuerza que va adquiriendo la idea de cambio entre las diversas organizaciones de colonos, inquilinos, ecologistas, posesionarios, jóvenes, etc.; se requiere promover la más amplia discusión entre éstas, para ir elaborando propuestas inovadoras que aseguren la participación de la población, que cuenten con amplio consenso y una fuerte base social que las impulse.







ANEXO

DIVISION TERRITORIAL DEL DISTRITO FEDERAL DE 1903 a 1978.

AÑO	DIVISIONES	ZONAS QUE SE COMPRENDEN
1903	13 Municipalidades.	México, Guadalupe Hidalgo, Atzcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Angel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Ixtapalapa.
1917	13 Municipalidades.	México, Guadalupe Hidalgo, Atzcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Angel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Ixtapalapa.
1928	Departamento Central y 13 Delegaciones.	Departamento Central integrado por: las ex-municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac. Delegaciones: Guadalupe Hidalgo, Atzcapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, Villa Alvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.
1941	Ciudad de México y 12 Delegaciones	Ciudad de México: considerada como la capital del Distrito Federal. Delegaciones: Villa Gustavo A. Madero, Atzcapotzalco, Ixtacalco, Coyoacán, Villa Alvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.
1970	16 Delegaciones.	Ciudad de México, que se divide en cuatro delegaciones: Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Benito Juárez y Miguel Hidalgo. 12 Delegaciones restantes: Gustavo A. Madero, Atzcapotzalco, Ixtacalco, Coyoacán, Alvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa de Morelos, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.
1978	16 Delegaciones.	Gustavo A. Madero, Atzcapotzalco, Ixtacalco, Coyoacán, Alvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa de Morelos, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Benito Juárez y Miguel Hidalgo.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1903 a 1978.

AÑO	A CARGO DEL:	FORMA EN QUE SE EJERCE EL GOBIERNO
1903	Presidente de la República	Lo ejerce a través de tres funcionarios que dependen del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación: El Gobernador del Distrito Federal, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director General de Obras Públicas. Estos funcionarios constituyen el Consejo Superior del Distrito Federal. En cada municipalidad hay un Prefecto Político que tiene a su cargo el gobierno y administración del mismo. Es la Primera Autoridad política local y en el ejrcicio de sus funciones están directamente subalternados a los funcionarios del Consejo Superior del D.F. en lo relacionado a cada uno de sus ramos.
1917	Presidente de la República en el D.F. y Ayuntamientos en cada municipalidad.	El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de un Gobernador que depende directamente del Presidente de la República, el cual lo nombra o remueve libremente. Los Ayuntamientos tienen a su cargo el gobierno político y la administración de cada Municipio. Se eligen por mitad cada año a través de elección popular directa.
1928	Presidente de La República.	Lo ejerce por medio del Departamento del Distrito Federal. Son auxiliares de la Administración: el Consejo Consultivo del Departamento Central y los Consejos de cada una de las Delegaciones. Las funciones encomendadas al Departamento del Distrito Federal se desempeñan por el Jefe del Departamento, los Delegados, Subdelegados y por los demás empleados que determine la Ley. El jefe del Departamento es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. Oficinas auxiliares: Dirección General de Rentas del Distrito Federal, Policía (del Departamento Central y de Seguridad del Distrito Federal) y la Junta Directiva de la Beneficencia Pública del D.F.
1941	Presidente de la República	Lo ejerce por conducto de un funcionario que se denomina Jefe del Departamento del Distrito, que es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. Es auxiliado en el desempeño de sus funciones por un Consejo Consultivo, por los Delegados, Subdelegados y por los demás órganos que determina la ley.

		Para el despacho de negocios de orden administrativo y para la atención de los servicios existen las siguientes Direcciones: Gobernación, Trabajo y Previsión Social, Obras Públicas, Aguas y Saneamiento, Tesorería, Egresos, Servicios Legales, Acción Social, Servicios Administrativos, Servicios Generales, Catastro, Tránsito y Jefatura de Policía.
1970	Presidente de la República.	Lo ejerce por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal. Las disposiciones de la Ley y las de cualquier otra que emplee las denominaciones de Gobierno del D.F., Gobernador del D.F., Primera Autoridad Administrativa, Presidente Municipal, Regente u otras similares se entenderá que se refieren al Jefe del Departamento. A cargo de las Delegaciones están los Delegados nombrados y removidos libremento por el Jefe del Departamento, previo acuerdo con el titular del Ejecutivo Federal. El Jefe del Departamento será auxiliado por tres Secretarios Generales (A, B, C), un Oficial Mayor, un Consejo Consultivo y las Juntas de Vecinos. Los Organos de Colaboración Ciudadana están constituídos por éstas últimas. Para el despacho de los asuntos de carácter administrativo y para la atención de los servicios públicos el Departamento del Distrito Federal tiene las siguientes dependencias: una Contraloría y las Direcciones Generales de Tesorería, Gobernación, Servicios Legales, de Trabajo y Previsión Social, de Servicios Médicos, de Promoción de la Habitación Popular, de Abastos y Mercados, de Acción Cultural y Social, de Acción Deportiva, de Planeación, de Obras Públicas, de Obras Hidráulicas, de Aguas y Saneamiento, de Servicios Administrativos y de Relaciones Públicas.
1978	Presidente de la República.	Lo ejerce a través del Jefe del Distrito Federal, el cual se auxiliará en el ejercicio de sus funciones (que comprenden el estudio, la planeación y despacho de los asuntos que competen al D.D.F.) de las siguientes unidades administrativas y de Gobierno: A) Organos Administrativos Centrales: Secretaría de Gobierno A y B, Secretaría General de Obras y Servicios, Oficialía Mayor, Contraloría General, Tesorería; Direcciones Generales de: Acción Cultural; Información y Análisis, Estadísticas, Programación y Estudios Administrativos; Jurídica y de Gobierno; Obras Públicas; Planificación; Policía y Tránsito; Promoción Deportiva; Promoción Económica; Protección Social y Servicio Voluntario; Reclusorios y Centros de Rehabilitación Social; Registro Público de la Propiedad; Relacio-

	nes Públicas; Servicios Administrativos; Servicios Médicos; Trabajo y Previsión Social; y de Turismo. B) Organos Administrativos Desconcentrados: las Delegaciones en sus respectivas circunscripciones geográficas; los Almacenes para los Trabajadores del DDF; la Comisión de Desarrollo del D.F.; el Servicio Público de Boletaje Electrónico y la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del D.F. Los Secretarios Generales y el Oficial Mayor serán nombrados por el Presidente de la República.

DERECHOS POLITICOS DE LOS CIUDADANOS EN EL D.F. de 1903 a 1978.

AÑO	DERECHOS POLITICOS
1903	Elección indirecta en Primer Grado de los Consejales de los 13 Ayuntamientos del Distrito Federal. Los cargos de estos Consejales son honoríficos y sin remuneración alguna. Existen 21 en el Ayuntamiento de México, 11 en Tacubaya y 7 en las demás Municipalidades, haciendo un total de 109 Consejales en el D.F. Se eligen por Mitad cada dos años. Los Ayuntamientos funcionan como Cuerpos Consultivos del Consejo Superior de Gobierno del D.F. y la Secretaria de Gobernación.
1917	Elección Popular Directa de los Ayuntamientos de los 13 municipios. Existen 25 Consejales en la Cd. de México y 15 en cada una de las 12 Municipalidades restantes; en total hay 205 Consejales en el D.F. El Presidente del Ayuntamiento de Cada Municipalidad tiene el carácter de Primera Autoridad Política Local. El Municipio Libre es la base de la Organización Política y Administrativa del D.F. Al Presidente de cada Ayuntamiento le corresponde publicar y hacer cumplir las leyes, decretos, bandos, reglamentos, sentencias y demás disposiciones emanadas de la autoridad; presta apoyo cuando se solicite por autoridad competente; legaliza exhortos y demás documentos que deban surtir sus efectos fuera de la jurisdicción respectiva; expide certificados de vecindad; impone multas o arrestos que correspondan por infracciones de los reglamentos de policía; es el Jefe de la Policía o fuerza de seguridad del lugar y dispone de ella para los asuntos del servicio público, salvo las excepciones establecidas en la Ley; conserva cuidadosamente el orden y la tranquilidad pública. Los Consejales y Delegados perciben compensación de sus servicios en la cantidad que asigne el presupuesto de egresos respectivo. Cada Ayuntamiento reside en la cabecera de la Municipalidad respectiva, tiene cuando menos una sesión semanal y no puede deliberar sino cuando concurran las dos terceras partes de sus miembros, debiendo tomar acuerdos por mayoría de votos. Sus sesiones son públicas. Cada Ayuntamiento nombra entre sus miembros a un Presidente y un Vicepresidente, que dura en su encargo hasta el día último de diciembre partiendo del primero de enero del mismo año; no pueden ser reelectos sino después de haber pasado un año de concluído su período.
1928	Derecho de proponer, ser oídos, inspeccionar y denunciar deficiencias de los servicios a través de Consejos representativos de los principales intereses de la localidad. Existe un Consejo Consultivo en el Departamento Central y uno en cada Delegación.

	El Consejo Consultivo en el Departamento Central está constituído por los representantes de las siguientes asociaciones: 1 de la Cámara de Comercio; 1 de las Asociaciones de Comerciantes en Pequeño que no pertenezcan a esta Cámara; 1 de las Cámaras Industriales; 1 de las Asociaciones de Industriales en Pequeña Escala que no pertenazcan a alguna Cámara; 1 de las Agrupaciones de dueños de propiedades raíces ubicadas en este Departamento; 1 de las asociaciones de inquilinos ubicadas en el Departamento; 1 de los empleados públicos y particulares; 3 de las asociaciones de trabajadores no ennumeradas anteriormente; y 1 representante de las asociaciones de madres de familia, siendo un total de 13 representantes. Para que las asociaciones mencionadas gocen del derecho a nombrar representantes, deben contar por lo menos con un año de existencia, estar debidamente registrados y tener un mínimo de 100 asociados. Los Delegados escogerán dentro de las agrupaciones señaladas a las más importantes de cada localidad para que sus representantes integren sus Consejos Consultivos. En las Delegaciones de Guadalupe Hidalgo, San Angel, Coyoacán, Atzcapotzalco y Xochimilco habrá 7 miembros en su Consejo, en las Delegaciones restantes solo 5 miembros.
1941	Derecho de exponer, expresar, proponer y dar a conocer al Jefe del Departamento sus puntos de vista en aquellos asuntos que por su gravedad o importancia lo requieren, a través del Consejo Consultivo del Distrito Federal. Dicho Consejo se integra con los representantes de las siguientes asociaciones: 1 de la Cámara de Comercio; 1 de Asociaciones de Comerciantes en Pequeño que no pertenezcan a esta Cámara; 1 de las Cámaras Industriales; 1 de Industriales en Pequeño; 1 de agrupaciones de dueños de propiedades raíces en el D.F.; 1 de inquilinos; 1 de agrupaciones de campesinos; 1 de agrupaciones de profesionales; 1 de empleados públicos; 4 de asociaciones de trabajadores no ennumeradas anteriormente; debiendo ser uno de ellos de las mujeres trabajadoras; En total 13 representaciones. Los representantes serán designados por el Jefe del Departamento. Las Asociaciones deben contar por lo menos con un año de existencia, estar debidamente registradas en la Dirección de Gobernación y tener un mínimo de 100 asociados.
1970	Derecho a proponer, informarse, sugerir, dar a conocer, participar, promover y cooperar con las autoridades del Departamento del Distrito Federal en los asuntos en que se les requiera, a través de las Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo. Estos órganos constituyen mecanismos de Colaboración Ciudadana. En cada Delegación se integrará una Junta de Vecinos; el Consejo Consultivo se integra con los Presidentes de las mismas. Cada Junta de Vecinos cuenta con un mínimo de 20 miembros. Están presididas por uno de sus miembros, que será electo por un período de 3 años, y se

	integran en la forma que determine el reglamento respectivo. Deben figurar cuando menos 4 mujeres y 2 jóvenes menores de 25 años.
1978	Derecho de recibir información, proponer, informar, opinar, cooperar, conocer, colaborar con las autoridades del Departamento en los asuntos para lo que se les requiera, a través de los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes, las Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo. En cada una de las Delegaciones se integran Comités de Manzana, Asociaciones de Residentes y una Junta de Vecinos; para el Distrito Federal se integra un Consejo Consultivo. En cada manzana del D.F. hay un Comité de Ciudadanos entre los cuales se designa en forma directa al Jefe de Manzana; en cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, los Comités de Manzana integran la correspondiente Asociación de Residentes; en cada una de las Delegaciones del Distrito Federal, con la participación de las Asociaciones de Residentes, se integra una Junta de Vecinos en la forma que determine el Reglamento respectivo; en el D.F. funciona un Consejo Consultivo que se integra con los Presidentes de las Juntas de Vecinos. Los cargos de miembros de Comités de Manzana, de Asociaciones de Residentes y Juntas de Vecinos son honorarios. Se abre un apartado sobre los derechos de los ciudadanos (participación ciudadana) que son: los que les confiere la Constitución, además, emitir su voto sobre los ordenamientos legales y reglamentos sujetos al referéndum en los términos de esta Ley y otorgar su apoyo a las iniciativas populares sobre ordenamientos y reglamentos en los mismos términos. El referéndum sirve como método de integración directa de los ciudadanos del D.F. en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al D.F. es obligatorio o facultativo para el poder ejecutivo o para las Cámaras del Congreso de la Unión, dependiendo de la aplicación de los ordenamientos legales o los reglamentos. No son objeto de referéndum obligatorio los ordenamientos legales y los reglamentos correspondientes a la hacienda pública y a la materia fiscal del D.F. El procedimiento legal del referéndum sobre ordenamientos legales corresponde iniciarlo, exclusivamente, al Presidente de la República y a la Cámara de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión. Corresponde iniciar el procedimiento legal de referéndum sobre reglamentos, exclusivamente, al Presidente de la República. La iniciativa popular tiene como objeto proponer la creación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos. Corresponde a los ciudadanos del D.F., pero solo se tramitará por las autoridades competentes si queda fehacientemente comprobado que la iniciativa se encuentra apoyada por un mínimo de cien mil ciudadanos, dentro de los que deben quedar comprendidos, al menos cinco mil por cada una de las diesciseis Delegaciones. La iniciativa popular es un método de participación directa de los ciudadanos del Distrito Federal.

LEYES ORGANICAS DEL DISTRITO FEDERAL DE 1903 a 1978	
26 de marzo de 1903	Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal.
13 de abril de 1917	Ley de Organización del Distrito Federal y Territorios.
31 de diciembre de 1928	Ley Orgánica del Distrito Federal y Territorios Federales.
31 de diciembre de 1941	Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.
29 de diciembre de 1970	Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.
27 de diciembre de 1978	Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

LAS FINANZAS DEL DDF. (1977-1986)

Introducción

A continuación, presentamos al lector una panorámica general y específica acerca de la evolución reciente de las finanzas del Departamento del Distrito Federal (D.D.F.), así como los cambios realizados al respecto por parte de la autoridad, como respuesta a la actual situación de deterioro de las finanzas en el marco de la presente política urbana global que están llevando a la práctica.

El trabajo que tiene en sus manos el lector está dividido en tres grandes apartados. El primero ofrece una panorámica general de la problemática urbana y comprende antecedentes así como lo concerniente al gobierno y al aparato administrativo. Seguido de esto, se presenta todo lo referente al presupuesto urbano, lo cual implica un análisis y desglose de los ingresos y los egresos del DDF y su evolución a lo largo del período 1977-1986, aunque el acento está sobre el período de la administración actual, es decir, 1983-1986. Además, introducimos un análisis muy específico y por ello muy útil: las modificaciones recientes a la Ley de Hacienda del DDF. Esta parte en especial es de gran importancia para el movimiento urbano popular y la formulación de su estrategia de lucha para esta coyuntura y el largo plazo. El tercer apartado es un análisis más amplio acerca de las implicaciones y perspectivas del deterioro actual de las finanzas y trata de buscar una explicación de los cambios recientes promovidos por la autoridad distrital. Al final se presentan las conclusiones fundamentales del trabajo.

Esperamos que este trabajo sea de utilidad a los movimientos organizados de vecinos y colonos, así como a la población en general de la ciudad. La preocupación de CASA Y CIUDAD de presentar análisis y estudios de los problemas inmediatos y concretos a que se enfrentan los colonos vuelve a plasmarse en un trabajo como el presente, el cual, por cierto, no es un producto perfectamente acabado, aunque pone sobre la mesa los puntos más importantes hoy a discusión.

PROBLEMATICA URBANA GENERAL

Antecedentes.

Tradicional centro económico y político del país a lo largo de su historia, hoy día sede de los tres poderes de la Unión, el Distrito Federal ha devenido con el tiempo en uno de los lugares más poblados del mundo que reproduce, con una mayor profundidad, los problemas que enfrentan las grandes concentraciones urbanas. Si bien es cierto que en general, la ciudad de México y en particular, la zona que comprende el D.F., siempre ha sido el polo más importante de desarrollo, no es sino a partir de la década de los cuarenta, —momento en el que se concretiza en nuestro país un fuerte impulso en la producción industrial—, cuando se observa ya un permanente proceso de crecimiento físico de la ciudad, situación que se ve acelerada en los últimos años.

Algunos de los problemas que toman lugar en la ciudad, como el desempleo, subempleo y la creciente tendencia a la pauperización de amplios núcleos de la población, y que se manifiestan con la existencia de viviendas inadecuadas, la desnutrición, la falta de acceso a los sistemas de salud y educativos, no son privativos de la ciudad capital; son más bien, problemas nacionales, resultantes de la propia expansión del capitalismo en el país que ha generado una estructura ocupacional excluyente y una gran desigualdad en la distribución del ingreso. Las mismas condiciones precarias de vida que sufren las masas de la ciudad, las padecen, y en muchos casos de manera más aguda, la población en el campo. Pero además, existen otra serie de problemas que, si bien están ligados a los anteriores, resultan de manera más directa de la enorme dimen-

sión adquirida por la ciudad capital y de la ineficacia administrativa demostrada por las distintas autoridades encargadas del gobierno del D.F. Este es el caso de la insuficiencia de servicios, la especulación con el suelo y la vivienda, el alto nivel de contaminación del medio ambiente, la falta de transporte y la inseguridad social.

Las dimensiones que alcanza actualmente la ciudad son impresionantes. El número de habitantes solamente en el territorio del D.F. sobrepasa los 10 millones, de los cuales, una gran cantidad carecen de las condiciones materiales adecuadas de supervivencia; los problemas de especulación con el suelo y escasez de vivienda se agravan; la falta de servicios y de abasto de alimentos básicos afecta a amplios núcleos de la población. Para los grupos de funcionarios que han gobernado esta ciudad, en los períodos recientes, el conjunto de los problemas urbanos que se presentan y las profundas desigualdades sociales encuentran su explicación, en última instancia, en el mismo crecimiento de la ciudad. De ahí que los planes que se elaboran y las políticas que se implementan ponen en un alto grado de prioridad el freno al crecimiento urbano y el desaliento a la permanencia en el D.F. de los sectores de menores recursos económicos.

Pero no es posible entender los desequilibrios y rezagos urbanos como lo hacen las autoridades, al margen de las modalidades que adoptó el proceso de industrialización impuesto al país a principios de los años cuarenta, así como no se pueden justificar las enormes desigualdades sociales, heredadas de éste proceso trunco y dependiente del desarrollo capitalista, solo a partir de la desmedida expansión demográfica en la ciudad. Incluso los movimientos poblacionales y la expansión desigual de los asentamientos urbanos, que deja como saldo la concentración del 26.5% de la población total del país en sólo tres ciudades —D.F., Monterrey y Guadalajara— es expresión del carácter desigual que adquiere el desarrollo del capitalismo en México.

Entonces el enorme crecimiento del D.F. —así como el de la zona metropolitana en su conjunto— es un claro ejemplo y resultado de esta forma de desarrollo desigual, lo mismo que el alto nivel de concentración económica que se presenta en esta región. De esto último dan cuenta los altos porcentajes de la producción industrial nacional que se genera en esta zona, 46% en la zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM) y aproximadamente 30% en el D.F.; estos porcentajes de concentración son más altos en el caso de la actividad comercial y en los servicios (50% y 57% respectivamente para el D.F.).

Ello implica que un porcentaje muy amplio de la Población Económicamente Activa se concentre en esta ciudad, aunque en contraste 40% se encuentra desempleada o subempleada; más de dos millones de habitantes viven en condiciones precarias, y el 50% de la población está subalimentada.

Problemática urbana y aparato administrativo.

Tal como señalamos anteriormente, la agudización de los problemas de la urbe deben contemplarse en el marco del desarrollo capitalista y a su vez, en el marco de un determinado proceso de industrialización impuesto al país. Sin embargo esto no anula la responsabilidad que sobre lo mismo tienen las autoridades capitalinas, es decir, la estructura interna a partir de la cual se organiza la administración y el gobierno ejerce el poder.

Lo primero que se observa del aparato administrativo encargado del gobierno de la ciudad es el enorme crecimiento que ha sufrido, así como lo separado que está de la ciudadanía y lo inaccesible que resulta para ésta. Los ciudadanos capitalinos son ajenos a la mayoría de las determinaciones que se adoptan en esta instancia de gobierno respecto a la ciudad. No tienen incidencia alguna en la elaboración de los planes de desarrollo urbano, de mejoramiento, de modificaciones administrativas, ni en la elaboración de los programas presupuestales y los proyectos de ley de ingresos, contratación de deuda, asignación de recursos, etc. Todas estas son decisiones tomadas por un grupo reducido de funcionarios públicos, encabezados por el jefe del Departamento con la aprobación del ejecutivo federal. Algunas de ellas sólo son sancionadas por un cuerpo legislativo compuesto mayoritariamente por legisladores de las otras entidades federativas cuyas prioridades son básicamente distintas a las que competen al Distrito Federal. Además, la mayoría de la reglamentación interna es elaborada por una serie de instancias jurídicas que dependen del ejecutivo del Departamento, por lo que no son electas ni públicas.

Sin ningún mecanismo de decisión para la población y sin ninguna vigilancia o supervisión efectiva por parte del legislativo, ha sido facultad de las autoridades capitalinas la administración de los recursos financieros. Es por tanto, responsabilidad básicamente de estas mismas autoridades la situación deteriorada en que se encuentran las finanzas del Departamento del Distrito Federal (DDF) desde hace algunos años. El manejo de las finanzas del DDF es uno de los aspectos más sensibles de la administración pública, es en donde más se reciente el divorcio entre el aparato de gobierno y la sociedad

civil. Aquí las decisiones unilaterales, además de ser frecuentes, tienen serias implicaciones para la ciudadanía que asume los resultados con cierta pasividad y una escasa comprensión de su significado. Los último años han sido aleccionadores al respecto.

Durante ellos se tomaron decisiones trascendentes: se contrató deuda a discresión; se impulsó un programa de vialidad que modificó la estructura física de la ciudad (que, además, absorbió sumas importantes del presupuesto), y; creció el aparato administrativo. El presupuesto fue creciendo cada año de manera significativa y no precisamente por mejores programas de vivienda, de salud o de educación; se llegó al deterioro irreversible de las finanzas. Se decidió aumentar los impuestos y el cobro de derechos por el uso de la ciudad mientras que en los primeros meses de 1985 se redujo aún más el presupuesto para programas que, de por sí, poca atención han recibido en los últimos años, como los de ampliación de la planta educativa, vivienda y salud.

El interés de este artículo es precisamente el relacionado con las finanzas del DDF, lo cual implica analizar: el origen del presupuesto estatal, el destino de los gastos, la evolución reciente de las finanzas y las modificaciones recientes a las leyes que regulan los ingresos del DDF. En el siguiente apartado analizaremos las tres primeras cuestiones, y en un apartado subsecuente las modificaciones a la Ley de Hacienda del DDF, que por su importancia y extensión exigen un análisis más detallado.

PRESUPUESTO URBANO: ORIGEN Y APLICACION

Ingresos y egresos del DDF

De manera similar que los gobiernos de los Estados, el gobierno local del Distrito Federal ejerce un presupuesto anual para afrontar las necesidades de esta importante zona donde se concentra una buena parte de la población y de las actividades económicas del país. Pero, a diferencia de aquéllos, las autoridades del D.F. deben presentar sus proyectos de ingresos y egresos ante el Congreso de la Unión para su aprobación. Así, cada año el Congreso aprueba la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal, y su contraparte, el Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal.

En la Ley de Ingresos se establece el origen y el monto de los ingresos de que dispondrán las autoridades del DDF. Para su comprensión, podemos clasificarlos en dos grupos: ingresos ordinarios e ingresos extraordinarios.

Los ingresos ordinarios incluyen aquellos derivados de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones y participaciones en impuestos federales (como el IVA y el ISR o impuesto sobre la renta). Estos conceptos, a su vez, se subdividen en diversos rubros. Los impuestos, por ejemplo, incluyen el predial, la adquisición de bienes inmuebles, espectáculos públicos y loterías, rifas, sorteos y concursos.

El otro grupo de ingresos son los extraordinarios o los derivados de financiamiento que se desglosan en: empréstitos, emisiones de bonos y obligaciones y "otros no especificados". Es importante destacar que, a partir de la última

década, este tipo de ingresos han adquirido un peso cada vez mayor en la estructura de ingresos del DDF, al grado de ser hoy una de las fuentes más importantes de financiamiento del gobierno local, mientras que sus recursos propios han perdido importancia.

Por otra parte, y como contrapartida, el gasto del DDF. es decir, todos aquellos recursos de los que hecha mano el gobierno local para satisfacer las demandas y necesidades de los habitantes de la ciudad y su crecimiento mismo, están especificados por monto y destino, en el Presupuesto de Egresos del DDF.

La estructura de egresos del DDF está agrupada, en los documentos oficiales, de la manera siguiente: presupuesto asignado a cada una de las direcciones generales del DDF; presupuesto asignado a cada una de las delegaciones políticas; presupuesto asignado a organismos o empresas con participación estatal, y; presupuesto asignado a cada uno de los programas que implementa el DDF. Esta clasificación impide detectar con claridad diversos problemas inherentes al gasto público.

Es por ello que nosotros preferimos adoptar otra clasificación que facilita y permite un análisis más completo. En primer lugar está el gasto de operación o administración, el cual contempla: aparato administrativo, policía, órganos judiciales y otros. En segundo lugar el gasto social, esto es, aquel gasto utilizado para programas de educación, salud, seguridad social, abasto, etc., así como el utilizado en la construcción y conservación de infraestructura básica: vialidad, transporte, agua, drenaje, energía, etc. En tercer lugar tenemos el gasto en inversion, que es aquel gasto hecho por el gobierno para crear o mantener las empresas propiedad del Estado. Por último, y por ser un rubro muy importante, está el gasto asignado para el pago de la deuda contraída por el gobierno.

Para una más clara comprensión de lo hasta aquí explicado presentamos versiones resumidas de los Ingresos y los Presupuestos del DDF aprobados por la Cámara para el presente sexenio, esto es, 1983, 1984, 1985 y 1986. Cada uno tiene el monto asignado y el porcentaje de participación en el total del ingreso o del presupuesto.

Evolución de las finanzas del DDF.

Son muchos los factores que podrían considerarse como causales del deterioro de las finanzas del DDF. Entre los más sobresalientes están el incremento natural del gasto derivado del crecimiento de la ciudad y las cuantiosas inversiones que se han hecho en la construcción de obras espectaculares como los ejes viales y el sistema de drenaje profundo. Pero además, hay que resaltar la improvisación y falta de planeación con que han actuado las distintas administraciones del Departamento y la secuela de corrupción y derroche que ello trae consigo. Por otro lado, resulta cuando menos sorprendente el costo del aparato administrativo que absorbe una buena parte del presupuesto, mucho mayor en la actualidad de lo que se invierte en vivienda, salud y educación. Pero no es sólo un problema de cómo y en qué se gasta lo que genera el déficit. Por el lado del ingreso habría que destacar, en primer orden, las reticencias de las distintas autoridades a gravar proporcionalmente las enormes utilidades que obtienen aquellos que lucran con el suelo y la vivienda —el capital inmobiliario y los terratenientes urbanos— y aquellos que se benefician con el desarrollo urbano: el capital industrial.

Evolución financiera del DDF 1977-1982

La evaluación de la situación financiera del DDF durante el período 1977-1982 muestra una doble tendencia: Por un lado, el crecimiento en el sobregiro del gasto con respecto al presupuesto aprobado y, subsecuentemente, una ampliación del déficit presupuestal, que fue cubierto mediante crecientes disposiciones de crédito que, a la larga, han conducido a un elevado endeudamiento y estrangulamiento económico. Para 1982 el presupuesto aprobado para el DDF fue de 144,552,407,000.00 de pesos, y estaba distribuido de la siguiente manera:

CUADRO 1

PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DDF PARA EL EJERCICIO FISCAL 1982

Concepto	Monto	Porcentaje
Gasto Administración	13 746 399 000.00	9.57%
Gasto Social	59 491 501 000.00	41.16%
Gasto Inversión	28 552 407 000.00	19.75%
Deuda Pública	42 762 100 000.00	29.58%
Total:	$144 552 407 000.00	100.00%

Este ejercicio fiscal correspondió al último año de administración de Carlos Hank Gónzalez, y el sobregiro del presupuesto arriba especificado fue de 78 mil 100 millones de pesos, lo cual representa 54.03% del total asignado.

Tal como podrá observarse en el cuadro 1 el llamado gasto social tiene asignado el mayor monto, sin embargo esto es engañoso pues solamente el transporte, sin considerar el gasto de inversión en las empresas públicas desentralizadas de transporte (Sistema de Transporte Eléctrico, STE; Sistema de Transporte Colectivo, STC, y Autotransportes Urbanos, R-100), representa el 19.17% del total, esto es, 27 mil 706 millones 706 mil pesos. Lo sorprendente al respecto es que dicha cantidad no se reflejó en un mejoramiento del transporte urbano, por el contrario, el déficit en el servicio aumentó día a día. Despúes de este gasto tan importante, el pago de la deuda es el rubro que mayores recursos absorbe, que aunado al sobregiro de este año arrojan una situación financiera negativa y deficitaria.

El elevado crecimiento del endeudamiento se ejemplifica al comparar la deuda documentada al término de los años 1976 y 1982, que pasó de 16 mil millones de pesos a 216 mil 700 millones de pesos respectivamente, lo que representó un aumento equivalente al 1254% en tan sólo 6 años. Sin embargo, el crecimiento de la deuda obedece ciertamente, por un lado, al sobregiro del gasto, y por otro, a la disposición consciente de las autoridades de utilizar el financiamiento externo como una de las más importantes fuentes de ingresos.

La revisión de la estructura de ingresos refleja claramente esta situación: en 1977 los ingresos derivados del financiamiento sólo representaban el 3.3% de los ingresos totales, para 1982, su participación se elevó al 38%. Es decir, de ser un elemento complementario y totalmente secundario, pasó a convertirse en una fuente fundamental de financiamiento. Sin embargo, este esquema preferencial de financiamiento, contiene en sí mismo su propia limitante: así como se fue ampliando la disponibilidad de recursos, se fueron acumulando las obligaciones financieras que debían ser cubiertas con crecientes partidas presupuestales, reduciendo de esta manera recursos que podían ser destinados a otras actividades. Así, el porcentaje del prespuesto canalizado al pago del servicio de la deuda, pasó del 6.7% en 1977, al 29.58% en 1982, aunque es importante señalar que la doble devaluación del peso decretada ese año influyó a incrementar el monto en forma automática, ya que, el 50% de la deuda estaba contratada en moneda extranjera. Por otra parte, hay

que señalar que el endeudamiento contraído para 1982 fue de 54 mil 785 millones (ingresos extraordinarios), monto que representa el 38% de los ingresos para ese ejercicio fiscal. El origen de dicho endeudamiento progresivo es, finalmente, el déficit fiscal que el gobierno capitalino arrastra desde hace tiempo y que se ha agudizado en los últimos años. Por lo demás, la estructura de ingresos para ese año contempla un 34.74% por participación en impuestos federales (50 mil 213 millones de pesos), con lo cual los ingresos propios representan solamente el 27.36% del total (frente al 72.73% de ingresos provenientes de fuentes externas). Esta situación, sin embargo, da giros importantes en la presente administración, evolución que se presenta en el siguiente apartado.

Ingresos 1983-1986

Los ingresos del DDF se dividen a grandes rasgos, tal como ya veíamos, en ordinarios y extraordinarios, los primeros a su vez tienen otra división, ingresos por participación en impuestos federales y los ingresos que provienen del uso y goce de la ciudad y de la venta de bienes y servicios del gobierno capitalino. Los segundos representan básicamente los financiamientos provenientes de la banca nacional y extranjera.

Desde el punto de vista global, el crecimiento de los ingresos del DDF ha sido para 1986 el más alto de todo el período, pues en relación al año 1983 estos se han aumentado en 315.14% . Según datos del cuadro 3 el mayor aporte a los ingresos lo constituyen los de participación en impuestos federales, con 38.4% , seguido de los ingresos provenientes de financiamientos con 34.8% y, en último lugar, los ingresos propios del DDF con 26.8% . Hay que señalar sin embargo, que los ingresos propios contemplan ocho rubros del total de diez (impuestos, derechos, distintos tipos de contribuciones, aprovechamientos y proyectos) con lo cual, son los ingresos externos el soporte básico de la estructura de ingresos, que suman 65.2% .

Los cambios fundamentales para el período son los ocurridos en el rubro de ingresos propios y en el de ingresos por financiamiento, pues los de participación federal se mantienen relativamente constantes. El aumento neto de los ingresos propios para el período es de 14.65% el cual se debe básicamente a las transferencias realizadas por el gobierno federal, aunque destacan, así mismo, los recientes aumentos al impuesto predial y derechos por servicio de agua, los cuales representan por si solos, respecto al presupuesto global, au-

mentos de 1.99% y 4.23% respectivamente. En ambos casos la recaudación programada se ha incrementado al menos en 100% , lo cual, como veremos con mucho mayor detenimiento más adelante, forma parte de la nueva política urbana que el gobierno impone a la ciudadanía. A este respecto, y a pesar de su relativa poca importancia en el presupuesto global, los impuestos y los derechos son los únicos dos rubros que observan un crecimiento constante a lo largo del período, a diferencia de los demás, y los directamente afectados son las colonias y barrios populares de escasos recursos pues el gobierno capitalino ya no diferencia entre clases pudientes y populares.[1]

En lo que respecta al comportamiento de la deuda externa e interna como fuente de financiamiento, ultimamente ha visto disminuidos sus montos anuales. Lo mismo ha sucedido con el pago de la deuda. En promedio, para el período, el 34.8% de los ingresos se cubrieron vía deuda, y el 27.87% del mismo se destinaron al pago de deudas anteriores, con lo cual, sólo el 6.93% del financiamiento vía deuda se utilizó en la satisfacción de las múltiples necesidades urbanas. Sin embargo, esa tendencia a contratar menos deuda y pagar también menos, hizo explosión en 1985-86, ya que se disparó el monto contratado vía deuda, pero lo hizo en mayor proporción el monto destinado al pago de la misma. Para 1986 se contratarán un 26.81% de los ingresos vía deuda y se pagarán deudas anteriores con el 31.68% de los ingresos aprobados, lo cual arroja un déficit de 4.87%, que necesariamente se cubrirá con recursos propios del DDF. Así, el problema de la duda es doble, pues los hechos recientes muestran que la deuda contratada se utiliza en su mayoría para el pago de deudas anteriores, pero además, para este año es tal el monto de la deuda que para pagarla hay que hechar mano de recursos propios.

Gastos 1983-1986

En lo referente al gasto, los cambios y los montos asignados son más extremos y discriminatorios. En el cuadro 4 presentamos el gasto desglosado en administración, inversión, social y deuda; en el cuadro 5 una jerarquización de los montos que en promedio se asignaron a cada área y cada rubro del gasto.

En cuanto al gasto en administración sobresalen dos hechos: primero, un crecimiento más o menos constante y luego una leve caída en términos absolutos; segundo, que en términos relativos el aumento es constante para todo el período, pues de 1983 a 1986 hay un incremento de 375%. El promedio que en conjunto se destina a la administración es de 20.47%, porcentaje elevado si

[1] Este problema se analizará con mayor detenimiento en el apartado referente a la Ley de Hacienda del DDF.

se toma en cuenta que sólo contempla administración, seguridad pública, justicia y planeación, Esta es, con todo y la política de austeridad, una de las razones por las cuales el déficit del DDF crece anualmente, pues este gasto supera fácilmente el asignado a vivienda, salud y educación.

El gasto social es quizá el mejor reflejo de la política antipopular de la administración actual, pues según los datos, pueden observarse dos tendencias importantes al respecto. Es el único gasto que sufre una merma absoluta, año con año, de los recursos asignados; su pérdida neta es de 8.84%para todo el período. En términos relativos es también el rubro que observa el menor crecimiento, ya que para todo el período alcanza la cifra de 301.09%. Pero esto es sólo la superficie de problemas más graves. El gasto promedio para el transporte fue de 43.16%, ello significa que la proporción que representa del gasto social es de 25.25%, con esto, el gasto asignado a los restantes rubros sociales es de apenas 33.98%. El transporte se ha convertido, pues, en una eterna sangría de recursos, ya que la cantidad que absorbe no se traduce en un mejor servicio. Hay que notar que en gasto de transporte no se incluye vialidad, pues ésta forma parte del rubro de mejoramiento urbano, el cual absorbe un porcentaje mayor que vivienda o salud o educación. En conjunto, éstos últimos, junto con abasto y servicios sociales representan apenas un total de 12.21%. Estos datos corroboran pues la afirmación que antes hacíamos acerca del carácter antipopular del manejo del presupuesto.

El gasto de inversión, contrariamente a los dos anteriores, observa a partir de 1984, un crecimiento constante en términos absolutos, además del crecimiento relativo más espectacular. Pero aquí nuevamente el rubro transporte sobrepasa la de por si gigantesca asignación que de recursos recibe, pues el 50% del gasto en inversión corresponde al Servicio de Transporte Eléctrico, de Transporte Colectivo y Ruta 100. Los demás rubros de inversión contemplan la seguridad pública, abasto, vivienda, vialidad y trabajadores eventuales.

A partir de que esta administración comienza su gestión, en el presupuesto de egresos la deuda es tratada como un gasto aparte, ya que no forma parte del gasto corriente. Esto no es más que el reflejo del elevado monto que ésta representa a la fecha, pues para 1986, por ejemplo, el pago de la deuda es mayor en monto que todo el gasto social, excepto transporte, o si se quiere ver de otra forma, es mayor que el gasto de inversión y administración

juntos. Esta situación es producto de la salida que escogieron las administraciones anteriores y actual para subsanar el déficit del DDF; el endeudamiento externo e interno. Aunque debe señalarse que ha influido en esto la devaluación reciente (y continua en realidad) del peso mexicano respecto al dólar, ya que es la moneda en que se contrata la deuda del exterior. Pero la deuda, antes que nada refleja las prioridades del gobierno capitalino, y hasta hoy, la prioridad es pagar a pesar de que para ello se sacrifiquen otros gastos fundamentales o se necesite pedir prestado para pagar lo anteriormente contratado. La única solución verdadera al problema del déficit del DDF, y en especial el de la deuda, es declarar moratoria de pagos y evitar en lo posterior incurrir en nuevos préstamos.

Como podrá observarse, hasta aquí nos hemos limitado a presentar un panorama de las finanzas del DDF con base exclusivamente en los ingresos y egresos programados por el mismo gobierno. Si en ellos mismos existen asignaciones contradictorias, arbitrarias y discriminatorias de las necesidades reales de la población, un análisis de los resultados efectivos de cada ejercicio fiscal muy seguramente arrojaría cifras y hechos más dramáticos aún.

Modificaciones recientes a la Ley de Hacienda del DDF

A fines de 1982, fue aprobada por la Cámara de Diputados la nueva Ley de Hacienda del DDF que abrogaba la que estuvo vigente desde 1941. Se suponía que la nueva ley entraría en vigor a partir del 1o. de enero de 1983, pero esto no fue así, entre otras razones, por el rechazo muy amplio que provocaron las nuevas disposiciones entre sectores importantes de la población de la ciudad de México. En 1984 se aprobaron modificaciones a ésta, aunque no de fondo, quedando sin efectos acuerdos anteriores ante autoridades y organizaciones populares. La Ley por tanto, entró en vigor a partir del 1o. de enero de 1985. A finales de este año, por cierto, se hicieron nuevas modificaciones a la ley, de las cuales incluimos las más relevantes.

En esta parte del artículo pretendemos retomar aspectos de la Ley de Hacienda que son más sobresalientes para el poblador común de la ciudad. Más adelante haremos una diferenciación clara entre el impacto de estos cambios en la estructura de ingresos y la connotación decididamente política de encarecer la ciudad. Por lo pronto aquí nos limitaremos a presentar las modificaciones de carácter técnico, económico y jurídico que hacen de la Ley de Hacienda un instrumento totalmente antipopular.

Disposiciones generales de la nueva Ley de Hacienda

En el título primero de la nueva Ley de Hacienda, que se refiere a las disposiciones generales, encontramos que se han suprimido por completo una serie de disposiciones que existían en la vieja ley y que permitía a los deudores de escasos recursos económicos contar con plazos para efectuar sus pagos o para que éstos fueran suprimidos. También se introducen mayores obstáculos a los causantes para interponer recursos de inconformidad contra cobros indebidos. Veamos la comparación entre la nueva y la vieja ley.

1. En la ley que se abroga, se preveia eximir de sanciones y dar plazos de gracia a los que ignoraban las leyes y demás disposiciones fiscales o que estaban en situación precaria (artículo 8); la nueva ley no lo prevee.

2. En la nueva ley desaparece la facultad que se otorgaba a la Tesorería para cancelar créditos fiscales, "que no pueden hacerse efectivos en virtud de insolvencia de los deudores" (artículo 13, fracción V). Con las modificaciones más recientes a la ley, realizadas por la Cámara de Diputados, se reincorpora esta disposición aunque de manera más restringida, al cancelar créditos por la insolvencia del deudor, "tratándose de un solo crédito a cargo de un mismo deudor" (artículo 6 de la nueva ley).

3. En la nueva ley desaparece el facultativo que se otorgaba en la vieja ley (artículo 18) al Tesorero del DDF para conceder plazos para el pago de adeudos fiscales ya vencidos en caso de precarismo económico.

4. En la nueva ley se limita el derecho de los causantes de promover juicios o recursos contra las resoluciones cometidas por las autoridades fiscales, violatorias de las disposiciones legales, al anteponer, como condicionante el agotamiento de los recursos de inconformidad y revocación (artículo 11).

Las disposiciones a este apartado incorporadas por el Congreso de la Unión en 1984 y 1985 dan una cobertura más amplia a las autoridades fiscales para evitar la evasión fiscal y establecer multas y sanciones a los infractores de la ley, ampliando en todos los casos el monto de éstas.

1. Las adiciones al (artículo 8) obligan a los notarios a presentar ante las autoridades fiscales, los avisos correspondientes ante cualquier hecho que modifique la determinación de los impuestos relacionados con inmuebles

y condicionan la inscripción de cualquier acto en el Registro Público de la Propiedad a que previamente se presente aviso a las autoridades fiscales.

2. Por no presentar aviso de catastro o hacerlo extemporáneamente cuando el aviso tenga por objeto manifestar o incrementar el valor del inmueble, se sancionará con una multa que va desde 5 mil pesos si se tratara de inmuebles, construcciones o mejoras con un valor menor de 6 millones 26 mil 600 pesos 25 centavos o sea 10 veces el salario mínimo elevado al año (1651.12 pesos[2] por 365 días) hasta $250,000.00 en los demás casos, quedando a criterio de las autoridades fiscales la fijación del monto específico de la multa porque la ley no especifica ningún criterio. Para hacer notar el aumento de esta multa, habrá que señalar que anteriormente una infracción de este tipo se sancionaba con una multa de $5.00 a $100.00. Además, se deroga el procedimiento de avaluo de predios de la ley de 1983, que consistía en que la autoridad comenzaría por valuar primero los predios y zonas de mayor valor y hasta el final realizaría el avaluo de las zonas económicamente de menor valor.

3. Se amplian las multas y los motivos para sancionar a los contribuyentes. Las multas, según el caso, van desde 5 veces al salario mínimo de la zona metropolitana del Distrito Federal (ZMDF) hasta 2 mil veces el mismo. No registrar la toma de agua significa una multa de 5 veces el salario mínimo; succionar mediante mecanismos el agua de instalaciones públicas significa una multa de 2 mil veces el salario mínimo. Destruir un aparato medidor intencionalmente significa una multa de 20 a 400 veces el salario mínimo. La multa por no registrar la toma de agua antes no existía, pues era responsabilidad de la autoridad. Cualquier anomalía debe ser reportada al bimestre siguiente al que sucedió a más tardar, de lo contrario la persona se hace sujeto de sanción.

Sobre el impuesto predial

Todas las modificaciones introducidas en este capítulo de la ley están orientadas a aumentar de manera considerable, la captación fiscal de la Hacienda del DDF. Esto se logra aumentando ligeramente la tarifa, ampliando la base sobre la cual se aplica la tasa para calcular el impuesto, revaluando periódicamente los predios y suprimiendo excensiones.

1. Desaparecen en la nueva ley excensiones importantes que beneficiaban a sectores populares como:

[2] De aquí en adelante se toma como base el salario mínimo vigente hasta el mes de mayo de 1986.

a) La que se otorgaba por una sola vez para casas habitación a los trabajadores al servicio del Estado y organismos públicos incorporados a la ley del ISSSTE y a los pensionistas jubilados.

b) La que se otorgaba en un 50% por tiempo indefinido a los predios edificados en zonas urbanas o urbano-ejidales.

c) La que se otorgaba en un 50% durante un plazo máximo de 15 años a casas-habitación construidas con fondos del DDF, el INFONAVIT o el FOVISSSTE.

d) La que se otorgaba en un 50% durante un plazo máximo de 10 años a casa-habitación ubicada en zonas proletarias.

2. En cuanto a la nueva tarifa, se observa que pierde la progresividad que mantenía la vieja tarifa. Por ejemplo, antes a un predio con valor catastral de 250 mil pesos se le aplicaba una tasa de 1.05 al millar mensual, esto es, de 0.21% bimensual; con la nueva tarifa, al mismo predio se le aplica una tasa similar de 0.21%. Pero, en cambio a un predio con valor catastral de 10 millones un pesos le correspondía de acuerdo a la vieja tarifa, una tasa de 1.60 al millar mensual, o sea 0.32%. De acuerdo a la nueva tarifa le corresponde pagar una tarifa de .26%. Es decir, conforme aumenta el valor catastral se va reduciendo la tasa en relación a la trarifa anterior.

3. Aumenta la base gravable del impuesto, no solo porque ahora la ley establece la revaluación periódica de los predios o porque introduce el factor inflación (que es una tabla que incrementa el valor de la base de acuerdo a los años transcurridos desde el último avalúo), sino porque ahora la tarifa para calcular el monto del impuesto se aplica sobre el valor catastral total y no sobre el 90% del valor catastral como lo establecía la antigua ley.

4. Desaparece en la nueva ley la sobretasa del 20% en la tarifa, que anteriormente se aplicaba a los predios no edificados, lo que de alguna manera viene a beneficiar a los que especulan con el suelo.

5. Dentro de las facultades que la nueva ley otorga a las autoridades fiscales está la de incrementar anualmente el valor catastral de los inmuebles, lo que implica que al aumentar la base, los impuestos se incrementarán anualmente (artículo 22 fracción II).

Aún cuando las modificaciones a esta fracción introducidas por la Cámara de Diputados en 1983, suprime la claridad de la redacción anterior que señalaba como una de las facultades de las autoridades fiscales la de "incrementar el valor catastral de un inmueble" cada año, para substituirla por una nueva redacción que autoriza "practicar avalúo del inmueble" cada año, la intención sigue siendo la misma: revaluar periódicamente los predios para aumentar el monto del impuesto.

Esta disposición es de suma importancia por las implicaciones que puede traer para los sectores populares. En la nueva ley ha desaparecido toda referencia a las colonias proletarias que permita diferenciarlas de las colonias residenciales. Tampoco existe en la nueva ley ninguna disposición que establezca los criterios que seguirán las autoridades para realizar los revalúos y, aún cuando se contempla la posibilidad de que el contribuyente se inconforme con el avalúo y practique u ordene practicar uno nuevo, (pagando su importe) está obligado a ajustarse a los valores unitarios de suelo y construcciones que las autoridades fiscales determinen.

Derivado de lo anterior, existe la posibilidad de que los predios ubicados en colonias populares vean incrementar a tal grado su valor catastral y con ello, el predial, que los posesionarios se vean obligados a vender por la incapacidad objetiva de mantener el pago del impuesto. Este mismo aumenta cuando existen cambios en el uso del suelo por la construcción de residencias en la zona o por la introducción de infraestructura o equipamiento, como en el caso de la delegación Magdalena Contreras.

Pasemos a ver como se calculaba el impuesto de acuerdo a la vieja ley y como se calculará ahora, de acuerdo a la nueva:

Cálculo del impuesto de acuerdo a la vieja ley

Anteriormente, para calcular el impuesto predial se seguían los siguientes pasos:

1. Sobre la base del 90% del valor catastral del inmueble se aplicaba la siguiente tarifa:

Si el valor catastral era de:		Se le aplicaba una tasa mensual de:
Hasta $	150,000.	1.00 al millar
"	250,000.	1.05 "
"	500,000.	1.10 "
"	1,000,000.	1.20 "
"	2,500,000.	1.30 "
"	5,000,000.	1.40 "
"	10,000,000.	1.50 "
Más de	20,000,000.	1.70 "

A los predios rústicos se aplicaba sólo el 50% de la tarifa y a los predios urbanos no edificados se les aumentaba la tasa en un 20%.

2. Al impuesto que resultaba de este cálculo se le aplicaba el 15% adicional para obtener el impuesto a pagar.

En el caso de inmuebles en arrendamiento se aplicaba una tarifa especial sobre el 90% de las rentas mensuales:

Si la renta mensual era de:		Se le aplicaba una tasa mensual de:
Hasta $	8,000.	14.5%
hasta	17,000.	15.5%
Más de	17,000.	16.5%

Cálculo del impuesto de acuerdo a la nueva ley

Con la nueva ley se modifica el mecanismo para calcular el impuesto. Ahora se sigue el siguiente procedimiento:

1. Sobre la base del valor catastral del inmueble, se separa el valor de la construcción del valor del terreno. Si no se conoce, se considera como valor del terreno el 20% del valor total del inmueble y de la construcción, el 80%.

2. Sobre el valor de la construcción se reducirá el 3% del valor a partir de la fecha del último avalúo, por cada año transcurrido para considerar la depreciación del inmueble.

3. Se suma el valor del suelo y de la construcción depreciada y se le aplica el factor inflación, de acuerdo a la siguiente tabla:

Cuando el tiempo transcurrido desde el último avalúo sea de:	El factor correspondiente será:
Hasta 1 año	1.00
Más de 1 año pero menos de 2	1.80
" 2 años " 3	2.88
" 3 " 4	3.90
" 4 " 5	5.03
" 5 " 6	6.04
" 6 " 7	7.01
" 7 " 8	8.48
" 8 " 9	10.77
" 9 " 10	11.95
" 10 " 11	14.46
" 11 " 12	17.49
" 12 " 13	18.55
" 13 " 14	19.47
" 14 " 15 años	20.47
" 15	21.68

4. De la base que resulte después de multiplicar el resultado del paso 2 por el factor inflación se aplicará la siguiente tarifa que se compone de una cuota fija a la que se le suma un porcentaje de acuerdo a lo que resulta de restar el resultado del paso 3 menos lo del límite inferior de la tarifa:

Límite inferior	Cuando el valor catastral esté entre: y Límite superior	Pagará una cuota fija de:	Más el
1	" 500,000		0.21%
500,001	" 2,000,000	1,050	0.22%
2,000,001	" 3,000,000	4,350	0.23%
3,000,001	" 5,000,000	6,650	0.24%
5,000,001	" 10,000,000	11,450	0.25%
10,000,001	" más	23,900	0.26%

Excepciones:

1. Cuando las casas habitación tengan un valor menor a 6 veces el salario mínimo general, al aplicar los pasos 1, 2 y 3 se le restará el equivalente de tres veces el salario mínimo general elevado al año o sea un millón 807 mil 981 pesos con 87 centavos antes de aplicar la tasa que aparece en el paso 4.

2. Tratándose de casas-habitación cuyo valor no exceda de 7 veces el salario mínimo citado se reducirá el equivalente a dos veces el salario mínimo general elevado al año o sea un millón 205 mil 321 pesos con 25 centavos antes de aplicar la tasa que aparece en el paso 4.

3. Cuando las casas-habitación tengan un valor mayor a 7 veces el salario mínimo elevado al año, pero menor a 9 veces éste, o sea de 5 millones 423 mil 945 pesos con 62 centavos, a la base que resulta de aplicar los pasos 1, 2 y 3 se le restará el equivalente a un salario mínimo general elevado al año, o sea 602 mil 660 pesos con 62 centavos, antes de aplicar la tasa que aparece en el paso 4.

4. En el caso de inmuebles destinados a arrendamiento, se calculará el impuesto de acuerdo al procedimiento anterior (pasos 1, 2, y 3). Luego se vuelve a calcular el impuesto mediante la multiplicación de las rentas bimensuales por 38.47. A ambos resultados se le aplica la tarifa señalada en el paso 4. El impuesto a pagar será el valor más alto que resulte de comparar uno u otro.

En términos generales, el aumento en los impuestos resulta básicamente de la revaloración constante de los inmuebles más que de la modificación de la tarifa, esto queda claro si revisamos las opciones que tenían las autoridades para aumentar el predial por esta vía:

a) Si mantenían los anteriores valores catastrales y solo modificaban la tarifa, que era lo que habían venido haciendo, el resultado sería un decremento en el impuesto que traería beneficios para los sectores de mayores ingresos.

b) Si revaluaban los predios y mantenían la vieja tarifa se provocaría un aumento bastante alto en el impuesto que afectaría casi en la misma proporción a los distintos sectores sociales.

c) Finalmente la opción por la que se decidieron fue revaluar todos los inmuebles y modificar la tarifa provocando con ello el aumento del predial de manera regresiva, afectando en mayor proporción a los sectores de más bajos ingresos y a los medios; para encubrir un poco esta situación, las autoridades introdujeron en la ley la disposición de reducir la base gravable de los inmuebles con valor menor a seis o nueve veces el salario mínimo elevado al año con lo que se reduce el impuesto para estos predios.

Por otra parte, sobre la base de la rentabilidad, y siguiendo los procedimientos y tarifas de las dos leyes, se observa que en estos casos de inmuebles arrendados el impuesto a pagar con la nueva ley es menor en relación al que tendrían que pagar los propietarios de estos inmuebles si se aplicara lo dispuesto en la vieja ley. Relacionado con lo anterior, resalta el hecho de que se ha modificado el criterio que mantenía la vieja ley de gravar más a los inmuebles arrendados que a los habitados por sus propietarios, al disponerse hoy el mismo gravamen para uno y otro caso. Con esto las autoridades persiguen suprimir de gravámenes mayores a los propietarios de viviendas para alquiler y, de esta manera, estimular al capital inmobiliario a ampliar su oferta de vivienda nueva en alquiler, (casi inexistente) y a manifestar la vivienda en alquiler que actualmente se mantiene en la ilegalidad.

Sobre la contribución por mejoras

Se trata del pago de contribuciones por parte de las personas físicas y morales que se benefician en forma especial por las obras públicas realizadas por el DDF. En la vieja ley se habla de derechos por cooperación para obra pública.

1. En la vieja ley se determinaban las obras públicas que causaban derechos de cooperación y se señalaban las siguientes: 1) tubería de distribución de agua potable, 2) atarjeas, 3) conexión de redes de agua potable, 4) conexión de sistemas de atarjeas, 5) banquetas, 6) camellones, 7) pavimentos, 8) alumbrado, 9) ornato y 10) limpieza y desazolve.

En la nueva ley además de las anteriores obras se añaden las de beneficio local, sin especificar de que tipo de obra se trata, sólo se indica que son las que benefician a un sector de la población de manera especial aún cuando benefician al resto de ésta; creemos que sería el caso de las estaciones del metro, ejes viales, etc. Se incorporan también las de beneficio mixto, que son obras

en avenidas, plazas, parques públicos que benefician a los inmuebles colindantes y a los de la zona.

2. En la vieja ley estaban obligados a pagar derechos de cooperación por obras públicas, solamente los propietarios de predios ubicados frente a las calles donde se realicen éstas o los que tengan acceso a dicha calle en virtud de una servidumbre de paso. Con la nueva ley están obligados a pagar contribuciones de mejoras, además de los señalados anteriormente, los predios ubicados en la zona donde se realicen las obras aunque éstas no estén frente al predio en cuestión.

3. Con la modalidad de cobrar un porcentaje de la inversión en la obra a las personas físicas o morales, las autoridades recuperan gran parte de la misma: del 50 al 85% en el caso de las de beneficio local, el 35% en las de beneficio zonal y del 25 al 50% en las de beneficio mixto.

4. Por conexión de agua y alcantarillado se modifica la tarifa de $90.00 por metro cuadrado de la superficie total del terreno a 15 mil pesos por cada metro cúbico de agua.

5. El plazo normal a pagar se reduce a un año cuando antes era de 2 a 4 años. Las autoridades fiscales pueden autorizar la ampliación del plazo hasta cinco años, pero el saldo a pagar se incrementará por cada año que pase al sumarse los intereses que cause.

6. La nueva ley introduce excensiones que la anterior no contemplaba: la reducción de un 50% a las casas-habitación con un valor entre 8 y 10 veces el salario mínimo general elevado al año (entre $4,821,281. y $6,026,600.); y, para los fraccionadores, la reducción de un 50% cuando el valor del terreno no exceda de veinte veces el salario mínimo general elevado al año ($12,053,202).

Los derechos se pagan "por los servicios que presta el Departamento del Distrito Federal en sus funciones de derecho público o por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público del DDF". (artículo 54).

1. Las cuotas de los derechos se incrementarán cada año por la aplicación del factor inflación.

2. Las cuotas por servicios prestados por autoridades administrativas del Departamento y la Procuraduría de Justicia del Departamento, se incrementan en un alto porcentaje, por ejemplo:

	Cuota anterior	Cuota actual	Porcentaje
Por legalización de firmas	$50.00	$300.00	500%
Copias de planos c/u	$25.00	$600.00	2,300%

3. La cuota por expedición de licencias también se incrementa. Tomemos como ejemplo la expedición de licencias para construcción de obras nuevas para casas-habitación suponiendo una construcción de 75 m. cuadrados con un valor de la construcción de $1, 500, 000:

a) De acuerdo a la vieja tasa, pagaría $10 por metro cuadrado $750
b) De acuerdo a la nueva tasa, pagará 2 al millar sobre el valor de la construcción $3,000.

c) Incremento 300%

4. Los derechos de inscripción al registro civil y los derechos de control de vehículos también aumentan. Por ejemplo el canje o expedición inicial de placas aumenta en 260%. El costo de licencias para conducir en 200%.

5. Los derechos por servicios de alineamiento de predios ubicados en colonias populares aumentan 400%

6. Los servicios de regularización de tenencias de predios particulares se incrementan en 140%

7. El pago por derechos de agua se eleva varios cientos de veces más con la aplicación de la nueva tarifa.

Tarifa anterior:

Consumo bimestral en m^3		Pago por cada m^3
Hasta	60	(pago mínimo total de $60)
"	100	1.40
"	125	2.00
"	150	2.50
"	250	3.50
"	500	4.50
"	1,000	8.50
Más de	1,000	10.40

Tarifa nueva.- consumo bimestral en m^3 entre:

Límite Inferior	y	Límite Superior	Pagará una cuota fija de:	más $/$m^3$
0	"	40	$ 330.40	$14.16
40.001	"	60	$ 330.40	$21.24
60.001	"	90	$ 613.60	$28.32
90.001 en adelante			$1,250.80	$28.32

Pongamos dos ejemplos:

– Un predio que consume 60 m^3 pagaba $60 con la vieja tarifa y $330.4 más (20 x 14.6) = $622.4 con la nueva; un incremento de más del 1037%

– Un predio que consume 90 m^3 pagaba $126 con la vieja tarifa y $613.6 más (50 x 21.24) = 1,675.6 con la nueva. Se incrementa en más del 1329%

La nueva ley obliga a todos los consumidores de agua a solicitar medidores de agua, y en su artículo duodécimo transitorio establece el pago con base en una tarifa especial para los predios que no cuentan con aparato medidor y lo soliciten durante el año de 1984.

Los predios cuyo diámetro de tubo de entrada sea hasta de 13 mm. (casa-habitación) pagarán una cuota fija bimestral de $81¢ o de $408 si el valor catastral no excede de seis veces el salario mínimo general elevado al año. Anteriormente pagaban una tarifa de $200, lo que eleva la cuota en un 408%

Nuevos impuestos y cuotas

Las más recientes modificaciones establecen un nuevo impuesto: el Impuesto Sustitutivo de Estacionamientos. También establece dos nuevas cuotas por concepto de prestación de servicios: recuperación de servicios médicos y la de demolición de inmuebles.

1. El Impuesto Sustitutivo de Estacionamientos consiste básicamente en que aquellas nuevas construcciones que no tengan posibilidad de proporcionar

espacio para vehículos y por ello utilicen la vía pública, deberán pagar un impuesto sustitutivo de estacionamiento. Quienes no cubran dicho impuesto se harán acreedores a la multa correspondiente.

2. Las personas que utilicen los servicios médicos del DDF deberán cubrir hasta el 70% del costo total por concepto de servicios médicos. El cobro será proporcional a la condición socioeconómica del contribuyente. Anteriormente los servicios médicos de tercer nivel eran gratuitos o de un costo relativamente bajo.

3. Las personas físicas o morales que utilicen los servicios de demolición del DDF cubrirán el costo equivalente que en organización deba hacer el propio Departamento por cada metro cuadrado.

Estas cuotas e impuestos están ya incorporadas a la ley de ingresos del ejercicio fiscal para el año 1986.

FINANZAS DEL DDF: IMPLICACIONES Y PERSPECTIVAS DE LOS CAMBIOS RECIENTES.

Los cambios recientes en la estructura de ingresos y en la aplicación y asignación de los recursos son la respuesta del gobierno capitalino a la deteriorada situación de las finanzas, acción llevada a cabo sin que medie una justificación razonable y menos aún una evaluación de sus efectos sobre las clases y sectores de menores recursos.

Con la intención de corregir los desequilibrios en sus finanzas; la presente administración del DDF, adecuándose a la política de "realismo económico" del gobierno federal, ha adoptado una serie de medidas en materia fiscal, así como el ajuste de precios de bienes y servicios que ofrece a la comunidad. Las actuales autoridades han recurrido a la vía más fácil para aumentar sus ingresos: encarecer el uso de la ciudad. Además, han restructurado las áreas del gasto reduciendo las aportaciones a los servicios más indispensables, es decir, el aumento de impuestos y de precios no se traduce en más y mejores servicios.

Los inconvenientes que le vemos a esta política es que no afecta de la misma forma a los distintos sectores de la población, pues lesiona la de por sí deteriorada economía de los sectores populares y capas medias, para quienes el aumento de las obligaciones no se corresponde con la satisfacción de sus demandas de servicios, bienes e infraestructura. En cambio, hacia el capital in-

mobiliario —los grandes propietarios urbanos— y el capital industrial, quienes obtienen mayores beneficios de las inversiones públicas, se mantienen reticencias a afectarlos en proporción al aumento de sus utilidades.

El origen del deterioro de las finanzas del DDF es explicado por las autoridades por el crecimiento del gasto, sobre todo el de inversión, lo cual resulta, según éstas, de una población creciente y mal distribuida, del acelerado proceso inflacionario que incide en los costos de las inversiones, y de las fuertes devaluaciones, que incrementan los adeudos en moneda extranjera. Con lo anterior, no ajustar las tarifas de los bienes y servicios públicos, ni incrementar los impuestos, ni readecuar y modernizar al sistema de recaudación fiscal, no sólo agravaría el estado actual de las finanzas, sino que se cerraría la única alternativa viable en busca del equilibrio financiero.

Pero los argumentos de las autoridades no deben confundir a los habitantes de la ciudad capital, ya que si bien algunos de los argumentos son reales, están desligados de una problemática más profunda y general: la política urbana global implantada por el actual gobierno. La existencia de un déficit en las finanzas no es más que un reflejo económico de problemas sociales y políticos que toman lugar en la convivencia diaria de una ciudad que es a la vez, centro político del país y centro económico. La discusión de las finanzas no debe contemplar exclusivamente a gobierno o habitantes, sino también a industriales, comerciantes, a los flujos migratorios de campesinos, etc. En este punto de la discusión, la pregunta obligada es pues, ¿por qué los recientes cambios y no otros, son la única alternativa, y cuáles son sus implicaciones?.

Un análisis más amplio de los cambios en la estructura de ingresos puede dar luz acerca de esta problemática, y un análisis de la estructura de gasto permite dilucidar quiénes son los directamente beneficiados del gasto gubernamental. Los cambios en las fuentes de ingresos del DDF, que van de lleno contra el interés y sobrevivencia popular en la ciudad tienen más bien un carácter político que económico o de recaudación. Los datos presentados con anterioridad dan cuenta del papel que juegan los recursos propios en la estructura de ingresos. Restando las transferencias del gobierno federal, que oficialmente se catalogan como ingresos propios, pero en realidad no lo son, el aporte neto de recursos propios por parte del DDF para 1986 es de 19.81%. De este porcentaje, ya con el aumento, el aporte del impuesto predial y de los derechos de agua es de 4.23% y 1.97% respectivamente, que sumadas, representan el 6.2% del monto total de los ingresos programados. Si bien el aumento redunda en una mayor captación de recursos para el gobierno, lo cual representa el objetivo económico como tal, su peso real dentro del presupuesto es mínimo, lo que significa que dicha medida afecta más a las clases populares que habitan la ciudad que lo que en realidad contribuye en el saneamiento de las finanzas. Aquí se pone de manifiesto el principio económico neoclásico de "limitar el derroche de recursos a través del precio", lo cual es un principio muy alejado de la realidad desde el momento en que no todos los contribuyentes tienen la misma capacidad económica para enfrentar esta nueva política de precios y de demanda de bienes y servicios. En el fondo esto no significaba más que encarecer el usufructo de la ciudad, para aminorar su crecimiento, como si los que habitan y los que emigran a la ciudad fueran la única causa del crecimiento. La industria y el comercio, sujetos fundamentales que imprimen a la ciudad un crecimiento anárquico quedan fuera de tal ofensiva estatal pues su posición financiera bien les permite permanecer en la ciudad aún con los aumentos recientes, pues además son los primeros encarecedores del suelo y la construcción y son los primeros consumidores de agua en proporción con los habitantes, y pagan cuotas mucho más bajas.

Este es el marco general en el cual podemos ubicar las recientes modificaciones a la ley de Hacienda del DDF, la cual ha sido impuesta, en medio de la apatía general de los más directamente afectados: los colonos y los vecinos de la ciudad capital.

La otra gran problemática de la actual estructura de ingresos lo constituye el ingreso por financiamientos (extranjeros o nacionales), pues a pesar de que, como hemos visto, ha reducido sus montos anualmente, dicha fuente sigue aportando en promedio el 35% de los recursos. La política que se ha seguido en torno a la deuda es contradictoria y antidemocrática, ya que en la actualidad del monto total que se contrata vía deuda, una gran parte de dichos recursos se utiliza para el pago de adeudos anteriores. Es una política antidemocrática porque históricamente se ha contratado y negociado deuda a discreción, sin tomar en cuenta las implicaciones a futuro ni las condiciones existentes. La alternativa en torno a este problema sabemos, estriba en declarar una moratoria o destinar un porcentaje mucho menor del presupuesto al pago de ésta, sin embargo, la estrategia gubernamental presupone el pago de la deuda antes que los intereses de los habitantes de la ciudad y del país. La deuda es, pues, esencialmente un problema político, ya que no aporta ningun

beneficio económico inmediato a la urbe, y por el contrario, constituye una sangría de recursos que amenaza con ampliarse, ya que en 1986, existe un "déficit" en el pago, el cual se cubre con ingresos internos. En este marco de la discusión, el argumento estatal parece ser, dada la situación antes expuesta, que la carga en el mantenimiento de la urbe la deben costear los que en ella viven, lo cual traslada el problema, desde el punto de vista estatal, a la necesidad de reestructurar las fuentes internas de financiamiento. Esta estrategia parecería correcta, pero en la práctica no lo es, pues como hemos visto al analizar las modificaciones a la ley de Hacienda, no se guardan, en ningún momento, las diferencias de clase al implantar las nuevas tasas impositivas y las cuotas por derechos o contribuciones. El que más tiene paga proporcionalmente menos, y lo contrario sucede con los sectores de clase más desprotegidos.

Pero esto no es con todo el panorama más negro del problema. Las tendencias a futuro del comportamiento de la estructura de ingresos son al parecer, según las últimas declaraciones del gabinete económico, más dramáticas. El secretario de Comercio y Fomento Industrial recientemente anunció que se reduciría en gran medida los subsidios que goza la ciudad de México, pues según esto, es el país entero el que sostiene a la capital en detrimento del mismo desarrollo regional. Ahora, si bien esto es cierto, pues las transferencias del gobierno representan para este año de 1986 el 13.21% del presupuesto y la participación en ingresos federales el 40.17%, ello no es responsabilidad de los habitantes sino de los que dicen administrar los recursos y los bienes y servicios de la ciudad. Esto por lo pronto, significa que los ingresos de la ciudad capital se verán reducidos en el futuro inmediato, lo cual es un recorte aparte del que ya se está llevando a cabo en el plano nacional del gasto gubernamental (medio billón de pesos en el mes de abril de 1986). Si a estos recortes sumamos el déficit ya existente y el pago a la deuda, los próximos años son una ofensiva abierta contra las condiciones materiales de vida de la población distrital. La situación, está por más subrayarlo, exige una respuesta rápida y organizada por parte del movimiento urbano contra esta política velada que amenaza profundizar las ya precarias condiciones de vida de la población más necesitada. Ahora bien, la discusión, llegada a este punto no ha dejado en claro a quién benefician los recientes cambios y reestructuraciones de los ingresos y gastos del DDF, aunque si a quién han golpeado más. Para ello es necesario que se haga una evaluación del gasto.

El hecho más contundente del gasto estriba, en que el gasto neto efectivamente dirigido a atender las necesidades inmediatas de vida de la población es el de menor monto y mayor decremento relativo conforme pasan los años. Cuando hablamos de gasto social ello no debe confundirse con el gasto que va dirigido tanto a beneficiar y apoyar el capital, en sus diferentes formas, industrial, comercial, financiero, etc., como al resto de la población, es decir, a la clase obrera y a los empleados que forman la clase media, así como a la población subempleada y demás sectores orillados en la extrema pobreza. Desde este punto de vista, podemos afirmar categóricamente, que en conjunto, el gasto administrativo, social y de inversión, aportan más beneficios a la industria, comercio y servicios del sector privado que el que aportan al resto de la sociedad. Veamos en la práctica.

El gasto en transporte, vialidad y equipamiento urbano absorbe en promedio el 62.74% del presupuesto asignado para el período 1983-1986. Ese monto tan enorme de recursos para estos tres rubros es indispensable, y por cierto, insuficiente, desde el punto de vista productivo, ya que sin transporte e infraestructura básica el proceso productivo no puede llevarse a cabo.

Ese gasto, es pues, una condición necesaria y fundamental del proceso de acumulación de capital. Si bien es toda la sociedad la que hace uso de dichos servicios, en proporción, es el proceso productivo así como los servicios que genera, el que más beneficio obtiene del mismo. Esta es la razón por la cual el gasto efectivamente asignado a la clase trabajadora sea tan reducido. El Estado proporciona servicios a esta clase social sólo en la medida en que permitan su reproducción mínima, no más allá. Sin embargo, el hecho de que el gasto sea benéfico para la clase capitalista no significa que sea la asignación más eficiente y duradera dentro de los límites mismos de una sociedad capitalista. La asignación del presupuesto social en general adolece de los vicios inherentes a la política global de un Estado capitalista al frente de un país subdesarrollado.

Una planeación integral para el desarrollo económico es inexistente en este país y en especial en esta ciudad. El proceso de industrialización seguido hasta la fecha es, dada la clase y la fracción de clase en el poder, irreversible. Un ejemplo claro de ello es la llamada política de descentralización y desconcentración de la zona metropolitana y del D.F., ya que el Estado no es capaz de obligar a la industria, a reubicarse en las distintas regiones del país, pues

ello implicaría una destrucción del aparato productivo y por lo tanto del proceso mismo de acumulación. La llamada reubicación de algunas dependencias gubernamentales en provincia no es pues una solución real, ni siquiera un paliativo; es tan sólo un medio más del Estado en su afán por legitimizarse como el sujeto de poder de "equilibrio" en una sociedad de clases, que demanda cambios, y no reformas, más profundos; tanto estructurales como políticos, y es aquí donde estriba precisamente el papel transformador del movimiento urbano popular así como del movimiento progresista y democrático a nivel nacional.

En esta discusión la evaluación de las finanzas del DDF ha delineado, más que las causas del deterioro de las mismas, (que es un problema fundamental), la política global en la cual se enmarcar dicha situación. El Estado, y el gobierno capitalino en especial, está dispuesto a reprimir, abierta o veladamente el avance del movimiento urbano popular, pero no simplemente reduciendo el nivel de vida actual de la mayoría de la sociedad, representada por las clases trabajadoras y los estratos medios, sino porque dicha política favorece al gran capital (y en menor medida al mediano y pequeño), en su incesante proceso de acumular cada vez más. Es esta la panorámica general en que deben evaluarse las finanzas del DDF como instrumento de política económica urbana, que refrenda la política estatal en general, que persigue profundizar el actual sistema de clases en el contexto de una gran crisis del capitalismo en México y en el mundo.

Conclusiones

El análisis de la evolución de las finanzas del DDF, así como las tendencias a futuro, junto con los recientes cambios en la estructura de ingresos y la política de asignación presupuestaria a las diferentes áreas administrativas y generadoras de bienes y servicios del DDF pueden resumirse en las siguientes conclusiones:

1. El origen del deterioro financiero del DDF no lo encontramos en lo que señalan las autoridades: el desmedido crecimiento físico y poblacional de la ciudad. Este crecimiento es más bien reflejo del proceso de industrialización que históricamente ha seguido el país, y en especial la ciudad de México, como centro político, económico, social y cultural que es actualmente. El deterioro financiero tiene pues su origen, por un lado, en la compleja problemática en que ha devenido tal crecimiento, pero por otra parte, también tiene su origen en la política urbana implementada por parte de las administraciones en turno, las cuales, al privilegiar el desarrollo industrial y comercial, en detrimento de las condiciones de vida de las grandes mayorías desposeídas, no han sabido mentener fuentes internas de financiamiento sobre la base de gravar a la clase dominante y sectores económicamente pudientes, y que además, en su afán por establecer condiciones más favorables para el capital han incurrido en una asignación antipopular del gasto. El resultado ha sido un aumento constante del déficit del gobierno urbano, asimismo agravado por la necesidad, en determinado momento, de recurrir al financiamiento vía banca e instituciones financieras nacionales y extranjeras.

2. Buscando corregir el déficit financiero, pero antes que nada el crecimiento urbano, con las recientes reestructuraciones de las fuentes de ingreso principales, así como las nuevas modificaciones a la Ley de Hacienda del DDF, el gobierno capitalino arremete directamente en contra del interés popular, haciendo de la ciudad un lugar con un costo de vida demasiado elevado. Los cambios en la estructura de ingresos se dirigen a obtener mayores recursos de fuentes propias, aplicando nuevas tarifas, impuestos y precios en forma regresiva pues gravan y exigen más de los que menos tienen.

a) En la nueva Ley de Hacienda se establecen nuevas tasas impositivas, mayores pagos por derechos y contribuciones, revaluación periódica de predios al ritmo de la inflación, sanciones más elevadas, y en general una legislación readecuada que afecta de manera desigual a los sectores populares y medios de la sociedad.

b) Estas nuevas disposiciones tienen implicaciones favorables para los propietarios de vivienda en arrendamiento y el gran capital inmobiliario, ya que al nivelar impuestos y tarifas en general es posible para éstos obtener mayores utilidades especulando con la vivienda y el suelo urbanos.

c) El objetivo último de tales modificaciones, inscrito en el marco de una política urbana global, es adquirir un control real y masivo del territorio urbano a partir de elevar la eficiencia de la administración, así como desalentando el crecimiento físico de la urbe.

3. La política de gasto , así como la de ingresos, busca crear y mantener las condiciones más favorables posibles para el capital en sus diferentes vertien-

tes, industrial, comercial, inmobiliario, financiero y de servicios en general, pues en la ciudad está concentrada una proporción muy alta de la estructura productiva nacional. La aplicación práctica de la política de gasto es, sin embargo, contradictoria, pues a la vez que dedica menos recursos para el mantenimiento de las condiciones generales de vida de la población, con lo cual se busca desalentar la expansión demográfica, contrariamente asigna cada vez mayores recursos para el mantenimiento y ampliación del aparato productivo, el cual necesariamente absorbe mayores volúmenes de fuerza de trabajo.

4. La política global que ponen en práctica las autoridades conlleva pues, a una profundización y agudización de las contradicciones sociales, consciente o inconscientemente, pero que en el marco de la actual crisis, que no es por cierto tan sólo económica, implica reducir las condiciones de vida de los trabajadores, así como la pauperización de buena parte de los sectores llamados medios. La vida en la gran ciudad es sólo para quien pueda pagarla.

5. Ante esta situación, el papel del movimiento urbano popular es de vital importancia, y sus demandas no se circunscriben ya solamente a más y mejor vivienda, educación, salud y transporte, sino también a la exigencia de una participación democrática en cada una de las decisiones de política urbana en general, de política económica y de política de planeación. En especial, la demanda de un mejoramiento de la deteriorada situación financiera, lo cual sólo es posible con su participación directa en el gobierno del DDF, es fundamental en la reorientación del desarrollo económico-social de la ciudad capital en favor de las grandes mayorías aquí asentadas desde hace décadas.

CUADRO No. 2

ESTRUCTURA DE INGRESOS DEL D.D.F. (1983-1986)

	1983		1984		1985		1986	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Impuestos	16,078,000,000	4.72	18,654,000,000	4.17	47,670,000,000	6.35	72,051,000,000	6.71
Contribuciones por mejoras	500,000	.15	793,000,000	.18	2,514,000,000	.37	2,287,000,000	.21
Derechos	6,281,000,000	1.84	16,997,000,000	3.78	26,874,000,000	4.0	65,140,000,000	6.07
Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago.	300,000,000	.09			1,069,000,000	.16	539,000,000	.05
Accesorios de otras contribuciones	1,095,000,000	.32	1,200,000,000	.27	3,655,000,000	.54	5,937,000,000	.35
Productos	298,000,000	.08	2,100,000,000	.47	6,155,000,000	.92	10,165,000,000	.95
Aprovechamiento	794,000,000	.23	2,197,000,000	.49	2,402,000,000	.36	4,481,000,000	.42
Participaciones en impuestos federales	115,482,000,000	33.9	179,600,000,000	40.11	264,845,000,000	39.41	431,200,000,000	40.17
Los derivados de financiamientos	162,586,000,000	47.73	167,910,000,000	37.5	182,616,000,000	27.17	287,800,000,000	26.81
Otros ingresos	37,222,000,000	10.93	57,838,000,000	12.92	139,238,000,000	20.72	193,842,000,000	18.06
Total	340,622,000,000	100.00	477,789,000,000	100.00	672,038,000,000	100.00	1,073,442,000,000	100.00

Cuadro elaborado por Casa y Ciudad, México, 1986.
Fuente: Diario Oficial.

CUADRO No. 3

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE INGRESOS (PERIODO 1983-1986)

		Promedio para el periodo	1983	1984	1985	1986
INGRESOS ORDINARIOS	Ingresos propios	26.80	18.37	22.39	33.42	33.02
	Ingresos federales	38.40	33.9	40.11	39.41	40.17
INGRESOS EXTRAORDINARIOS	Ingresos externos (financiamiento)	34.80	47.73	37.5	27.17	26.81
TOTAL		100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Incremento anual del Ingreso Total			**100.00**	**140.27**	**197.30**	**315.14**

Cuadro elaborado por Casa y Ciudad, México, 1986.
Fuente: Diario Oficial.

CUADRO No. 4

ESTRUCTURA DEL GASTO DEL D.D.F. (1983-1986)

Concepto	1983		1984		1985		1986	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Gasto en Administración	37 495 232 000	17.85	75 855 100 000	21.91	123 787 564 000	22.69	140 720 400 000	19.19
Gasto Social	134 969 232 000	64.25	211 863 700 000	61.2	305 912 436 000	56.05	406 379 600 000	55.41
Gasto en Inversión	37 607 300 000	17.9	58 489 900 000	16.89	116 038 494 000	21.26	186 242 000 000	25.40
Gasto en Deuda	130 563 228 000	62.15	101 580 000 000	29.34	126 300 000 000	23.14	340 100 000 000	46.38
TOTAL*								
Sin Deuda	210 072 565 000		346 208 700 000		545 738 494 000		733 342 000 000	
Con Deuda	340 635 793 000		447 788 700 000		672 038 494 000		1 073 442 000 000	
Incremento Anual		100		131.46		197.29		315.13

*Manejamos gasto con y sin deuda debido a que en el Presupuesto de Egresos del D.D.F. la deuda se trata como un renglón aparte. El porcentaje de la deuda que se maneja a lo largo del trabajo se calculó en relación a la suma de gasto en administración, social y de inversión exclusivamente, ya que un porcentaje como el que se obtiene de esta manera permite comparar de mejor forma el presupuesto efectivamente dedicado a la ciudad del que se dedica al pago de la deuda. De calcularlo en relación a la suma ya establecida más el gasto en deuda, el porcentaje que se dedica al pago de la deuda se diluye y no representa los recursos que efectivamente le quitan a la ciudad y se remiten a la banca nacional o extranjera.

Cuadro elaborado por CASA Y CIUDAD, México, 1986.
Fuente: Diario Oficial.

CUADRO No. 5

PRESUPUESTO PROMEDIO PARA EL PERIODO 1983-1986

	PRESUPUESTO POR RUBRO	%
01	Transporte	43.16
02	Administración	13.68
03	Mejoramiento Urbano	10.87
04	Equipamiento	8.71
05	Seguridad Pública	4.92
06	Servicios Sociales	3.77
07	Educación	2.82
08	Salud y Ecología	2.26
09	Basura	2.23
10	Abasto	2.10
11	Justicia	1.95
12	Planeación	1.59
13	Vivienda	1.26
14	Suelo	.66
15	Turismo	.02
		100.00

	PRESUPUESTO AGREGADO	%
01	Gasto Social	59.23
02	Gasto en Administración	20.41
03	Gasto en Inversión	20.36

	DEUDA EXTERNA E INTERNA	%
01	Pago de la Deuda	40.25*

*En relación con el presupuesto total promedio del período.

Cuadro elaborado por Casa y Ciudad, México, 1986.
Fuente: Cuadro No. 4.

CUADRO 6-a

Cuadro comparativo y de desglose del Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal para el período 1983-1986

CONCEPTO	gastos en administración									
	1983		1984		1985		1986			
	monto	%	monto	%	monto	%	monto	%		
ADMINISTRACION DDF	28 364 102 000	13.50	46 738 060 000	13.50	74 119 122 000	13.60	78 784 700 000	10.74		
JUSTICIA	2 308 326 000	1.10	7 292 500 000	2.11	10 938 297 000	2.00	19 161 600 000	2.61		
SEGURIDAD PUBLICA	5 630 995 000	2.68	19 089 300 000	5.51	20 444 000 000	3.75	30 525 000 000	4.16		
PLANEACION	1 191 809 000	.56	2 735 300 000	.79	18 285 545 000	3.35	12 249 100 000	1.68		
TRANSPORTE										
ABASTO										
SALUD Y ECOLOGIA										
SERVICIOS SOCIALES										
VIVIENDA										
SUELO										
EQUIPAMIENTO										
EDUCACION										
MEJORAMIENTO URBANO										
BASURA										
TURISMO										
AMORTIZACIONES										
SERVICIO DE LA DEUDA										
ADEUDOS ANTERIORES										
OTROS										
SUBTOTAL	37 495 232 000	17.84	75 855 100 000	21.91	123 787 564 000	22.70	140 720 400 000	19.19		

CUADRO 6-b

Cuadro comparativo y de desglose del Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal para el período 1983-1986

CONCEPTO	gasto social							
	1983		1984		1985		1986	
	monto	%	monto	%	monto	%	monto	%
ADMINISTRACION DDF JUSTICIA SEGURIDAD PUBLICA PLANEACION								
TRANSPORTE	77 423 504 000	36.86	101 228 800 000	29.24	107 927 900 000	19.78	140 989 000 000	19.22
ABASTO	855 522 000	.41	2 834 000 000	.82	7 279 354 000	1.33	8 413 800 000	1.15
SALUD Y ECOLOGIA	3 221 049 000	1.53	8 569 100 000	2.48	14 824 500 000	2.72	17 094 700 000	2.33
SERVICIOS SOCIALES	6 472 391 000	3.08	5 640 800 000	1.63	24 599 196 000	4.50	43 021 200 000	5.87
VIVIENDA	1 582 051 000	.75	3 880 200 000	1.12	5 952 427 000	1.09	12 092 000 000	1.65
SUELO	1 074 609 000	.51	5 404 200 000	1.56	1 856 995 000	.41	1 330 100 000	.18
EQUIPAMIENTO	17 354 160 000	8.26	25 059 900 000	7.24	49 247 949 000	9.02	71 456 300 000	9.74
EDUCACION	4 971 744 000	2.36	11 979 600 000	3.46	11 495 141 000	2.11	24 736 800 000	3.37
MEJORAMIENTO URBANO	17 807 238 000	8.48	38 781 800 000	11.20	69 580 840 000	12.75	72 243 900 000	9.85
BASURA	4 170 398 000	1.99	8 371 200 000	2.49	13 148 134 000	2.41	15 001 800 000	2.05
TURISMO	37 276 000	.018	114 100 000	.03				
AMORTIZACIONES SERVICIO DE LA DEUDA ADEUDOS ANTERIORES								
OTROS								
SUBTOTAL	134 969 942 000	64.25	211 863 700 000	61.2	305 912 436 000	56.12	406 379 600 000	55.41

CUADRO 6-c

Cuadro comparativo y de desglose del Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal para el período 1983-1986.

CONCEPTO	Gasto de inversiòn							
	1983		1984		1985		1986	
	monto	%	monto	%	monto	%	monto	%
ADMINISTRACION DDF JUSTICIA	2 299 400 000	1.09	2 221 100 000	.64	2 500 000 000	.46	8 884 000 000	1.21
SEGURIDAD PUBLICA PLANEACION	3 436 600 00	1.63	2 082 000 000	.60	2 700 000 000	.49	6 732 000 000	.92
TRANSPORTE	30 012 800 000	14.29	51 160 400 000	14,78	102 600 000 000	18.8	144 798 000 000	19.74
ABASTO	1 330 000 000	.63	2 537 100 000	.73	2 126 530 000	.39	21 774 000 000	2.97
SALUD Y ECOLOGIA SERVICIOS SOCIALES								
VIVIENDA					1 508 964 000	.28	1 300 000 000	.18
SUELO EQUIPAMIENTO EDUCACION								
MEJORAMIENTO URBANO	528 500 000	.25	489 300 000	.14	4 603 000 000	.84	2 754 000 000	3.8
BASURA TURISMO								
AMORTIZACIONES SERVICIO DE LA DEUDA ADEUDOS ANTERIORES								
OTROS								
SUBTOTAL	37 607 300 000	17.90	58 489 900 000	16.89	116 038 494 000	21.26	186 242 000 000	25.40

CUADRO 6-d

Cuadro comparativo y de desglose del Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal para el período 1983-1986

	Deuda Pública							
CONCEPTO	1983		1984		1985		1986	
	monto	%	monto	%	monto	%	monto	%
ADMINISTRACION DDE JUSTICIA SEGURIDAD PUBLICA PLANEACION								
TRANSPORTE ABASTO SALUD Y ECOLOGIA SERVICIOS SOCIALES VIVIENDA SUELO EQUIPAMIENTO EDUCACION MEJORAMIENTO URBANO BASURA TURSIMO								
AMORTIZACIONES SERVICIOS DE LA DEUDA ADEUDOS ANTERIORES	29 474 700 000 93 588 528 000 7 500 000 000		16 380 000 000 77 700 000 000 7 500 000 000		24 700 000 000 84 100 000 000 17 500 000 000		**62 100 000 000** **248 000 000 000** **30 000 000 000**	**8.47** **33.82** **4.09**
Subtotal	130 563 228 000	62.15	101 580 000 000	29.34	126 300 000 000	23.14	**340 100 000 000**	**46.38**

EDICION DE 1000 EJEMPLARES
Se terminó de imprimir el 4 de Diciembre de 1986,
Bajo la responsabilidad de casa y ciudad, a.c.
México, D.F.

Instalada sobre la destrucción de un imperio, la ciudad de México encontró en ese hecho —un hacerse entre ruinas— su primera y última definición. Desde entonces, y a lo largo de los siglos, la ciudad ha crecido hasta perder la conciencia de límites, ha canjeado a los cantores por los gestores, se ha dejado ceñir por lemas donde la adulación vence a la mala fe ("La ciudad de los palacios", "La región más transparente"), y ha vuelto siempre al principio: La relación interminable entre los innumerables arrasamientos y el proyecto de construcción.

Carlos Monsiváis.

casa y ciudad, a.c.- centro de asesoría, capacitación e investigación urbana
apartado postal 6-802 méxico, 06600, d.f.