

EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN MEXICO

Javier ALEJO L.

La insuficiencia de viviendas constituye actualmente un problema que afrontan casi todos los países del mundo, y aunque su intensidad varía conforme a las características económicas y sociales de cada región, diversas causas comunes actúan como factores de agudización. Por ejemplo, debido al creciente mejoramiento de las condiciones de salubridad, de la aplicación y ampliación de los servicios médicos y de otra serie de factores, las tasas de natalidad han ascendido y las de mortalidad han decaído. El problema, además, es particularmente grave en los países subdesarrollados, pues por naturales deficiencias estructurales inherentes a su estadio de desarrollo no son capaces de responder al crecimiento de la población con viviendas nuevas y adecuadas en número suficiente.

México no escapa a esta situación que se ha venido agravando y adquiere singular importancia en los principales centros urbanos, especialmente en el Distrito Federal, en donde en los últimos veinte años la población casi se triplicó al pasar de 1.8 millones a 4.8 millones de habitantes.

Al considerar el problema, es preciso destacar sus características en las ciudades, porque en el campo, aunque grave, no es de solución tan compleja y costosa, ya que no existe escasez de espacio, los terrenos son baratos y el costo de las construcciones adecuadas no es muy elevado. Cuantificaciones hechas en los últimos años indican que en todo el país un millón de habitaciones necesitan ser reemplazadas; otro millón requiere reparaciones o adaptaciones; y, además, cada año deben construirse 220 mil nuevas habitaciones para hacer frente al crecimiento de la población.

Así, resulta que ya para el año de 1952 más del 50% de las habitaciones del Distrito Federal eran inadecuadas. En ellas habitaba el 58.5% de los habitantes y comprendían el 43.9% de la superficie; los llamados *tugurios* alojaban el 33.6% de la población y ocupaban el 12.8% de la superficie. Las casas *proletarias* alojaban el 14.2% de la población en el 12.8% de la superficie. La forma de *barraca* reunía al 10.7% de la población en el 9.6% de las superficies. Sólo el 41.5% de los habitantes vivía en casas regenerables, aunque sólo el 15% vivía en habitaciones completamente adecuadas.¹

Es posible afirmar que el problema del Distrito Federal puede hacerse extensivo a las demás grandes ciudades del país; por ejemplo, se sabe que en Guadalajara más del 25% de los habitantes vive en *cuartos redondos*. Además, es posible asegurar que el problema se ha seguido agravando, pues aparte de que no han sido repuestas las habitaciones inadecuadas, no se ha podido responder al aumento de la población.

Durante el presente siglo las raíces del problema se han venido conjugando históricamente. Entre las más sobresalientes están las siguientes:

a) Aspecto Demográfico.

Nos enfrentamos en primer término con el crecimiento demográfico del país a partir de 1920, producto no sólo del ascenso de la tasa de natalidad, sino también del descenso de la tasa de mortalidad infantil.

La creciente macrocefalia que padece el país presenta dos aspectos: primero, el acelerado crecimiento de la población en la mesa central respecto al total de la República (49% en 1950); y, segundo, al rápido incremento de la población en los centros urbanos (Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey, Puebla, León, etc.) motivada por: mayor libertad y movilidad de la población rural a partir de 1920; localización preferente de la industria en esas áreas; centralización política, administrativa y cultural; insuficiencia del ejido para mantener a la familia ejidal en continuo crecimiento; y, aumento de la desocupación agrícola en las zonas mecanizadas.²

Gran parte de esta población emigrada llega a las ciudades y al no encontrar ocupación —insuficiencia de la capacidad de la industria para absorber mano de obra— tiene que permanecer subocupada o desocupada, lo que la obliga a hacinarse en jacaes y pocilgas infrahumanas.

b) Ingresos de la Población

En el campo, los ingresos son suficientemente bajos para que la población no pueda conseguir una habitación decorosa: es conocido que los ingresos de los grupos asalariados rurales son inferiores a la media nacional.

En el Distrito Federal se encontró —Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, 1957

¹ Fernando Carmona.—“El problema de la vivienda en México”. *Revista de Investigación Económica*, Primer trimestre de 1958.

² Edmundo Flores.—“Tratado de Economía Agrícola” F.C.E.

— que los ingresos familiares promedio eran: menos de \$350.00 mensuales en las zonas de “tugurios”; poco más de \$275.00 en las de “jacales”; menos de \$450.00 en las colonias proletarias; y el promedio para la clase obrera fue de \$568.00. Los promedios del Distrito Federal son los más altos de la República y aun cuando a la fecha han tenido un fuerte ascenso, no permiten resolver el problema habitacional de los grupos asalariados.

En general, puede decirse que los sueldos y los salarios representan aproximadamente el 25% del ingreso nacional y que sólo el 2% de la población percibe altos ingresos (NAFINSA); y que la parte de la población emigrada que es asimilada al proceso productivo recibe salarios demasiado bajos —inclusive al nivel de subsistencia— lo que elimina toda posibilidad de que estos grupos sean capaces de pagar rentas de habitaciones decorosas. Así, en 1956 el 70% de la fuerza de trabajo de toda la República percibió ingresos menores de \$500.00 mensuales.³

c) Sistema de Arrendamiento

La reglamentación en torno a la congelación de rentas, fue promulgada con el objeto de proteger a los inquilinos de bajos ingresos. Se ha logrado el objetivo en parte, pero también se ha permitido que la población de altos ingresos permanezca pagando rentas reducidas (\$150.00 a \$300.00 mensuales) en zonas residenciales. En cambio, las nuevas construcciones puestas en arrendamiento, sobre todo apartamentos modestos, alcanzan rentas elevadas. Un muestreo que se publicó el 31 de mayo último en el diario “El Universal” revela que las rentas en el Distrito Federal son las siguientes:

Casas de Apartamentos

Número de recámaras	Renta promedio
Una	\$ 400.00
Dos	800.00
Tres	1,200.00
Casas solas	1,800.00

d) Precios de la tierra

Al crecimiento de la población, correspondió una elevación de la demanda de terrenos, lo que originó que los precios de éstos alcanzaran niveles muy elevados de tal modo que la “construcción especulativa de fraccionamientos, de casas y de edificios, se convirtió en un negocio seguro e inmensamente lucrativo”.⁴

Los precios de la tierra en la ciudad de México, crecieron, entre 1930 y 1958, de 50 a 100 veces en algunas zonas —Col. Juárez y Ave. Juárez—; en otras, entre 100 y 500 veces y hasta entre 500 y mil veces —Lomas de Chapultepec y Col. Chapultepec Morales. A estos aumentos espectaculares, sólo pudo

³ Ifigenia M. de Navarrete.—“La distribución del ingreso y el desarrollo económico de México”.—Instituto de Investigaciones Económicas, E.N.E. México, 1960.

⁴ Edmundo Flores.—Tratado de Economía Agrícola, F.C.E. Pág. 211.

hacer frente una parte de la clase que percibe elevados ingresos, toda vez que no corresponden a los incrementos del ingreso de las clases trabajadoras.

Aunque en cierta etapa esta especulación, en opinión de Edmundo Flores, actuó como centro de convergencia y concentración del ahorro ante la carencia de mercado de valores,⁵ en la actualidad ya no cumple este papel; sin embargo, la especulación continúa en las zonas urbanas en crecimiento que hay en el país.⁶

Como se apuntó en un principio, no se trata de un problema cuyas causas son específicas, sino que está condicionado y determinado por factores económicos y sociales interrelacionados.

Aportación del sector público

“Durante los últimos años y con un programa muy ambicioso en este aspecto, las autoridades han construido alrededor de 20 mil habitaciones por año” (Cámara Nacional de la Industria de la Construcción: “Habitación popular”); tal es la participación del sector público. Aunque insuficiente respecto a las necesidades, la labor del Sector Público es hoy en día la única de consideración, tanto por la cantidad de recursos que dedica, como por el hecho de extender sus beneficios a los grupos de población de bajos ingresos. Algunas cifras al respecto lo demuestran:

Instituto Nacional de la Vivienda.—Desde su creación, hasta 1960, ha construido en 21 Estados de la República, más de 6.600 casas unifamiliares que ha vendido a familias de bajos ingresos, habiendo beneficiado aproximadamente a 33 mil personas.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.—Hasta 1960, había otorgado más de 30 mil préstamos hipotecarios individuales para adquirir o construir habitaciones unifamiliares y, por otra parte, había construido veintiséis multifamiliares con cerca de 6 mil departamentos otorgados en arrendamiento, por lo que se estima que el beneficio se ha extendido a cerca de 200 mil personas.

Instituto Mexicano del Seguro Social.—Con la terminación de la Unidad Independencia en el Distrito Federal y otro multifamiliar en Manzanillo, Col., este organismo ha construido cerca de 9 mil habitaciones otorgadas en arrendamiento a la clase obrera (aproximadamente 50 mil personas) con rentas inferiores a \$100.00 en el 50% de los casos.

Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas.—“En el periodo 1947-58, el Banco ha realizado inversiones y otorgado créditos por \$310,000,000.00”, habiendo derramado sus beneficios por tres conductos: a) Préstamos a empresas paraestatales y a empresas privadas, para la construcción de habitaciones para los trabajadores; b) Inversiones directas en conjuntos habitacionales; y, c) Fideicomisos constituidos para planes específicos.

Muy recientemente, los organismos señalados han iniciado operaciones coordinadas para la construcción de unidades multifamiliares, como las que se construyen actualmente en Noncalco y Tlaltelolco. Se trata de un proyecto de grandes proporciones, que pretende resolver el problema en forma integral, lo que parece altamente provechoso, pues los esfuerzos aislados producirían resultados inferiores.

⁵ Ibid. Pág. 208.

⁶ Ibid. Pág. 211.

⁷ Comercio Exterior, T. XI, Núm. 10, Octubre de 1961.

Aportación del sector privado

La actividad del sector privado parece bien definida con la opinión de la Cámara de la Industria de la Construcción: "La cooperación del sector privado a la solución del problema de la habitación, ha sido en los últimos años mínima y completamente insuficiente".⁸ Especialmente ha prestado atención, como es natural, a la construcción de habitaciones de rentas elevadas, ya que, —sigue diciendo la Cámara— "un 50% de los edificios de apartamentos son de "tipo de lujo, o sea, para uso de personas que tienen ingresos mensuales superiores a la gran mayoría de la población".⁹ Por lo que se refiere a la construcción de casas unifamiliares, la Cámara opina que "no menos del 80% de las casas habitación construidas fueron hechas para uso de sus mismos propietarios",¹⁰ de lo que se infiere que los beneficiarios no fueron precisamente grupos de bajos niveles de ingreso.

Como puede apreciarse, el problema está lejos de haberse solucionado, ya que el único sector que se ha avocado a él ha sido el gubernamental. Ante una situación realmente grave, la iniciativa privada continúa esperando un "ambiente de seguridad para este tipo de inversiones", "reducción en los impuestos", "construcción por el Estado de fraccionamientos económicos y otros incentivos",¹¹ lo que hace pensar que las medidas para lograr su cooperación habrán de ser muy bien estudiadas.

El esquema anterior intenta una presentación breve de las causas y características que asume el problema de la vivienda en México. Sin embargo, lo más urgente en los momentos actuales es aplicarse a la solución del mismo, con base en los recursos con que cuenta el país y en su utilización en la forma más eficiente posible, mediante la coordinación de los esfuerzos que en la actualidad realizan diversos organismos oficiales y privados.

En primer término, habría que partir de un plan nacional, en el cual la cooperación del sector privado sería indispensable; en este sentido, no es ocioso recordar que está constitucionalmente obligado a ello. La fracción XII del artículo 123 señala a este respecto que "los patrones están obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excedan del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas".

La solución del problema exige una serie de medidas económicas, legales, administrativas, técnicas, etc., tendientes a modificar o mejorar los factores actualmente deficientes o limitativos. Es indispensable asimismo la coordinación de los esfuerzos y recursos financieros y el aprovechamiento de la experiencia acumulada, de todos los organismos que en la actualidad actúan en forma independiente.¹²

Debe subrayarse que la participación del sector privado será necesaria, pues de otra forma el gobierno, presionado por la insuficiencia de viviendas, se vería obligado a recurrir a expedientes menos adecuados

pero eficaces, ya que con los recursos actuales del sector público no es posible pensar en una solución a corto o mediano plazo del problema.

Con las bases institucionales y financieras existentes, también será de máxima importancia la creación de un organismo de financiamiento que reúna todos los fondos, tanto estatales como privados, para sustentar los proyectos de amplios alcances señalados anteriormente. Aunque no puede recomendarse de manera general la idea del financiamiento externo para proyectos específicos, un organismo *ad hoc* podría captar ahorros exteriores o contratar préstamos en condiciones ventajosas para el país, aplicándolos al desarrollo del plan. Este mismo organismo vigilaría el cumplimiento de las metas a corto y mediano plazo.

No deberá descuidarse la industria de materiales para construcción, especialmente la del cemento, que podría constituir uno de los "cuellos de botella" en la realización del plan. Por lo que toca a la mano de obra, no parecen existir problemas de costo o escasez en las condiciones actuales de subocupación.

En resumen, sería conveniente elaborar un plan nacional de construcción y readaptación de habitaciones, que incluya la atención del déficit actual y establezca las bases para hacer frente en el futuro al crecimiento de la población. El plan debería aprovechar y coordinar las bases financieras e institucionales existentes, y prever, entre otras cosas, las siguientes medidas:

1 Reforma inquilinaria que especifique las obligaciones de los arrendatarios por lo que se refiere a mantenimiento y conservación de las habitaciones.

2 Superación del actual sistema de Congelación de Rentas, que ha servido como límite para las rentas de las nuevas habitaciones que se construyen desde hace algunos años.

En el muestreo señalado, se observó que las viviendas cuyas rentas eran "congeladas" constaban de una habitación y una cocina en los mejores casos, además de estar ubicadas en las colonias llamadas "proletarias". Sin embargo, en zonas actualmente en construcción, se encontraron, aun para apartamentos con una recámara, rentas mínimas de \$600.00.¹³

3 Reglamentación de la forma en que las empresas industriales deberán cumplir con la fracción XII del artículo 123 de la Constitución del país. Los fondos procedentes de esta obligación patronal deberían ser manejados por el organismo de financiamiento que se estableciera, aplicándolos de inmediato a proyectos específicos en beneficio de los trabajadores.

4 Aplicación de las medidas necesarias para ejercer un control sobre los precios de los materiales de construcción.

5 Eliminación de las maniobras especulativas con terrenos, fijando, tal vez, precios discriminados a la tierra urbana.

Desde luego, se trata de sugerencias que deberían sufrir las modificaciones que el plan exigiera al diseñarse y a medida que se desarrollaren proyectos específicos; sin embargo, podrían servir desde ahora como recomendaciones generales en la formulación de una política a seguir en materia de habitación.

⁸ *Habitación Popular*, Boletín de la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, Pág. 2.

⁹ *Ibid.*, Pág. 2.

¹⁰ *Ibid.*, Pág. 2.

¹¹ *Ibid.*, Pág. 4.

¹² Una primera aproximación es la experiencia que se está realizando en la Unidad Noaoako Thalteloleo actualmente en construcción, a la que se están dedicando recursos de varios organismos oficiales e inclusive del sector privado.

¹³ *El Universal*, mayo 30 de 1962.