

Textos Breves de
ECONOMÍA

Alejandro Méndez Rodríguez

DEBATE INQUILINARIO EN
LA CIUDAD DE MÉXICO
DURANTE EL SIGLO XX

BIBLIOTECA "MTR. JESUS SILVA HERZOG"

HD7288.85M4 M45



26033



Textos breves de
Economía

DEBATE INQUILINARIO EN
LA CIUDAD DE MÉXICO
DURANTE EL SIGLO XX



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Juan Ramón de la Fuente

Rector

Lic. Enrique del Val Blanco

Secretario General

Dra. Olga Elizabeth Hansberg Torres

Coordinadora de Humanidades



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Dra. Alicia Girón González

Directora

Dra. Irma Manrique Campos

Secretaria Académica

Mtra. Patricia Rodríguez López

Secretaria Técnica

Lic. Alma Chapoy Bonifaz

Coordinadora General de la colección

Textos breves de
Economía

Alejandro Méndez Rodríguez

DEBATE INQUILINARIO EN
LA CIUDAD DE MÉXICO
DURANTE EL SIGLO XX



MÉXICO



2001

HD728-83M4
M45

M: 892149
LQ: 26033

Ejemplar	2 UNO
Páginas	89
Proveedor	DON
Núm. Factura	040504
ISBN	970 701 1041
Clave Biblioteca	LQ

eje 2



Primera edición, marzo del año 2001

© 2001

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS

© 2001

Por características tipográficas y de edición
MIGUEL ÁNGEL PORRUA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 970-701-104-1

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

PRESENTACIÓN

Como parte de las tareas de difusión propias de la Universidad Nacional Autónoma de México y por el compromiso que esta institución tiene con la sociedad mexicana, el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM decidió iniciar una serie de publicaciones bajo el rubro "Textos breves de economía".

Dicha serie se enmarca dentro de los festejos conmemorativos del sexagésimo aniversario de la fundación del Instituto y tiene como objetivo presentar estudios de poca extensión sobre temas de interés general, escritos en un lenguaje accesible para personas no especializadas en economía, pero sí deseosas de conocer la realidad nacional e internacional, sobre cuestiones que están constantemente en las primeras páginas de los diarios y en los foros de discusión de los grandes problemas económicos nacionales e internacionales.

De esta manera, el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM pone a disposición de amplios sectores de la sociedad, el resultado del trabajo de sus investigadores.

ALICIA GIRÓN GONZÁLEZ
Directora
Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM

INTRODUCCIÓN

UNA DE las principales líneas de trabajo de la investigación urbana ha sido la identificación, comprensión y explicación de las contradicciones y desenvolvimiento de los procesos sociales, políticos y económicos que giran en torno al problema de la vivienda popular. La amplia literatura existente sobre la problemática habitacional revela que ha sido un lugar privilegiado de las preocupaciones intelectuales de los diversos grupos de investigadores. Sin embargo, aún existe un gran desconocimiento del desarrollo de aspectos específicos del tema habitacional: es el caso de la cuestión inquilinaria que desde principios del siglo, sin considerar otros antecedentes, ha desempeñado un papel relevante en la configuración y estructuración de las ciudades, y sobre todo, ha formado implícitamente parte fundamental de la política urbana.

Es un hecho innegable el interés de los estudiosos de los aspectos urbanos por analizar el movimiento inquilinario nacional de algunas regiones del país, de los años veinte, al grado de perfilarse como el antecedente primario del movimiento urbano popular del siglo xx. La huelga nacional de pagos de aquellos años se erige, de tal suerte, como un indicador sobresaliente de la presencia y actuación de un nuevo actor social en el espacio político de aquella época, así como del funcionamiento desequilibrado del mercado inmobiliario.

No obstante la trascendencia de la movilización inquilinaria son escasos los estudios al respecto. Por tal motivo, en este texto se trata de presentar un panorama global de las principales características económicas de las condiciones de los inmuebles en arrendamiento y de las diversas expresiones del debate inquilinario.

Para tal efecto, el trabajo aborda tres periodos medulares del problema inquilinario. El primero se refiere a la etapa de 1910-1925, época sumamente álgida en movimientos sociales como la Revolución mexicana y por el surgimiento de movilizaciones urbanas, por ejemplo la presencia de los inquilinos en la esfera de la política. La segunda fase corresponde a la década de los cuarenta, años claves por la definición del modelo económico y por la política instrumentada por el Estado en materia de arrendamiento de vivienda. Finalmente, el tercero se ubica a partir de los años ochenta, los cuales se han enmarcado en el punto de vista económico por la crisis. Además, por la efervescencia del debate inquilinario que condujeron a modificaciones sustanciales en la legislación sobre el particular.

De estos periodos se examinan algunos rasgos del mercado inmobiliario, así como del debate inquilinario, para este último se analizan las iniciativas de ley sobre arrendamiento presentadas por los partidos políticos y las organizaciones de inquilinos ante la Cámara de Diputados, durante el presente siglo. Estas leyes tenían el objetivo de regular el funcionamiento del mercado de bienes inmuebles arrendados en el Distrito Federal.

Debido a la escasez de investigaciones inquilinarias, ésta se inscribe en el nivel de las investigaciones exploratorias y de diag-

nóstico. Para ello se parte de la revisión de los *Diarios de Debates* de la Cámara de Diputados, desde principios del siglo hasta diciembre de 1990, con el objeto de detectar aquellos periodos claves del debate inquilinario, donde adquiere más relevancia en el ambiente político. Así se reconocen, como se ha dicho, los tres periodos señalados. Además, con base en información estadística oficial y utilizando los resultados del procesamiento realizado sobre algunas características de las viviendas rentadas, se trata de reconstruir, en parte, las condiciones habitacionales de los tres periodos indicados.

El breviario está organizado en tres capítulos. En el primero se expone brevemente el impulso que recibió el crecimiento urbano registrado en la primera década del siglo por la política urbana porfirista. Igualmente se comentan las primeras intervenciones del Estado en materia de arrendamiento, así como las primeras propuestas de leyes inquilinarias discutidas durante la primera década y principios de los veinte.

En el segundo se bosquejan las características del proceso de urbanización, enfatizando la política urbana de creación de colonias populares. De igual forma, se ofrecen algunos rasgos de las viviendas en renta y las nuevas propuestas de instrumentos legales para controlar el mercado de las viviendas rentadas en esos años.

En el último capítulo se presentan las características de las condiciones habitacionales en general y de la vivienda en renta en particular, correspondientes al periodo 1990-1995. También se sistematiza el debate inquilinario mediante las diversas iniciativas de leyes inquilinarias presentadas por los partidos políticos.

EL INCIPIENTE PROCESO DE URBANIZACIÓN Y LA VIVIENDA EN RENTA

LA ÉPOCA porfirista (1885-1910) en la historia del país ha sido ampliamente documentada desde la perspectiva política y económica, ya que representa el antecedente y origen de las causas de la Revolución mexicana de 1910, así como el fortalecimiento del modelo de desarrollo capitalista de la economía mexicana. Se han realizado estudios pormenorizados de la política económica instrumentada bajo el gobierno de Porfirio Díaz, así como del sistema político dictatorial. No obstante, quizás esta época no ha sido examinada detalladamente desde la perspectiva de los estudios urbanos: se carece de investigaciones amplias que expliquen el proceso de urbanización y la política urbana de aquellos años.

En particular, desde un punto de vista económico y social, el periodo 1900-1910 ha sido considerado como la década históricamente representativa del porfirismo debido a la agudización de las contradicciones sociales y a la cristalización de la política económica integral, tal como lo señala Alonso Aguilar:

mientras se ostentan y celebran sonoros éxitos en el campo de la política hacendaria, en la organización de los bancos, en la estructuración de un nuevo sistema monetario o en la consolidación del crédito exterior... Se ahonda la inestabilidad monetaria y crecen con ella la inquietud y la miseria popular; afloran los defectos del sistema bancario; entra en crisis la industria y se agudiza el desequilibrio con el exterior [Aguilar, 1971: 168].

Este periodo contradictorio en materia económica, está signado por la participación de inversionistas extranjeros relacionados con los grupos de poder nacional. Por otro lado, se registraba un crecimiento espectacular de los grupos asalariados, así como de las protestas sociales contra el sistema político imperante.

Diversos autores coinciden en señalar que el desarrollo capitalista en la última década del régimen porfirista, se manifestaba en el incremento del número de sociedades anónimas como la forma fundamental de organización de las empresas en todos los ramos relevantes de la economía. Además, el desarrollo capitalista se caracterizaba por la formación de fuertes grupos monopolistas que controlaron la actividad económica del país [Ceceña, 1970: 49].

Las transformaciones de la estructura económica nacional, se manifestaron con más claridad en la economía urbana de la Ciudad de México, en donde la estructura industrial, el empleo urbano y el crecimiento del sector servicios adquirieron más relevancia en el contexto de la economía.

Bajo este marco social y económico, se abordan las principales características del proceso de urbanización y de las condiciones habitacionales en la Ciudad de México.

Expansión urbana y vivienda

Aparte de la importancia política y económica del porfiriato, esta época debe ser considerada relevante en el aspecto urbano, ya que en ella se definen los patrones de ocupación y apropiación del espacio urbano que orientaron el proceso de urbanización de la capital. Cabe destacar que durante el porfiriato, la Ciudad de México se constituyó

en el principal centro de atracción de la población migrante; un dato que ilustra el crecimiento poblacional es que de 230 000 habitantes en 1887 pasó a 470 000 en 1910.

En el periodo 1885-1910, la apropiación de grandes extensiones de terrenos por parte de la oligarquía porfirista amplió considerablemente la superficie urbanizable de la Ciudad de México. Con la participación de inversionistas extranjeros tanto en la creación de colonias residenciales como en la construcción de la infraestructura urbana básica, se permitió a la oligarquía nacional la formación de un incipiente sector capitalista inmobiliario.

Antes de 1903, la capital de México estaba integrada por la Ciudad de México y seis distritos. Después de las reformas político-administrativas del 26 de marzo de 1903, ésta quedó integrada por 13 municipalidades. A partir de 1903, en cada municipalidad foránea había un prefecto político, que tenía a su cargo el gobierno y administración de las diversas ramas de los departamentos del gobierno de la Ciudad de México dentro de su respectiva circunscripción. Con esta organización política y administrativa se pretendía dar respuesta al crecimiento desordenado de la ciudad mediante ciertos instrumentos jurídicos. De tal suerte, que el gobierno de la ciudad se abrogaba facultades jurídicas para planear el crecimiento de la mancha urbana, por ejemplo, el Código Sanitario vigente en esa época establecía medidas concretas para que no se edificaran y ocuparan inmuebles sin los servicios básicos como el agua y el drenaje.

Con la nueva organización político-administrativa de Ayuntamiento, adquiere funciones básicas y concretas de ordenación urbana. En primer lugar, cabe señalar, los reglamentos sobre el uso de las vías públicas, y de planeación y establecimiento de nuevas colonias. En

septiembre de 1903 se publicó un decreto que establecía los requisitos mínimos a que debían sujetarse los fraccionadores para la creación de nuevas colonias. Se obligaba al fraccionador a ceder al gobierno de la ciudad un terreno que no fuera menor a la décima parte de la extensión total de la colonia, asimismo, a ceder una manzana para desarrollar áreas verdes, tales como parques y dos lotes para uso educativo. Se obligaba también a planear calles de cuando menos 20 metros de ancho y, lo más importante, se comprometía al urbanizador a introducir los servicios de atarjeas, agua, pavimento y alumbrado antes de ser ocupada la colonia por los nuevos propietarios. Las empresas fraccionadoras contaban con el beneficio de que los gastos erogados por estos conceptos serían reembolsados a corto plazo por el gobierno de las ciudades [Consejo Superior de Gobierno, 1903, núm. 25: 388].

El proceso de fundación de colonias en las últimas décadas del siglo XIX hizo evidente la notable expansión urbana de la ciudad. Entre 1858 y 1883, se promovió la creación de cinco colonias: Berroso, Santa María, Arquitectos, Guerrero y Violante; y entre 1884 y 1889 se formaron 12 nuevas colonias: Morelos, La Bolsa, Díaz de León, Maza, Rastro, Valle Gómez, San Rafael, Santa Julia, Limantour, Indianilla, Hidalgo y Ampliación Santa María [Departamento del Distrito Federal, 1986].

Por su parte el Ayuntamiento, a través del Boletín Oficial del Consejo Superior de Gobierno, máxima autoridad política y administrativa [Consejo Superior de Gobierno, 1903, núm. 30: 465] reconocía, en 1903 respecto al crecimiento urbano, que:

la ciudad ha permanecido estacionaria por el oriente y el sur pues casi tiene hoy los mismos límites que hace más de un siglo, por el norte, la

población aumentó algo en la época de la presidencia del general González, y por el nordeste, la Penitenciaría y el nuevo rastro han contribuido a acrecentar el número de casas y habitantes. Más por todo el lado occidental de la ciudad, ésta ha crecido de unos 20 a 30 años a esta parte, y sobre todo en los últimos de una manera verdaderamente prodigiosa. Las colonias de Guerrero y de Santa María por el noroeste, San Cosme, la Tlaxpana, Reforma y las recientes colonias de la Teja, el Paseo, Plutocracia, han extendido la ciudad por el occidente de manera desmedida...

El Ayuntamiento de la Ciudad de México explicaba el motivo de la construcción de fraccionamientos al occidente de la ciudad porque por ese rumbo el terreno era menos salitroso que el de los lagos desecados del oriente. Además, estaba cubierto de vegetación y menos expuesto por su altura a las inundaciones. También se señalaba que era más higiénico por sus aires puros, y ofrecía condiciones favorables a la salud y a la longevidad.

Este proceso de expansión aceleró su ritmo durante 1900-1910, creándose 16 nuevas colonias: Americana, Juárez, Cuauhtémoc, Roma, Condesa, Tlaxpana, Santo Tomás, Chopo, San Álvaro, El Imparcial, Peralvillo, Cuartelito, La Viga, Sheibe, Romero Rubio y Ampliación San Rafael.

El fuerte crecimiento urbano conllevó la incorporación de un mayor número de viviendas. Sin embargo, esto no representó en primera instancia una elevación general de las condiciones de habitación de la mayoría de la población, ya que una gran parte estaba destinada a las capas de altos ingresos. De tal suerte que esta expansión reflejó mayores contrastes sociales en la ciudad. Es decir, mientras se edificaban viviendas para los grupos económicos y políticos dominantes, la población en general no contaba con un mínimo de bienestar habitacional.

No todos los grupos sociales pudieron edificar o arrendar una vivienda en los nuevos espacios urbanos de la ciudad. En general los estratos medios comenzaron a construir alojamientos básicamente de un nivel, en las colonias Guerrero y Santa María; las clases altas se hicieron construir amplias y lujosas viviendas en el Paseo de la Reforma y las colonias adyacentes. Sin embargo, una gran parte de los estratos medios nacientes y casi la totalidad de la clase trabajadora permanecía habitando viejas vecindades y jacales antihigiénicos en el centro de la ciudad.

El Consejo Superior de Gobierno reconocía que, desde 1885, la población estaba ya en completa desproporción con el número de habitaciones, hacía falta una cantidad importante de viviendas. Esta escasez repercutía directamente en el encarecimiento excesivo de las rentas de las viviendas.

En 1900, según información censal, en los ocho cuarteles que conformaban la Ciudad de México, había 15 042 edificaciones, conteniendo 79 206 viviendas que albergaban a 92 405 familias; es decir alrededor de 368 898 personas. Del total de familias 13 199 no contaban con una morada y estaban ubicados en viviendas de otras familias. Es decir había un déficit de 13 000 habitaciones que correspondía al 15% del inventario habitacional. Asimismo, como se observa en el cuadro 1, a principios de siglo se registra un alto índice de hacinamiento que oscila entre cuatro y seis habitantes por vivienda.

De acuerdo con el Censo de 1900, de las 15 042 edificaciones de la Ciudad de México; 3 191 eran consideradas como chozas y jacales primitivos, no aptos para habitarse; los edificios de cinco pisos no pasaban de cinco, los de cuatro eran 44, los de tres eran 650, casi la mitad del total, 7 328, eran de un piso, y la cuarta parte, 3 824, de

NÚMERO DE VIVIENDAS Y HABITANTES
EN LA CIUDAD DE MÉXICO

CUARTEL	CASAS	VIVIENDA	FAMILIAS	HABITANTES	VIVIENDA EN CADA CASA	HABITANTES EN CADA VIVIENDA	HABITANTES EN CADA CASA
1	2 192	12 125	13 945	58 899	5.53	4.85	26.91
2	2 621	15 724	18 880	70 680	5.99	4.49	26.96
3	1 650	12 825	16 959	62 185	7.77	4.84	37.68
4	1 786	10 763	10 060	45 738	6.02	4.24	25.60
5	1 684	11 274	10 881	47 065	6.69	4.17	27.94
6	1 692	7 777	10 569	40 318	4.59	5.18	23.82
7	1 763	5 902	7 287	25 939	3.34	4.39	14.70
8	1 654	2 816	3 824	18 074	1.70	6.41	10.92
Total	15 042	79 206	92 405	368 989			

Fuente: Consejo Superior de Gobierno. Boletín Oficial, núm. 30, 13 de octubre de 1903, p. 466.

dos pisos. Por esta situación, a partir de 1903, la política urbana se proponía fomentar la ampliación y construcción de nuevos pisos a las casas bajas en las recientes colonias para llegar a niveles óptimos de densidad, con el objeto de redistribuir a la población citadina en forma homogénea. Sin embargo, la "superposición" de pisos que tendría que efectuarse con el tiempo, requería de disposiciones legales que nunca se establecieron.

La modalidad de construcción de baja altura ha prevalecido a lo largo del siglo, con los consiguientes problemas de servicios públicos. Si se compara esta distribución con los datos proporcionados por la Dirección de Catastro del Distrito Federal a finales de la déca-

da de los años veinte, se observa una tendencia predominante a construir inmuebles de baja altura.

Otra información que revela la magnitud de la expansión de la ciudad, lo constituye un editorial publicado en 1903 en el que se afirmaba:

cualquiera que compare un plano actual de la Ciudad de México con otro que tenga unos veinticinco años, observará el prodigioso ensanche que aquélla ha sufrido, sobre todo hacia el poniente. La ciudad poco crece en altura y sí en superficie, y hasta hace poco tiempo puede decirse que este crecimiento se ha efectuado sin reglas fijas ni límite de ninguna especie. Un particular o una empresa emprendían el fraccionamiento de terrenos de su propiedad adyacentes a la parte poblada de México y ponían a remate los lotes de las nuevas colonias, sin contar de antemano con la aprobación del Ayuntamiento, o con la probabilidad de una remota urbanización de la proyectada colonia. De aquí que muchas personas al adquirir esos lotes y construir en ellos, al cabo del tiempo se hallan sin ningún servicio municipal de la importancia del agua potable, del desagüe, del pavimento de las vías públicas, el alumbrado de éstas, etcétera, resintiéndose por ello graves perjuicios [Consejo Superior de Gobierno, 1903, núm. 26: 401].

A finales del siglo pasado, el Estado carecía de instrumentos elementales de planeación y ordenación urbana; por lo que, en la mayoría de las ocasiones se fraccionaban grandes extensiones de haciendas y ranchos sin contar con un plan urbano aprobado por el Ayuntamiento.

Resultado de esta falta de planeación urbana, fue la incapacidad de las autoridades de la ciudad para proveer los servicios que reclamaban los vecinos de algunas colonias populares. En los diarios de esa época se señalaba que indudablemente todavía el gobierno de

la ciudad no se preocupaba suficientemente por mejorar la habitación del obrero ni la de la clase media que vivía hacinada en las inmundas casas de vecindad, a pesar de que dicho gobierno definió una modalidad especial para financiar la infraestructura urbana de las nuevas colonias. Por ejemplo, en el fraccionamiento del "Paseo" destinado a familias adineradas, exigió la garantía de que los concesionarios establecieran los servicios públicos por su cuenta, prometiendo su reembolso posterior por el Ayuntamiento. De igual forma, los concesionarios de la colonia Roma proporcionaron los servicios mediante un contrato entre el Ayuntamiento y la colonia, que establecía claramente las características de construcción y los mecanismos de financiamiento y de reembolso de los gastos realizados por la empresa fraccionadora. Sin embargo, esta preocupación del gobierno no se extendió a la situación de la vivienda popular:

Una de las principales preocupaciones del Ayuntamiento en la primera década del siglo, consistió en garantizar la construcción de atarjeas, dotación de agua potable y pavimentación de las calles en las nuevas colonias para los grupos de altos ingresos, como ya se indicó. Para ello el capital extranjero participó directamente en la dotación de la infraestructura urbana. Por ejemplo, en la mencionada colonia Paseo intervino la empresa Paseo Improvement Company.

El modelo de expansión horizontal de la Ciudad de México se enfrentó a diversos obstáculos, principalmente al problema de la insuficiencia de recursos para los gastos urbanos. Así, el gobierno de la ciudad afirmaba que para las finanzas municipales no era nada conveniente el creciente aumento de la extensión de la ciudad, registrado por medio de casas pequeñas, ya que rendían escasas contribuciones, pues no podían asignárseles fuertes gravámenes.

Nuevas colonias

El crecimiento urbano se reflejó en el ritmo de fraccionamiento de la tierra urbana. Con carácter ilustrativo se presentan algunos ejemplos de colonias nuevas. Para describir las principales acciones emprendidas por diversos grupos económicos, en la creación de nuevas colonias, se recurre a la información del Archivo Histórico de la Ciudad de México. Cabe aclarar que esta información contempla el proceso de expansión de la ciudad mediante la urbanización "formal". Es decir, aquella que se realiza bajo los preceptos legales, y que deja al margen el desarrollo generado por medio de invasiones o por algún otro método "no formal".

Bajo la idea porfirista de construir espacios urbanos "modernos"; el proceso de fraccionamiento y venta de terrenos durante el porfiriato estuvo regulado, sobre todo a partir de 1903, mediante la revisión, autorización y supervisión de los proyectos de creación de colonias. A manera de ejemplo, se indican algunas acciones relevantes de los promotores inmobiliarios del periodo 1890-1910.

1) Ampliación de la colonia "El Carmen" en Coyoacán. Dicho proyecto contemplaba incorporar 41 hectáreas a uso habitacional y de vías públicas. Sin embargo el dictamen de la Comisión de Ingeniería Sanitaria del Consejo Superior de Gobierno, así como la municipalidad de Coyoacán, se inclinaban a no autorizar este nuevo fraccionamiento, ya que la demanda de servicios que implicaba estaba por encima de las posibilidades de la municipalidad.

Los elementos básicos del juicio técnico de dicha Comisión eran que, según el censo de 1900, Coyoacán y Santa Catarina contaban con 1 800 habitantes, y ocupaban una superficie de la siguiente

forma: Coyoacán 33 hectáreas; Santa Catarina 26 hectáreas; colonia del Carmen 43 hectáreas; colonia San Miguel 21 hectáreas. En total cubrían 124 hectáreas. En los terrenos urbanos de Coyoacán y de Santa Catarina, se registraba, en números redondos, una densidad de 15 habitantes por hectárea. Comparando ésta con la observada en otras municipalidades se encuentra que la población que habitaba las cabeceras municipales de Tacubaya era de 60 hab/ha.; Mixcoac, 53 hab/ha. Guadalupe, 33; Tlalpan, 16. Es decir, Tlalpan, que era la más lejana de las poblaciones de la ciudad, tenía mayor densidad de población que Coyoacán. Por lo tanto, no había razón según el dictamen, que justificase el aumento de la superficie urbana de Coyoacán, ni mucho menos tratándose de 41 hectáreas.

Pues bien, las anteriores cifras revelan que la nueva colonia significaba un aumento del 33% en la extensión de los terrenos urbanos de Coyoacán. Así, la pregunta que se formulaba la Comisión del Consejo Superior de Gobierno, era, ¿qué razón nos apoyaría para recargar el presupuesto de servicios de la municipalidad? A pesar de la apreciación negativa, el gobierno de la ciudad autorizó la creación del nuevo fraccionamiento.

2) La empresa Peñón de los Baños era propietaria de una extensión de un millón de metros cuadrados para fundar la colonia "Romero Rubio" ocupando, para ello, 665 405 metros cuadrados. Esta colonia sería, según se decía, la primera colonia para trabajadores. La Compañía de Construcción y Préstamos en México era la encargada de administrar y vender los terrenos, así como de construir viviendas de bajo costo. Cabe indicar que el propietario inmediato anterior del terreno había sido Manuel Romero Rubio, prominentemente político porfirista y líder del grupo de los científicos.

En el transcurso de la aprobación de la solicitud de creación de esta colonia, se observaron diversas modificaciones en las condiciones del contrato de urbanización entre el propietario y el gobierno de la ciudad. En un principio la Dirección General de Obras Públicas, por medio de su Comisión, había fijado cuotas de edificación como las siguientes; a) se edificarían 334 casas con un costo de \$2 000.00 y cuyo precio de venta no sería superior a \$2 300.00 y en caso de arrendarse, el límite superior sería de \$20.00 mensuales; b) se construirían 33 viviendas con un costo de \$1 500.00 y su precio de venta sería de \$1 725.00, y la renta mensual de \$15.00; c) se levantarían 33 casas con costo de \$1 000.00 cada una y el monto de la renta podría ascender a \$10.00. Cabe señalar que en la modalidad de viviendas en renta se abría, por primera ocasión, una opción al inquilino de adquirir la vivienda, una vez que hubiera ocupado dicho inmueble durante 25 años, lo cual permitía al arrendatario convertirse en propietario sin desembolsar otra cantidad.

En el último proyecto de contrato de la Dirección General de Obras Públicas con la empresa fraccionadora se destacan las siguientes cláusulas: la XV indicaba que el objeto de las casas es arrendarlas o venderlas a obreros u otras personas de recursos limitados, bajo la inspección del Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal, y cada vez que el contratista venda o arriende alguna de estas habitaciones, debería obtener previamente el permiso de esa corporación. La cláusula XVII establecía que el gobierno subvencionaría la construcción de las casas con \$600.00 por cada una de la primera categoría; \$450.00 de la segunda y \$300.00 de la tercera. Respecto a la cláusula XVIII hay que destacar que el resto de los terrenos no estaba sujeto a los criterios del Consejo Superior de Gobierno. La

versión final del contrato fue publicada en el *Diario Oficial* del 7 de junio de 1907, en la cual no se contemplan todos los elementos que se habían considerado en los diversos proyectos.

La historia de la conformación de esta colonia es sumamente ilustrativa de los mecanismos de apropiación, capitalización y especulación en las inversiones inmobiliarias, así como de los diferentes agentes económicos que intervienen en la formación de una colonia.

En síntesis, se puede esquematizar el proceso especulativo de la siguiente manera: en primer lugar, el inversionista nacional acaparaba grandes extensiones de terrenos tanto de haciendas como de ranchos privados para, en su momento, promover la construcción de una colonia. Una vez obtenida la autorización del gobierno de la Ciudad de México, vendía a inversionistas extranjeros los terrenos y cedía los derechos y obligaciones estipulados en los contratos de fraccionamientos. Por su parte la compañía extranjera proporcionaba los servicios públicos respectivos y, posteriormente, el Ayuntamiento de la ciudad cubría los gastos realizados por la empresa extranjera en materia de servicios públicos.

Se debe destacar que en este periodo existe un número importante de colonias que se realizaron al margen de las disposiciones oficiales, por ejemplo, la Dirección General de Obras Públicas informaba que la Compañía "Valle Gómez" estaba vendiendo, en forma indebida, una gran cantidad de lotes en la colonia llamada del Rastro; puesto que esos terrenos eran de propiedad municipal, se solicitaba la nulificación de los contratos de ventas verificados en esos años. Otras colonias promovidas sin autorización oficial fueron San Álvaro, Peralvillo, Chopo y el Cuartelito.

De manera esquemática, la expansión urbana de la ciudad ha estado vinculada a los grupos políticos y también a los grupos económicos nacionales y del extranjero. Así, en la integración de estos tres sectores, el capital extranjero marcó las reglas del fraccionamiento de terrenos, y tanto altos funcionarios gubernamentales como miembros de los grupos económicos de México desempeñaron, en ocasiones, un papel de subordinación.

En la época porfirista, el sector bancario registra un auge y una vinculación más estrecha con el capital extranjero. Algunas instituciones financieras vinculadas al capital extranjero y que tenían relación con las cuestiones habitacionales fueron: [Ceceña, 1970: 81] Sociedad Inmobiliaria Mexicana; Cía. Bancaria de Fomento y S.R. de México; Banco Inmobiliario Mexicano; Banco Internacional e Hipotecario de México; Banco Hipotecario de Crédito Territorial; Cía. Bancaria de Hipotecas y Préstamos; y Cía. Bancaria de la Ciudad de México.

Algunos mexicanos promotores del crecimiento urbano fueron: Guillermo de Landa y Escandón, gobernador del estado de Morelos; Pablo Macedo, presidente del Congreso 1907-1910; Gabriel Mancera, presidente del Congreso en 1904-1906; Luis Elguero y Fernando Pimentel y Fagoaga.

Cabe destacar la participación del grupo llamado de los científicos, formado y encabezado hasta su muerte por Manuel Romero Rubio. Este grupo tuvo una participación directa tanto en la apropiación de los terrenos de la ciudad, como en la urbanización del Distrito Federal; ya que este grupo acaparaba los contratos de alumbrado público y de asfalto de la ciudad. Naturalmente este grupo estuvo vinculado al capital extranjero, que era en última instancia quien

ejecutaba las obras. Así, en las obras del drenaje de la ciudad, se emplearon contratistas franceses, en la pavimentación de calles se concertaron contratos con la Barber Asphalt Paving Company y otros con la The Neuchatel Asphalt Company Limited. También se recurrió a extranjeros para modernizar el alumbrado público, por ejemplo estas obras las realizó la compañía inglesa Siemens and Halske [Ochoa, 1966: 247].

La urbanización de terrenos por los grupos inmobiliarios formalmente constituidos estuvo orientada a la creación de colonias, en la mayor parte de zonas habitacionales para la clase gobernante y estratos medios, dejando al margen las necesidades de la población mayoritaria. La población asalariada, por lo contrario, encontró como única forma de resolver sus problemas de carencia de vivienda, la ocupación de terrenos municipales o bien, la adquisición de terrenos en fraccionamientos ilegales o el hacinamiento en vecindades.

En resumen, la época de 1900-1910, se caracteriza por la presencia y auge de las inversiones de los promotores inmobiliarios, organizados en sociedades anónimas, fraccionando grandes extensiones de haciendas y ranchos con el apoyo del financiamiento bancario y en ocasiones, también promovieron la construcción de casas y edificios para los sectores de amplios ingresos. En este periodo los promotores inmobiliarios adquirieron una presencia política, que se reflejó en las negociaciones con el Ayuntamiento para la creación de colonias de acuerdo con sus intereses económicos.

En la siguiente década, a raíz del movimiento armado, la Ciudad de México experimentó un crecimiento poblacional importante que no estuvo acompañado de nuevas construcciones ni de un mejoramiento de las condiciones habitacionales. De esta manera, la carencia

de vivienda se agudizó, dando lugar al encarecimiento de las rentas. Los conflictos entre los propietarios y los inquilinos se hicieron evidentes, por lo que en el año de 1917 se discute por primera ocasión en la Cámara de Diputados, una iniciativa de ley sobre el problema inquilinario.

Primeras leyes inquilinarias

Entre 1910 y 1921, época de grandes conflictos políticos y económicos, el sector inmobiliario disminuyó su acción en el campo de la promoción de nuevas colonias, y por su parte la población de la Ciudad de México se incrementó de 471 000 a 662 000 habitantes. Por lo que la carencia de vivienda se hizo notoria para los estratos de bajos ingresos.

Desde principios de siglo, la relación entre los ingresos familiares y el importe de la renta mensual, había estado en desproporción; se estimaba que una familia de la clase media percibía ingresos de entre 80 y 100 pesos mensuales, y en esos años los alquileres eran de 30 y 50 pesos mensuales y rápidamente ascendieron a 100 y 120 mensuales [González, 1973: 86].

De 1910 a 1921 los alquileres aumentaron en un 500% en Veracruz y en un 400% en la Ciudad de México.

En 1919 el Departamento de Trabajo elaboró un estudio comparativo de alquileres urbanos, tomándose datos de Estados Unidos, algunos países europeos y México; se comparó la relación entre el salario y la parte de éste que se canalizaba al pago de la renta. Los resultados pusieron en claro, que los alquileres en México absorbían una mayor proporción del salario que en cualquier parte del mundo [Huerta, 1988: 167].

En el periodo posrevolucionario, en particular, se registraron diversas protestas inquilinarias, principalmente por la ausencia de leyes que regularan las relaciones entre el propietario y el inquilino. Ante esto, el gobierno de la ciudad expidió ciertas medidas jurídicas, con el objeto de proteger a los inquilinos.

En primer lugar, cabe señalar que la Constitución Política promulgada en 1917 señalaba en la fracción XII del artículo 123, que independientemente del tipo de actividad, los patrones están obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas, por las que deberán cubrir rentas que no excederán del .5% mensual del valor catastral.

En segundo lugar, otro instrumento jurídico expedido por el gobierno de la Ciudad de México fue el decreto mediante el cual se prohibía el arrendamiento de las fincas urbanas a un precio superior fijado el 1 de abril de 1916.

En torno al debate legislativo sobre la situación del inquilinato, en 1917 se presenta ante la Cámara de Diputados el proyecto de iniciativa de ley inquilinaria [*Diario de los Debates*, 23 de septiembre de 1917: 14]. Este proyecto de ley inquilinaria establecía que los propietarios están obligados a valorizar y registrar, en forma real, sus fincas ante el Catastro de la ciudad, con la intervención de peritos valuadores nombrados por el gobierno. Esto serviría de base para establecer el monto de la renta, ya que se indicaba que las viviendas ubicadas en la Ciudad de México pagarían en arrendamiento el medio por ciento mensual del valor catastral actualizado. En el caso de las fincas ubicadas en las municipalidades pagarían en arrendamiento el 1% mensual.

Aparte de la diputación sinaloense que suscribió esta iniciativa, la Liga de Inquilinos del Distrito Federal manifestó públicamente sus puntos de vista sobre la problemática inquilinaria y su adhesión a dicha iniciativa. La Liga de Inquilinos del Distrito Federal señalaba que el movimiento armado había dejado miles de viudas, niños huérfanos y hermanas desamparadas, así como miles de hombres inválidos. La población de la Ciudad de México debía soportar las malas y caras habitaciones, por tanto era urgente reglamentar y proceder de manera enérgica para que los propietarios de vecindades respetaran las disposiciones legales.

Además, la Liga de Inquilinos del Distrito Federal indicaba que el inquilino, desde la época colonial, había soportado

un modo de vivir, ya no de seres humanos, sino peor que de animales, pues algunos caballos tienen amplias y aseadas caballerizas, mientras que nuestras llamadas habitaciones no tienen luz, aire, sol y agua suficiente. Se pagan exorbitantes rentas por cuartuchos que no tienen piso y el terreno es tan húmedo, que resulta sumamente antihigiénico [*Diario de los Debates*, 6 de octubre de 1917: 8].

Paralelamente a la iniciativa de ley inquilinaria de los diputados sinaloenses, la Liga de Inquilinos demandaba algunas medidas concretas para atenuar el grave problema inquilinario que debían incluirse en la iniciativa de ley. En forma breve, se establecía: los propietarios tienen la obligación de anunciar públicamente cuando haya una vivienda desocupada, con el fin de que nuevos inquilinos puedan rentarla. Que las viviendas tengan un sitio adecuado para el depósito de la basura. Que los dueños de las viviendas paguen salarios equitativos a sus porteros. Que las zonas comunes tengan alumbrado. Que las

casas tengan agua, lavaderos, tendedores y un cuarto de baño. Que se suspendan los juicios de lanzamiento. Que los artículos de la ley no sean renunciables. Que no haya depósitos, anticipos, ni fianzas.

A pesar de la presión social ejercida por la Liga de Inquilinos del Distrito Federal, mediante manifestaciones públicas, y por las reiteradas intervenciones de los diputados sinaloenses, la Cámara de Diputados dictaminó desfavorablemente sobre el particular en diciembre de 1917. En esencia sostenía que la citada iniciativa de ley presentaba en su instrumentación serias dificultades, ya que exigía la existencia o la previa formación del catastro de la propiedad, lo que no podría hacerse sino en un largo periodo, lo cual retardaría los efectos de esta ley, que debería ser puesta en práctica de inmediato. También se reconoció como inconveniente el tomar en cuenta el valor de las fincas como único criterio para establecer la renta, ya que los mismos propietarios exagerarían el precio de sus fincas [*Diario de los Debates*, 29 de diciembre de 1917: 14].

Ante la urgencia de la situación y considerando los elementos del dictamen del pleno de la Cámara de Diputados, el grupo de diputados sinaloenses, encabezados por F. Villarreal, propuso otro proyecto de ley inquilinaria que contenía los siguientes elementos:

- Los propietarios deberán sujetarse a las disposiciones del 14 de septiembre y 14 de diciembre de 1916, sobre las formas en que deben pagarse los alquileres.
- No será causa de lanzamiento la falta de pago de rentas atrasadas.
- Se consideran prorrogables los contratos.
- Los propietarios podrán exigir una renta adelantada, y en su defecto, la firma de un fiador.
- Solamente por la falta de pago de dos mensualidades podrá exigirse la desocupación, y se concederá un mes de plazo para efectuarla.

- Los propietarios no podrán aumentar el monto de las rentas durante la vigencia del contrato.
- Los dueños están obligados a conservar sus casas en perfecto estado, en caso contrario el inquilino dará mantenimiento a cargo de las rentas que perciba el propietario, quien quedará obligado a descontar los gastos que se originen, de dichas rentas.
- El inquilino deberá dar aviso al propietario, con 10 días de anticipación, cuando desee desocupar la casa.
- No podrán embargarse los muebles del inquilino, siempre y cuando no exceda de 3 000 pesos el adeudo de mensualidades.

Al final, esta iniciativa fue turnada a las comisiones respectivas para su resolución: se archivó y no fue puesta a discusión en el pleno de la Cámara de Diputados.

Entre 1917 y 1925, se desarrolla una intensa lucha social en torno al problema inquilinario en diversas regiones del país, por ejemplo: puerto de Veracruz [García, 1976: 7], Guadalajara [*El Universal*, 9 de febrero de 1922] y Orizaba [*El Universal*, 5 de abril de 1922: 3].

El año de 1922 fue clave para el movimiento inquilinario, ya que se declaran diversas huelgas inquilinarias en el Distrito Federal [Taibo, 1983], Guadalajara [Durand, 1981], Mérida y en el puerto de Veracruz. Los inquilinos suspendieron el pago de la renta y proponían una nueva legislación inquilinaria. Estos movimientos tuvieron una amplia difusión y quizá se trató de un fenómeno estructurado a escala nacional [Durand, 1989: 61]. La huelga de pagos de 1922-1925 fue el movimiento de masas más consistente en la década de los veinte, junto con las organizaciones de tranviarios, en el caso de la Ciudad de México.

Ante la presión ejercida por los inquilinos en los diversos estados de la República, los gobiernos estatales expidieron leyes inquilinarias.

Algunas de ellas fueron las siguientes: en San Luis Potosí se emitió una Ley Inquilinaria el 29 de mayo de 1925. En Nayarit se expidió la Ley del Inquilinato el 30 de junio de 1926, posteriormente se derogó por el Código Civil del 20 de junio de 1927. En Zacatecas se emitió la Ley del Inquilinato el 22 de diciembre de 1925. En Veracruz se decretó la Primera Ley del Inquilinato el 11 de julio de 1922, y la Segunda Ley del Inquilinato el 26 de abril de 1923. En Yucatán, se expidió la Ley Inquilinaria el 8 de enero de 1921, su reglamentación el 1 de abril de 1922, ambas derogadas mediante la promulgación de la Segunda Ley Inquilinaria del 12 de abril de 1922. En Aguascalientes, el gobierno emitió la Ley del Inquilinato el 30 de mayo de 1925. Finalmente en Campeche, se expidió la Ley del Inquilinato el 24 de abril de 1921. Casi todas estas leyes han sido derogadas y en su lugar el Código Civil de cada estado contempla la regulación jurídica entre el propietario y el inquilino.

En el caso particular de la Ciudad de México, se formó el Sindicato de inquilinos del Distrito Federal, que presentó a la Cámara de Diputados un proyecto de Ley Inquilinaria en diciembre de 1922 [*Diario de los Debates*, 14 de diciembre de 1922]. En términos generales establecía:

- Demanda que se declare de utilidad pública el arrendamiento de casas habitación, así como de escuelas e instituciones de beneficencia.
- El monto de la renta no excederá del 5 por ciento anual sobre el valor catastral de las mismas. En caso de no contar con valor catastral, se tomará en cuenta el valor fiscal declarado el 25 de agosto de 1922.
- Las mensualidades se pagarán al vencerse el mes y el propietario sólo podrá pedir un depósito equivalente a un mes de renta.
- El tiempo del arrendamiento es indefinido, siempre y cuando el inquilino esté al corriente en el pago de la renta.

- Se creará un Departamento del Inquilinato, dependiente del gobierno del Distrito Federal. La jefatura de este Departamento estará bajo el control de un consejo, formado por funcionarios del gobierno y dos representantes del Sindicato de Inquilinos.
- El Departamento tendrá las siguientes funciones: a) Expedirá los contratos de arrendamiento. b) Recaudará los depósitos de garantía y, los intereses que produzca dicha cantidad, se canalizarán para la construcción de casas económicas mediante la constitución de un fondo. c) Vigilará el cumplimiento estricto de las disposiciones sanitarias.
- El propietario está obligado a informar al Departamento del Inquilinato cuando esté desocupada la vivienda.
- Se procederá al lanzamiento de los inquilinos en los siguientes casos: a) Por falta de pago de tres mensualidades consecutivas, salvo en los casos de enfermedad o falta de trabajo. El Departamento del Inquilinato determinará las situaciones de excepción. b) Por violación al contrato respecto al uso de la casa.
- El inquilino tendrá el derecho, en caso de que el propietario se rehúse a recibir la renta, de efectuar el depósito de dicha renta en el Departamento del Inquilinato.
- Toda demanda de desocupación deberá ser acompañada del contrato de arrendamiento y de la constancia que acredite el pago de corriente de contribuciones.
- En caso de lanzamiento no podrá retenerse bajo pretexto de cubrir rentas, ningún utensilio de uso doméstico.

En el ambiente político de conformación de un grupo en el poder, el otorgar beneficios a los inquilinos de la Ciudad de México, significaba reducir los beneficios de un gran sector de las fuerzas de poder, por lo que, a pesar del apoyo y respaldo de un sector amplio de diputados, esta iniciativa fue frenada y congelada por el presidente Álvaro Obregón, quien señalaba: ¿se pretende solucionar el problema del inquilinato solamente por el momento actual o se pretende resolver este problema de una forma definitiva? [Durand, 1989: 75].

En resumen, en la primera década del siglo, la participación de los promotores inmobiliarios estuvo encaminada al fraccionamiento de grandes extensiones de haciendas y ranchos, para dar habitación a la oligarquía porfiriana, así como a los sectores de altos ingresos, y en eventuales ocasiones a los trabajadores. En la segunda década, el ritmo de fraccionamiento de la tierra disminuyó por parte de los promotores inmobiliarios; sin embargo, la creación de asentamientos populares fue mayor en la periferia. Las consecuencias del proceso revolucionario de 1910, agudizaron las condiciones de vida de los inquilinos y permitieron el surgimiento de movimientos inquilinarios que en la década de los veinte adquieren fuerza política.

En la década de los treinta el conflicto inquilinario adquirió manifestaciones débiles de organización y la lucha política de los inquilinos se atenuó, debido a la formación de colonias populares. Así, la lucha urbana pasó de política de resistencia –huelga inquilinaria– a una acción de conquista –a demanda de terrenos urbanizables–. A finales de los treinta y principios de los cuarenta, el problema inquilinario adquirió nuevas dimensiones y manifestaciones.

CRECIMIENTO URBANO Y VIVIENDA EN RENTA DURANTE LOS AÑOS CUARENTA

POR EL modelo de expansión urbana y el carácter de las expresiones políticas, la década de los años cuarenta se ha constituido como el segundo momento histórico más importante en la evolución del problema de la vivienda en renta en la Ciudad de México. Aunque cabe aclarar que en algunas ciudades del país el conflicto del arrendamiento de inmuebles adquirió mayor fuerza a finales del periodo cardenista. Por ejemplo, se registraron protestas sociales en Nayarit, Sinaloa, Tamaulipas y Colima. Indudablemente este segundo momento de la cuestión inquilinaria, como el anterior, se caracteriza en términos generales, por el insuficiente número de viviendas y por el encarecimiento de las rentas.

Los años cuarenta se caracterizan por los procesos de invasión de terrenos privados y estatales, así como por la promoción inmobiliaria estatal en la formación de colonias proletarias. Por otro lado, las expresiones políticas en torno a la cuestión inquilinaria cristalizaron en la expedición de los decretos comúnmente llamados de congelamiento de rentas y en la propuesta de leyes inquilinarias.

En 1940, el Distrito Federal contaba con cerca de 1 727 000 habitantes. Distribuidos en la antigua Ciudad de México, alrededor de 1 419 000 y en las delegaciones periféricas cerca de 308 000. Según datos oficiales sólo existían 83 694 personas propietarias de algún inmueble. En particular, el problema de la vivienda en renta, para el año de 1941, según datos oficiales, afectaba acerca de 26 000 casas

habitación ocupadas por más de 90 000 familias de la Ciudad de México [*El Nacional*, 21 de octubre de 1941: 7].

Algunos datos que permiten conocer las condiciones habitacionales en la década de los cuarenta, son aquellos presentados en el Censo General de Población de 1950. En ese año el Distrito Federal, con una población de 4 200 000 disponía de 815 702 viviendas, de las cuales el 10.7% puede considerarse de buena calidad, es decir, contaba con los servicios urbanos básicos y la calidad de los materiales de construcción era adecuada. Y el resto, o sea el 89.3% está considerado en términos generales como malo por carecer de los servicios básicos como agua y drenaje, de éste el 50.8%, o sea, 414 255 viviendas, estaban clasificadas como tugurios o jacales, no tenían servicios y la construcción era provisional [*Tiempo*, 22 de julio de 1957: 16].

En los siguientes apartados se delinearán ciertas particularidades de los actores de la urbanización de la ciudad, poniendo énfasis en la definición de la política habitacional del Estado. En segundo término se aborda la situación inquilinaria, en especial los decretos de congelamiento de rentas y las iniciativas de leyes inquilinarias de 1945 y de 1947.

Política de creación de colonias populares

Una de las principales acciones del Estado en materia de vivienda obrera, fue la creación del Comité Intersecretarial de la habitación para los trabajadores, decretada en noviembre de 1941, cuya finalidad era promover la formación de colonias. Además, se impulsó el programa de

construcción de casas populares y la creación del Banco de Fomento de la Habitación con el objeto de facilitar la adquisición de viviendas higiénicas y baratas por parte de la clase trabajadora. El banco inició sus actividades con una inversión de \$10 000 000.00 provenientes del gobierno federal, de la Dirección General de Pensiones; del Instituto Mexicano del Seguro Social, y de algunas compañías de seguros y fianzas. Al iniciar sus actividades, se tenía contemplada la edificación de 7 000 casas durante el primer año de trabajo.

Otro hecho importante fue el decreto publicado el 24 de febrero de 1942, que reiteraba la obligación de las empresas de proporcionar viviendas a sus trabajadores. Éste pretendía que todas aquellas empresas cuya ubicación estuviese distante de los poblados, haciendo difícil o imposible que los trabajadores cubrieran sus necesidades de habitación, proporcionaran vivienda adecuada a sus trabajadores; aunque éstos disfrutaran de salarios suficientes para satisfacer sus necesidades restantes.

Ante este ordenamiento, las protestas de los grupos empresariales se dieron por diversos medios; uno de ellos fue la promoción de amparos. Así, tres años después del citado decreto, la Suprema Corte de Justicia determinó que no estaban obligadas a construir casas habitación a sus trabajadores las empresas particulares que promovieron el juicio de amparo. Entre ellas figuraban las siguientes negociaciones: "El Palacio de Hierro", "El Puerto de Veracruz", "El Centro Mercantil"; "The United Shoe & Leather Co.", "La Hulera Industrial", y otras. El fallo de la Suprema Corte de Justicia declaraba que el Ejecutivo de la Unión, y cualquier otra autoridad administrativa, federal o local, carecen de potestad para reglamentar el artículo 123 de la Constitución. Sólo el Congreso de la Unión puede legislar al

respecto, tal como lo establece la misma Constitución en su artículo 73 [*Tiempo*, 3 de agosto de 1945].

La creación de organismos abocados a la promoción de viviendas fue notable en esos años. En 1946 inició sus actividades el Banco Internacional Inmobiliario como una institución de ahorro y préstamos para la vivienda familiar. Otorgaba préstamos hipotecarios para que los ahorradores construyeran habitaciones bajo condiciones favorables de crédito. El financiamiento estaba canalizado a las familias que no contaban con un terreno que les permitiera recurrir a los bancos hipotecarios o a otros órganos similares de crédito [*Tiempo*, 22 noviembre de 1946]. Por otro lado, la participación del Banco de Fomento de la Habitación fue significativa, ya que atendía a los asalariados del sector público. En 1946, se entregaron alrededor de 500 viviendas en la colonia del Parque a los trabajadores de los Talleres Gráficos de la Nación.

A finales de 1946, se expide la Ley del Servicio Público de Habitación Popular, que establece la construcción, a cargo del DDF y del Banco Urbano y de Obras Públicas, de casas baratas y de precios medios, así como casas multifamiliares en diversos rumbos de la ciudad.

Como se ha dicho, uno de los principales rasgos de la política habitacional del régimen de Ávila Camacho consistió en la formación de colonias populares, para lo cual promulgó un decreto que declara de utilidad pública el fomento y mejoramiento de las habitaciones para las clases pobres del Distrito Federal.

En julio de 1941, el Departamento del Distrito Federal expidió el reglamento promejoramiento de las colonias, con la finalidad de regular el poblamiento popular. Con esta política se formaron diversas colonias para trabajadores organizados en varias agrupaciones.

Los mecanismos de creación de colonias fueron distintos, cabe destacar la participación de grupos de invasores o de inquilinos. Un ejemplo de la participación de estos segundos fue la posesión que dio el Departamento del Distrito Federal a tres mil familias patrocinadas por el Bloque Nacional de Colonos e Inquilinos Revolucionarios del D.F., de los terrenos del exrancho de la Soledad, ubicado en el perímetro de Iztapalapa. En este caso, el Estado expropió alrededor de 100 hectáreas que estaban sujetas a un proceso especulativo, en el que el propietario adquirió estos terrenos en \$20 000.00 y los había ofrecido en venta a razón de tres pesos el metro cuadrado, y finalmente una empresa fraccionadora le había ofrecido pagarle a seis pesos el metro cuadrado [*Tiempo*, 21 de febrero de 1947: 9].

La vivienda en renta en el periodo 1940-1950

Es notoria la falta de información estadística respecto al comportamiento de los precios de las rentas de inmuebles en nuestro país, sobre todo tratándose de datos históricos. La carencia de cifras es impresionante. Por tal motivo se pretende establecer objetivamente algunos rasgos del mercado inmobiliario de renta; para ello se recopiló información sobre las características del mercado mediante la revisión hemerográfica, encontrándose rasgos sumamente reveladores que a continuación se exponen en forma breve.

La zona central ha sido con el paso del tiempo eminentemente una zona de vivienda en renta. Según el muestreo realizado, se encontró que las principales colonias en donde se ubica la oferta de vi-

vienda en renta han sido las siguientes: Narvarte, Roma, Polanco, Del Valle, Coyoacán, Condesa, Centro, Nápoles, Anzures, Portales, Cuauhtémoc, Moctezuma, Juárez, Tacubaya, Peralvillo, Anáhuac, Doctores, Guerrero, Santa María la Riviera, Obrera, Álamos y otras.

Desde el punto de vista estadístico, la distribución de frecuencia correspondiente al periodo 1940-1950 reveló los siguientes datos: en 1945, el 16% de la oferta se ubicó en la colonia Narvarte, con un promedio de renta de \$140.00; el 10% en la colonia Roma, con renta promedio de \$200.00; Polanco, el 6% con renta mensual de \$200.00 y en la colonia Centro el 6% con renta promedio de \$120.00. La presencia de estas colonias es permanente en este periodo; además se fueron incorporando otras colonias como: Mixcoac, Del Parque, Tlalpan, etcétera.

Con base en la información procesada (véase el cuadro 2), se pueden clasificar los resultados de la distribución de rentas de la siguiente manera:

- renta baja, equivalente a menos de 10 días de salario mínimo;
- renta media, correspondiente a los inmuebles cuya renta oscila entre 11 y 18 días de salario mínimo;
- renta media alta, comprende las viviendas cuya renta oscila entre 19 y 26 días de salario mínimo;
- renta alta, de 27 a 35 días de salario mínimo;
- renta cara, de 36 días de salario mínimo a más de 100 d/s/m.

Bajo esta clasificación, la estructura de rentas en el periodo 1940-1950 revela una alta concentración de inmuebles cuya renta se ubica en el grupo de renta media y media alta.

Si se considera la renta promedio y se obtiene la equivalencia en días salario mínimo en el Distrito Federal, se encuentra que la

DISTRIBUCIÓN DE LAS RENTAS EN EL D.F. SEGÚN
SU GRUPO, 1940-1950 EN PORCENTAJES

CONCEPTO	1940	1945	1950
Renta baja	12.2	12.9	19.8
Renta media	31.7	41.2	44.7
Renta media alta	34.2	23.4	25.7
Renta alta	19.5	14.5	6.6
Renta cara	2.4	8.0	3.2
Total	100.0	100.0	100.0

Nota: Se utilizaron precios constantes de 1950.

vivienda en arrendamiento se ha encarecido constantemente. Así, en 1940 se requerían 18.6 d/s/m., para cubrir el monto de la renta promedio; en 1945 se incrementó a 25.2 d/s/m., y en 1950 se requerían 26.8 d/s/m (véase el cuadro 3).

RENTAS PROMEDIO DE LOS INMUEBLES EN
EL DISTRITO FEDERAL, 1940-1950
(Precios corrientes)

AÑO	MONTO DE LA RENTA	EQUIVALENCIA EN D/S/M
1940	75.75	18.62
1945	169.60	25.21
1950	301.91	26.87

Fuente: Archivos Cdata: UN140, UN145, UN150, UN155, UN160, UN165, EXC45, EXC50, EXC55, EX:60, EXC65 y Archivo Basic: PI, en AM81 y cinta rentas, febrero-marzo de 1999.

Otro dato ilustrativo consiste en los valores máximo y mínimo de las rentas detectadas en la muestra (véase el cuadro 4). Como puede observarse, éste abarca el periodo 1940-1965, con el objeto de ilustrar la tendencia del mercado de inmuebles en renta.

CUADRO 4

RENTA MÍNIMA Y MÁXIMA EN EL DISTRITO FEDERAL 1940-1965

(Pesos corrientes)

AÑO	RENTA MÁXIMA	NÚM. ÍNDICE	RENTA MÍNIMA	NÚM. ÍNDICE
1940	180	100	15	100
1945	750	416.6	80	533.3
1950	950	527.7	175	1 166.7
1955	1 200	666.6	230	1 533.3
1960	3 600	2 000.0	350	2 333.3
1965	4 100	2 277.7	510	3 400.0

Fuente: Idem.

Con la finalidad de conocer el grado y rapidez de los incrementos en las rentas, se transformó el valor de la renta en un índice para reflejar dicha tendencia. Los resultados revelan que las rentas mínimas se elevan más rápidamente que las rentas más altas. Tomando como base el año 1940, se encuentra que la renta mínima se elevó de \$15.00 a \$510.00 entre 1940 y 1965. Es decir, aumentaron en un 3 400%; y por lo contrario, la renta más alta, sufrió cambios de \$180.00 a \$4 100.00 o sea, se incrementaron 2 277%. Esto se ha constituido en una característica del mercado inmobiliario de rentas en la Ciudad de México. Las viviendas que no cuentan con todos los servicios urbanos y que son en su gran mayoría de dimensiones pequeñas, generan mayor especulación que las viviendas caras.

Otro dato ilustrativo consiste en los valores máximo y mínimo de las rentas detectadas en la muestra (véase el cuadro 4). Como puede observarse, éste abarca el periodo 1940-1965, con el objeto de ilustrar la tendencia del mercado de inmuebles en renta.

CUADRO 4

RENTA MÍNIMA Y MÁXIMA EN EL DISTRITO FEDERAL 1940-1965

(Pesos corrientes)

AÑO	RENTA MÁXIMA	NÚM. ÍNDICE	RENTA MÍNIMA	NÚM. ÍNDICE
1940	180	100	15	100
1945	750	416.6	80	533.3
1950	950	527.7	175	1 166.7
1955	1 200	666.6	230	1 533.3
1960	3 600	2 000.0	350	2 333.3
1965	4 100	2 277.7	510	3 400.0

Fuente: *Idem*.

Con la finalidad de conocer el grado y rapidez de los incrementos en las rentas, se transformó el valor de la renta en un índice para reflejar dicha tendencia. Los resultados revelan que las rentas mínimas se elevan más rápidamente que las rentas más altas. Tomando como base el año 1940, se encuentra que la renta mínima se elevó de \$15.00 a \$510.00 entre 1940 y 1965. Es decir, aumentaron en un 3 400%; y por lo contrario, la renta más alta, sufrió cambios de \$180.00 a \$4 100.00 o sea, se incrementaron 2 277%. Esto se ha constituido en una característica del mercado inmobiliario de rentas en la Ciudad de México. Las viviendas que no cuentan con todos los servicios urbanos y que son en su gran mayoría de dimensiones pequeñas, generan mayor especulación que las viviendas caras.

En términos generales, el número de viviendas de renta baja muestra una tendencia a disminuir su porcentaje en la composición de la oferta, en 1940 representaba el 12.2% y en 1965 sólo el 7.8%. Esta tendencia obedece a las transformaciones del mercado inmobiliario de renta. De igual forma, la renta media se ha reducido sustancialmente de 31.7 a 24.8% en este periodo. Por lo contrario, los inmuebles de renta media-alta han registrado incrementos de 34.2 al 41.9% y los inmuebles de renta alta han disminuido paulatinamente. Y lo más importante, los inmuebles de renta cara han elevado su participación de 2.4 a 12.9%. Así las viviendas de renta baja han disminuido y los inmuebles de rentas altas se han incrementado. Esta polarización es resultado de un proceso especulativo al que están sujetos los inmuebles. Viviendas que en ciertos años estaban ubicadas como viviendas medias, han pasado al grupo de renta alta. Es decir se ha registrado una movilidad vertical de las viviendas que no corresponde a una mejoría de las condiciones del inmueble.

En conjunto, los elementos urbanos que influyeron en la conformación de este tipo de mercado inmobiliario de renta, durante 1940-1950, fueron el papel de las invasiones de terrenos en el crecimiento urbano y los intentos del gobierno de la Ciudad de México por instrumentar programas de construcción de viviendas populares.

Control estatal de las rentas: decretos de congelamiento

La década de los cuarenta se caracteriza principalmente, en materia de arrendamiento de inmuebles, por la intervención del Estado en el

control de los precios de las rentas en determinado segmento de la vivienda arrendada. Los comúnmente llamados decretos de congelamiento, fueron la expresión jurídica de una política habitacional y urbana encaminada, en primer lugar, a agrupar bajo las reglas del sistema político a un sector social de la ciudad: los inquilinos. Además, pretendían modificar el patrón de comportamiento del mercado inmobiliario.

En 1941, la Confederación de Trabajadores de México realizó un Congreso Económico, con el fin de analizar la participación de las diversas agrupaciones de trabajadores en la administración de empresas, ya sea de manera independiente o bajo la vigilancia del gobierno. En este congreso se indicó que la vivienda era uno de los problemas con mayor urgencia de solución. Éste, se afirmaba, exige una acción coordinada por el gobierno federal. Por tal motivo, la CTM recomendó al gobierno federal la constitución de un Consejo Técnico, integrado por los representantes de los diversos sectores interesados en la solución del problema de la habitación popular para plantear alternativas a corto plazo del déficit habitacional.

El Consejo Técnico tendría el objetivo de proponer una Ley de la Habitación Popular así como presentar soluciones prácticas. Además, se propuso la constitución de una Comisión Nacional de la Habitación Popular para administrar un amplio plan de construcción nacional.

Por otro lado, también recomendaba que el gobierno vigilara y exigiera a los patrones el cumplimiento de la obligación que impone la legislación del trabajo, en el sentido de proveer habitación a los trabajadores. Además, la CTM reconocía la necesidad de constituir un banco único centralizado, encargado de colaborar en el financiamiento de un gran plan de construcción [CTM, 1986: 738].

Al parecer un mes después de este Congreso, se unieron a estas demandas, la Confederación Regional Obrera Mexicana y la Confederación General de Trabajadores, enfatizando la urgencia de promover y fortalecer un proyecto de ley para combatir el alza de los arrendamientos [Morales, 1988: 27].

Se reconocía que el problema habitacional era urgente de resolver; por ello, el Consejo Nacional Extraordinario de la CTM en diciembre de 1941 resolvió crear el Comité de Defensa Económica, integrado por los representantes de los organismos nacionales confederados y otros sectores. Este comité tenía la finalidad de analizar la situación económica nacional e internacional para presentar propuestas al gobierno. En este examen de la economía mexicana, se incluyeron algunos comentarios sobre la necesidad de una ley que protegiera a los inquilinos.

Al respecto, el estudio presentado al presidente Manuel Ávila Camacho por el Comité de Defensa Económica de la CTM [CTM, 1988, 255], contemplaba los lineamientos generales para la formulación de un plan de construcción de vivienda popular; en el marco de la inevitable crisis económica nacional derivada de la segunda guerra mundial.

El Comité de Defensa Económica consideró necesario que el gobierno estableciera un régimen inquilinario equitativo y humano. Para ello, sugirió que los propietarios de habitaciones destinadas al alquiler; debían registrar los contratos de arrendamiento en la Dirección General del Catastro, siendo imputable al propietario del inmueble la falta de inscripción del contrato de alquiler; en este caso el propietario no podría entablar un juicio de desahucio. Además, las rentas de los inmuebles no podrían exceder en ningún caso del 10% del interés anual sobre su valuación catastral.

Además de la presencia de las organizaciones obreras representadas por las grandes centrales, también es importante señalar la participación de las organizaciones inquilinarias. Así, la Confederación Inquilinaria del Distrito Federal, llegó a promover la suspensión de pagos de las rentas en un 50% para exigir a las autoridades un avalúo de los predios arrendados, sobre cuya base se fijaría una renta adecuada [*El Nacional*, 4 de junio de 1941: 2]. Dos años después, de igual forma, la Confederación Inquilinaria Nacional promovió la huelga de pagos de renta, en la que se entregaría a los propietarios sólo el equivalente a los impuestos. Estas propuestas no se llevaron a cabo. Se afirma [Ramírez, 1986: 36], que los movimientos urbanos que surgieron en los años cuarenta, se oponían a los desalojos y alza de alquileres. Su arma de lucha fue la huelga de pagos y la organización de sindicatos de inquilinos.

En este ambiente político, los gobiernos estatales y el federal expidieron decretos de congelamiento de rentas. Por ejemplo, en Durango se expide el 13 de agosto de 1942; en Guanajuato, el 24 de diciembre de 1942; en Guerrero, el 23 de junio de 1944; en el Estado de México, el 1 de junio de 1942; en Nuevo León, el 8 de julio de 1944; en Veracruz, el 30 de junio de 1942; en Aguascalientes, el 19 de diciembre de 1943; en Coahuila, el 5 de agosto de 1942 y en Chiapas, el 10 de diciembre de 1943. Estos decretos se expidieron en un contexto de protestas sociales.

Para el Distrito Federal, como ya es ampliamente conocido, el 24 de julio de 1942 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto sobre la congelación de rentas. Baste señalar que en el artículo primero se indica que durante la vigencia de este decreto, las rentas de las casas, departamentos, viviendas y cuartos alquilados o rentados o cualesquiera otros locales susceptibles de arrendamiento o alquiler;

ubicados en el Distrito Federal, no podrán ser aumentadas en ningún caso ni por ningún monto. El 11 de noviembre de 1943 se expide otro decreto, que prorroga los contratos de arrendamiento de casa habitación por el tiempo que dure el estado de guerra.

Las cifras de las viviendas con renta congelada varían según la fuente, así para Claude Bataillon, el decreto de congelamiento del 10 de julio afectó acerca de 113 000 viviendas, esto representaba la quinta parte de las habitaciones urbanas, beneficiándose poco más de un tercio de la población del Distrito Federal [Bataillon, 1979: 106]. Otra fuente indica que, en 1942, la Ciudad de México contaba con 1.5 millones de habitantes; el decreto afectó a 4 800 predios, es decir, a cerca de 120 250 viviendas en donde habitaban 640 000 personas. En consecuencia alrededor del 54% de la población obtuvo beneficios por el decreto [Romero, 1982: 22].

El congelamiento de rentas fue recibido con beneplácito por diversas organizaciones inquilinarias; por ejemplo, el dirigente de la Unión Inquilinaria declaraba que en ese momento se dejaban sentir las garantías individuales y las colectivas [*Tiempo*, 17 de julio de 1942: 5]. Ciertos editorialistas atribuían exclusivamente al presidente Ávila Camacho la decisión del decreto. Se comentaba que el presidente de la República había visto muchas colecciones de fotografías, tomadas en los patios de vecindades y en las casas de departamentos; había escuchado las quejas de los inquilinos por las condiciones insalubres de las viviendas y por los aumentos constantes y arbitrarios que imponían los casatenientes. Por lo tanto su opinión era que esta situación no podía continuar; había que poner límite a los abusos [*Tiempo*, 17 de julio de 1942: 6].

Otras organizaciones inquilinarias consideraban que hacían falta algunas medidas complementarias al citado decreto, como estable-

cer un control en los montos de rentas, en relación con la zona de la ciudad en que se ubicasen. Además, la fijación de las rentas debe tomar en cuenta la extensión de la vivienda, ya que no hay razón para pagar lo mismo por una casa amplia que por una pequeña. Todo, con el fin de evitar que el propietario determine por su voluntad el precio de la renta [Tiempo, 24 de julio de 1942: 2].

Por su parte, la Federación de Organizaciones Populares, en su primer consejo ordinario, planteó ante el consejo de la naciente Confederación Nacional de Organizaciones Populares un conjunto de consideraciones sobre el problema inquilinario, centrándose en la expedición de una ley que controlara la fijación de la renta, ya que el decreto de congelación, por lo general, había sido violado [Morales, 1988: 78]. Es decir, que un cierto número de propietarios, a pesar de la congelación de rentas, elevaba considerablemente el monto de la renta.

No obstante a los diversos decretos de congelamiento (1942, 1944 y 1948), el problema de la vivienda en renta continuaba siendo uno de los principales de la población citadina. Casi al finalizar el sexenio de Ávila Camacho, se comentaba que de las dependencias del Departamento del Distrito Federal, la Oficina de Quejas y Control de Rentas era la más visitada por los ciudadanos en demanda de justicia. Esta oficina tuvo a su cargo vigilar que los propietarios de inmuebles no cometieran arbitrariedades en contra de los inquilinos. Según estadísticas de 1946, cada día atendían entre 40 y 50 casos. Algunos hechos ilustrativos de las situaciones registradas por la prensa son los siguientes:

- El propietario cortó los cables de luz, luego que se negó a recibir el importe de la renta mensual, y finalmente amenazó a la inquilina con

expulsarla de la casa a balazos. Con esto el propietario pretende aumentar la renta a los futuros inquilinos.

- La propietaria mandó derribar los inmuebles como medio para desalojar a los inquilinos. Se propone construir un moderno edificio que represente una mayor renta mensual.

Los contratos de arrendamiento debían registrarse ante el gobierno del Distrito Federal para comprobar que los precios de alquiler eran justos. Sin embargo, en gran número de situaciones, la medida carecía de importancia, ya que la mayoría de las personas aceptaban firmar contratos y recibir comprobantes de pago por cantidades inferiores a las que entregaban en realidad. Además, cuando una casa se desocupaba y se presentaban cuatro o cinco personas a alquilarla, el propietario se sentía alentado para elevar la renta [*Tiempo*, 26 de octubre de 1945: 27].

Se reconocía que el mayor obstáculo que enfrentaba la Oficina de Quejas, así como las organizaciones inquilinarias, era la inmoralidad de los funcionarios judiciales. En los juzgados se ocultaban expedientes y no se hacían notificaciones en los lanzamientos de los inquilinos. A juicio del asesor jurídico de la Liga de Defensa Inquilinaria, la solución de fondo al problema consiste en mayor inversión pública en materia de vivienda [*Tiempo*, 8 de marzo de 1946].

Leyes inquilinarias

Las iniciativas de leyes inquilinarias para el Distrito Federal se dieron en los años cuarenta, no obstante que en algunos estados del país este proceso se había manifestado años atrás. Baste indicar que el gobier-

no de Nayarit emitió una ley inquilinaria mediante la cual se creó la Procuraduría Inquilinaria en 1938. En Sinaloa se expidió la ley inquilinaria el 12 de enero de 1939. En Tamaulipas, la ley de inquilinato el 27 de octubre de 1937 [Bassols, 1989: 219]. Hubo otros casos que se expresaron a finales de los cuarenta, por ejemplo en Tabasco se expidió la ley de arrendamiento de fincas urbanas el 26 de julio de 1947. En todos los casos, las legislaciones promulgadas fueron resultado de intensas luchas inquilinarias y de propietarios, antes de su expedición y después en su ejecución.

A principios de la década de los cuarenta, el problema inquilinario revistió un carácter especial en el ambiente legislativo en la Ciudad de México, con la presentación de dos iniciativas en la Cámara de Senadores y, dos proyectos de ley en la Cámara de Diputados. Esto revela la gran inquietud política de los grupos parlamentarios y de las organizaciones inquilinarias, así como la algidez de las protestas inquilinarias.

De los diversos proyectos de ley inquilinaria presentados durante el periodo 1940-1946, algunos contemplaban el problema habitacional de forma parcial, de tal suerte que los proyectos eran sumamente limitados.

La primera iniciativa de los senadores se registró en marzo de 1941, en ella se establecía por parte de un grupo de senadores, la necesidad de someter a la consideración de la Cámara Alta en su periodo ordinario, una ley sobre la cuestión inquilinaria para tratar de resolver los diversos aspectos de la problemática. En dicho proyecto se consideraban disposiciones tendientes a eliminar los inhumanos e injustos lanzamientos de inquilinos, así como consideraciones jurídicas para establecer una tabla proporcional de rentas, de acuerdo

con los salarios de los inquilinos. Al parecer, tanto las organizaciones populares como los diversos grupos de senadores, en principio estaban de acuerdo con esta iniciativa [*El Popular*, 11 de mayo de 1941].

El segundo proyecto de ley presentado por otro grupo de senadores, pretendía que los capitales invertidos en la construcción, tuvieran un interés mensual del 1%. Así, citaban el ejemplo de un inmueble cuyo valor catastral fuese de 40 000 pesos, el propietario recibiría un beneficio del 12% anual, que es suficiente si se toma en consideración el interés fijado por instituciones bancarias. También se reconocía que esta iniciativa induciría al inversionista a canalizar su capital a industrias nacientes que le reportaran más utilidades [*El Nacional*, 31 de marzo de 1941: 1]. Como puede apreciarse, en el fondo, con esta propuesta se pretendía disminuir el monto de la inversión en casa habitación, debido a que se reconocía la necesidad de proteger al inquilino y de garantizar mayor recaudación fiscal, indudablemente sin afectar los derechos y seguridades de los propietarios de bienes inmuebles en el Distrito Federal.

Otra iniciativa fue la presentada por el senador Morales Salas, quien propuso que se reconocieran públicamente las disposiciones legales para garantizar el acondicionamiento higiénico de las casas; es decir, que los derechos y obligaciones tanto de los propietarios como de los inquilinos no serían renunciables. De igual forma demandó la creación de un banco refaccionario, con el objeto de financiar obras de mantenimiento a las viviendas arrendadas, debido a que las disposiciones del Código Sanitario habían sido inútiles, como lo demuestra el 85% de las violaciones cometidas a dicho Código, por la falta de recursos de los arrendatarios [*El Nacional*, 31 de marzo de 1941: 1].

Con relación a las iniciativas de leyes inquilinarias presentadas en la Cámara de Diputados, en 1945 se anuncia que el diputado Gabriel Chávez Tejeda –michoacano y perteneciente al grupo cardenista– presentaría ante el Congreso de la Unión un proyecto de ley que contemplaba la modificación de las disposiciones vigentes en materia de arrendamiento de inmuebles urbanos.

Según esta iniciativa [*Tiempo*, 20 de julio de 1945: 6], el problema de la vivienda en la Ciudad de México, presentaba rasgos preocupantes ya que la mayoría de la población carecía de viviendas apropiadas, y que ante la necesidad de vivir bajo techo, se ve obligada a canalizar gran parte de sus ingresos a rentar viviendas desprovistas de las condiciones higiénicas más elementales. Además, la legislación vigente está guiada por principios liberales que dejan sin protección adecuada al inquilino. El Estado ha permitido que los contratos de arrendamiento se den como cualquier otro de orden comercial, sujetos a la ley de la oferta y la demanda.

Esta iniciativa de Ley Inquilinaria fue presentada por el diputado Gabriel Chávez ante la XXXIX Legislatura del Congreso de la Unión en octubre de 1945. Las consideraciones generales de la misma fueron las siguientes [*Diario de los Debates*, 2 de septiembre de 1959: 11]:

Se proponía la creación de una Oficina de Coordinación Inquilinaria (oci) encargada de elaborar un catálogo de fincas urbanas que los propietarios hubiesen manifestado como destinadas para arrendarse; y la publicación en la prensa de una lista de las casas, viviendas, departamentos, despachos o locales de cualquier clase que sus propietarios les hubieren anunciado como desocupadas y disponibles para arrendarse. La oci intervendría como conciliadora en los conflictos que surgieran entre las partes del contrato de arrendamiento. Además revisaría los contratos de arrendamiento, declarando en qué casos debía operarse la moratoria en el pago de la renta respecto de aquellos inquilinos que se llegasen a encontrar en alguna circunstancia especial. Cabe señalar que no se con-

sideraba en mora al inquilino por falta de pago hasta la omisión de tres mensualidades consecutivas de renta en caso de enfermedad, desempleo o muerte del responsable económico de la familia. Además, la oca recibiría de los inquilinos, en consignación, las rentas que los arrendadores se negasen a aceptar, poniéndolas a disposición de éstos en la caja de la institución fiduciaria que manejara los fondos del seguro inquilinario.

Respecto al monto de la renta, se proponía que no excediera al porcentaje fijado por la ley sobre el valor real del edificio, comprendiendo terrenos y construcciones, de acuerdo con el cuadro 5.

CUADRO 5

TABLA PARA LA FIJACIÓN DE MONTO DE LA RENTA DE VIVIENDAS EN EL DISTRITO FEDERAL

GRUPO	VALOR REAL (\$)	MONTO DE LA RENTA % ANUAL
I.	De 1 000 a 50 000	12
II.	De 50 000 a 100 000	10
III.	De 101 000 a 200 000	9.375
IV.	De 201 000 a 500 000	8.75
V.	De 501 000 a 1 000 000	8.125
VI.	De 1 000 000 a 2 000 000	7.50
VII.	De 2 001 000 y más	6.25

Fuente: Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, 9 de octubre de 1945.

En caso de tratarse de un edificio que contara con departamentos, despachos y locales, las rentas serían las que proporcionalmente les correspondiera, considerando su tamaño y comodidades, según el valor real.

Otro rasgo sobresaliente de esta iniciativa de ley, reside en la figura jurídica del seguro, que tenía la finalidad de cubrir los riesgos de ambas partes, y para constituir un fondo que se destinara a financiar, tanto el mejoramiento a edificios destinados a arrendarse, como al fomento de nuevas colonias mediante la construcción de casas a bajo precio. Además el seguro se destinaría al pago de rentas en los casos de moratoria y de insolvencia de inquilinos. Para ello, el arrendador y el arrendatario pagarían una prima equivalente al 0.5% sobre el monto de la renta anual. El monto del seguro inquilinario se depositaría en el Banco de México, S.A. y se manejaría por medio de un fideicomiso para los fines indicados.

Naturalmente esta ley fue turnada a las comisiones respectivas para su dictamen. A pesar de las declaraciones del candidato a la presidencia por el PRM, Miguel Alemán en 1945, tuvieron que transcurrir 14 años para que se presentara nuevamente ante el pleno de la Cámara de Diputados. Durante su campaña presidencial, Miguel Alemán reiteró los compromisos del Ejecutivo con los inquilinos. En una reunión organizada por la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, efectuada en la Arena Coliseo, los 10 000 delegados de la CNOP avalaron los conceptos básicos acerca de la vivienda, propuestas por el candidato presidencial, los cuales giraban en torno a la necesidad de instrumentar medidas legislativas y económicas, con la finalidad de que las rentas de las casas no constituyeran un sacrificio que desnivelara la economía familiar. Se decía que debía canalizarse mayor cantidad de recursos a la construcción de casas de alquiler para que las rentas fueran baratas. Además, debía darse la posibilidad de que la familia que rentara, poco a poco, tuviera su casa propia [Tiempo, 6 de julio de 1945: 4].

La segunda iniciativa de ley inquilinaria presentada en la Cámara de Diputados, se registró en octubre de 1947, firmada por el diputado Manuel Orjuel Salazar, que consta de 32 artículos y seis transitorios. Cabe destacar en forma sucinta sus principales rasgos [*Diario de los Debates*, 3 de octubre de 1947: 8].

El alquiler de toda clase de inmuebles destinados al arrendamiento era considerado como de interés público. Además, se establece una oficina de Control de Arrendamiento para efectos de esta iniciativa. Esta oficina levantaría un censo de todas las viviendas arrendadas, haciendo hincapié en los siguientes datos: ubicación y superficie, número de viviendas, accesorias y piezas con que cuenta, valor de la finca y terreno.

La Oficina de Control de Arrendamiento cumplirá un papel de amigable mediadora en los conflictos. Revisará los términos de los contratos de arrendamiento. Autorizará las demoliciones de inmuebles. Indicará cuándo se opera la moratoria en el pago de las rentas. Recibirá en depósito la renta que los propietarios se nieguen a recibir.

El contrato de arrendamiento podría ser por tiempo fijo o indefinido; los inquilinos al vencerse el tiempo determinado en el contrato de arrendamiento y que estén al corriente en sus rentas, si desean renovar dicho contrato tendrían preferencia a cualquier otro solicitante. Por lo contrario, los inquilinos que deterioren intencionalmente o por descuido o que hiciesen mal uso del inmueble, no tendrían derecho a prórroga del contrato.

Otro rasgo importante es que no procedería el desahucio a los inquilinos que adeuden en forma consecutiva hasta tres mensualidades de pago de alquiler por las siguientes razones: enfermedad de la persona que pague el alquiler; por reajuste o cese de empleo

o trabajo o por fallecimiento de la persona que pague el alquiler. Los juicios entre inquilino y propietario serían resueltos por los jueces competentes, en la vía sumaria de acuerdo con los preceptos del Código de Procedimientos Civiles del Distrito y Territorios Federales. La Oficina de Control de Arrendamiento funcionaría como primera instancia de solución; de no resolver el conflicto se turna a los jueces respectivos. Así, al ser admitido el juicio de desahucio en la instancia respectiva, el inquilino tendría la posibilidad de suspender dicho juicio, pagando el adeudo. En caso contrario, tendría 40 días para desocupar el inmueble.

También se crearía el seguro del inquilino, que expediría la Oficina de Control de Arrendamiento con el pago de 0.5%, sobre el monto de la renta anual, con el objeto de financiar a los propietarios en casos de moratoria, a los inquilinos en caso de insolvencia, y los gastos de reparación. Así como para financiar la formación de nuevas colonias de casas baratas, que se venderían a cualquier trabajador.

Respecto al monto de la renta, el artículo 16 establecía que la cantidad que se pague mensualmente como renta, sería la que en el contrato de arrendamiento se fijara en forma convencional, sin que fuese mayor del 10% anual del valor real del inmueble, incluyendo el terreno.

Doce años después, en septiembre de 1959, la Comisión del Departamento del Distrito Federal de la Cámara de Diputados, consideró en su dictamen que debía archivar el expediente con el proyecto de Ley Inquilinaria presentado por el ex diputado Gabriel Chávez, en la xxxix Legislatura. En este documento también se dictaminó el proyecto de ley inquilinaria del ex diputado de la XL Legislatura, Manuel Orijel Salazar, presentada el 3 de octubre de 1947 [*Diario de los Debates*, 2 de septiembre de 1959: 8].

En el escueto dictamen se decía en su momento: la expedición en la actualidad de una ley cuya finalidad sea derogar el decreto del 30 de diciembre de 1948, creado como una medida proteccionista de emergencia y transitoria, es perjudicial para la estabilidad económica del país.

En síntesis, en la década de los cuarenta el problema inquilinario adquirió mayor presencia política en el escenario urbano del Distrito Federal, y en el contexto de un arranque económico y de expansión de la Ciudad de México.

La decisión del congelamiento de rentas en el régimen de Ávila Camacho, estuvo enmarcada por la política de la "unidad nacional" planteada por el Ejecutivo federal y contó con el apoyo de las diversas organizaciones de trabajadores y de campesinos.

En el sexenio 1940-1946, el Estado solapó las invasiones de terrenos e instrumentó la política de regularización de predios populares para la formación de colonias proletarias; por su parte, los grupos parlamentarios revitalizaron el debate inquilinario en la esfera política, mientras que los inquilinos se oponían a los desalojos y a las alzas de los alquileres, exigiendo a los arrendatarios el acatamiento del decreto de congelamiento de rentas. Las propuestas de leyes inquilinarias se enfilaron a la creación de oficinas mediadoras y reguladoras del conflicto entre arrendadores e inquilinos, así como en el establecimiento de criterios objetivos para la determinación del monto de las rentas, y finalmente en la instrumentación de un seguro de arrendamiento para garantizar el financiamiento del mercado de rentas.

A pesar de estas propuestas, los logros de los movimientos inquilinarios del Distrito Federal fueron mínimos en relación con las

conquistas obtenidas en otras regiones del país. Por lo contrario, los beneficios obtenidos por las organizaciones de colonos solicitantes de terrenos fueron notables. Durante las siguientes décadas, el problema inquilinario se agudizó paulatinamente; y en los años setenta y ochenta adquiere nuevamente relevancia política y social.

EL RECIENTE CONFLICTO INQUILINARIO

SIN LUGAR a dudas, la década de los ochenta se ha caracterizado, desde el punto de vista jurídico, por la agudización de los conflictos entre los inquilinos y los arrendadores. El número de juicios se incrementó en forma espectacular; las complicaciones legales permitieron el uso arbitrario del régimen legal; los precios de las rentas se incrementaron aceleradamente por efecto de las altas tasas de inflación y por los procesos especulativos inmobiliarios; el número de viviendas en renta disminuyó por la transformación del régimen de propiedad; además se hizo evidente la nula inversión del capital inmobiliario en la edificación de vivienda en renta.

El surgimiento y consolidación de diversas organizaciones inquilinarias y la presencia de partidos de izquierda en la Cámara de Diputados ha permitido la discusión de nuevas reglas para el inquilino y el arrendador. En los últimos años setenta y los primeros ochenta el debate e instrumentación de leyes inquilinarias vuelve a estar presente el ámbito de la Cámara de Diputados, donde los partidos políticos presentan diversas iniciativas de ley inquilinaria.

Este apartado está organizado en dos partes, en la primera se plantean los rasgos del actual sistema habitacional en renta para lo cual se utilizan datos estadísticos oficiales. En la segunda parte, se indican y revisan las diversas proposiciones de partidos políticos y de organizaciones sociales.

Situación de los inmuebles en arrendamiento en el Distrito Federal

En 1990 había 1 789 171 viviendas en el Distrito Federal, y según los datos de 1995, ascendió a 2 011 466, lo cual significó un incremento del 12%. En cambio el número de habitantes pasó de 8 163 961 a 8 489 007, es decir aumentó 4% (véase el cuadro 6). Desde los años ochenta se observa una relación positiva entre el incremento de viviendas y la población. Es decir que se incrementa más rápido la construcción de viviendas. Sin embargo, esto obedece al proceso de metropolización de la población [Méndez, 1993: 192].

La tendencia reciente de la construcción de viviendas se expresa en el fuerte incremento en ciertas delegaciones y en la disminución de viviendas para uso habitacional en otras delegaciones políticas. En el primer caso, destacan las delegaciones del sur del Distrito Federal: Milpa Alta, Tláhuac, Xochimilco. También se registra un incremento importante en las delegaciones Cuajimalpa, Iztapalapa y Magdalena Contreras. Este proceso obedece principalmente a la disponibilidad de tierra urbana, por lo cual es prudente suponer que la expansión de la mancha urbana continúa hacia los terrenos rurales.

Por otro lado, el proceso de transformación de los usos del suelo habitacional a usos de servicios, se ha manifestado en la última década en las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo.

En los noventa, la distribución del inventario habitacional en el Distrito Federal revela una alta concentración en las delegaciones Iztapalapa y Gustavo A. Madero, que en conjunto representan el 31% de las viviendas. En el horizonte opuesto se hallan las delegaciones

INCREMENTO PORCENTUAL DE VIVIENDAS
Y OCUPANTES EN EL DISTRITO FEDERAL, 1990-1995

DELEGACIÓN	VIVIENDAS % 1990-1995	OCUPANTES % 1990-1995
Distrito Federal	12	4
Álvaro Obregón	17	6
Azcapotzalco	4	-4
Benito Juárez	-1	-8
Coyoacán	13	3
Cuajimalpa de Morelos	27	14
Cuauhtémoc	-4	-8
Gustavo A. Madero	10	0
Iztacalco	2	-6
Iztapalapa	26	15
Magdalena Contreras	21	9
Miguel Hidalgo	-2	-9
Milpa Alta	41	28
Tláhuac	42	24
Tlalpan	26	16
Venustiano Carranza	1	-6
Xochimilco	38	24

Fuente: INEGI, Resultados definitivos, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, versión disco compacto.
INEGI, Censo de población y vivienda, Resultados definitivos, Distrito Federal, 1995, versión disco compacto.

Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco (véase el cuadro 7).

El cambio más notorio en el peso relativo de cada delegación en cuanto a población y vivienda corresponde a la delegación Iztapalapa. Las otras delegaciones registran ligeras modificaciones.

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE VIVIENDAS
Y OCUPANTES, 1990-1995

DELEGACIÓN	VIVIENDAS 1990	OCUPANTES 1990	VIVIENDAS 1995	OCUPANTES 1995
Distrito Federal	100.0	100.0	100.0	100.0
Álvaro Obregón	7.5	7.8	7.8	8.0
Azcapotzalco	5.8	5.8	5.3	5.4
Benito Juárez	6.4	4.9	5.6	4.4
Coyoacán	8.0	7.8	8.0	7.7
Cuajimalpa	1.3	1.5	1.5	1.6
Cuauhtémoc	8.8	7.2	7.5	6.4
Gustavo A. Madero	14.7	15.4	14.3	14.8
Iztacalco	5.2	5.5	4.8	4.9
Iztapalapa	16.5	18.1	18.4	20.0
Magdalena Contreras	2.2	2.4	2.4	2.5
Miguel Hidalgo	5.5	4.9	4.8	4.3
Milpa Alta	0.7	0.8	0.9	1.0
Tláhuac	2.2	2.5	2.8	3.0
Tlalpan	5.8	5.8	6.4	6.5
Venustiano Carranza	6.6	6.3	5.9	5.7
Xochimilco	3.0	3.3	3.6	3.9

Fuente: INEGI, Resultados definitivos, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, versión disco compacto.
INEGI, Censo de población y vivienda, resultados definitivos, Distrito Federal, 1995, versión disco compacto.

En 1990 la distribución porcentual de las viviendas en propiedad y rentadas presentaba una concentración de inmuebles en renta en las delegaciones centrales del Distrito Federal: Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, tal como puede apreciarse en el cuadro 8.

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL
DE LA VIVIENDA, SEGÚN TENENCIA, 1990

DELEGACIÓN	TOTAL VIVIENDAS	PROPIA	RENTADA	EN OTRA SITUACIÓN	NO ESPECIFICADA
Distrito Federal	100	65.2	25.6	8.6	0.6
Álvaro Obregón	100	68.6	21.0	9.7	0.7
Azcapotzalco	100	59.2	32.1	8.2	0.5
Benito Juárez	100	51.3	40.5	7.6	0.5
Coyoacán	100	76.9	14.8	7.8	0.5
Cuajimalpa	100	71.1	17.5	11.0	0.4
Cuauhtémoc	100	46.2	44.6	8.2	1.0
Gustavo A. Madero	100	65.4	25.3	8.7	0.6
Iztacalco	100	63.9	26.2	9.3	0.5
Iztapalapa	100	73.6	16.9	8.9	0.6
Magdalena Contreras	100	75.8	14.3	9.4	0.5
Miguel Hidalgo	100	45.9	45.6	7.7	0.7
Milpa Alta	100	83.3	9.9	6.1	0.6
Tláhuac	100	79.7	11.0	8.9	0.4
Tlalpan	100	78.4	11.7	9.3	0.6
Venustiano Carranza	100	58.8	32.7	8.0	0.6
Xochimilco	100	76.1	16.3	7.1	0.4

Fuente: INEGI, resultados definitivos, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, versión disco compacto.

Para 1995, en el Distrito Federal el 66.03% de las viviendas estaban bajo el régimen de propiedad. Las viviendas bajo arrendamiento representaban el 24.43%. Las viviendas bajo otra situación eran 9.34%. Respecto a los ocupantes, el 68.97% de ellos habitaban una vivienda propia y el 21.61% ocupaban una morada arrendada.

RENTAS MENSUALES PROMEDIO DE LOS DEPARTAMENTOS
EN EL DISTRITO FEDERAL
(Precios corrientes)

AÑOS	RENTAS (PESOS)	EQUIVALENCIA EN NÚMERO DE DÍAS DE SALARIOS MÍNIMOS
1971	1 142.80	35.7
1976	2 277.55	26.9
1977	2 843.36	26.7
1978	3 486.75	29.1
1979	4 773.38	34.6
1980	6 529.20	38.4
1981	8 530.87	40.6
1982	13 233.88	50.9
1983	24 519.08	53.9
1984	37 423.02	55.1
1985	61 742.31	58.2
1986	138 078.34	66.8
1987	328 500.00	73.0
1988	695 520.00	86.4
1989	851 904.00	98.6

Fuente: Alejandro Méndez, "La dinámica habitacional, indicador del nivel de vida urbana", en *Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, IIEC, DDF, 1993, p. 207. Muestreo, "Las rentas en el Distrito Federal", elaboración propia.

Respecto al monto de las rentas promedio de las viviendas en el Distrito Federal, continúa con un incremento constante en relación con el número de días de salario mínimo destinado a cubrirlas. En el cuadro 9 se muestra su evolución.

De igual forma, comparando la evolución de los precios de la renta baja con las rentas más altas registradas en el muestreo, se

observan incrementos parecidos cada año, en ocasiones diferentes, pero compensatorios con los subsiguientes años. Sin embargo, cabe señalar que el porcentaje de viviendas económicas ha disminuido en la oferta de inmuebles, en cambio los departamentos más caros presentan una tendencia a incrementar su número (véase el cuadro 10).

CUADRO 10

TABLA DE FRECUENCIA DE LA OFERTA DE VIVIENDA EN RENTA, 1999

RANGO EN PESOS	NÚMERO DE CASOS
De 1 000 a 3 999	56
De 4 000 a 5 999	20
De 6 000 a 9 999	33
De 10 000 a 14 999	43
De 15 000 a 19 999	55
De 20 000 a 29 999	46
De 30 000 a 39 999	16
Más de 40 000	5

Fuente: Muestreo realizado.

Los partidos políticos y las leyes inquilinarias

Entre los principales actores en el escenario urbano, en el aspecto inquilinario, se encuentran los partidos políticos. Sin lugar a dudas, las acciones emprendidas por ellos revelan una visión general del problema del arrendamiento. En este apartado se examinan las distintas iniciativas de ley inquilinaria presentadas y discutidas en el seno de la Cámara de Diputados en los últimos años.

El problema inquilinario ha generado la formulación de diversas iniciativas de ley por parte de algunos partidos políticos durante el periodo 1978-1983. Así, en los años ochenta se contaba con propuestas importantes que trataban de atenuar la tendencia de los conflictos inquilinarios que se expresaban por la escasez y el encarecimiento de la vivienda. Algunas de ellas eran las siguientes:

- Proyecto de Ley Inquilinaria del Distrito Federal propuesta por el Partido Popular Socialista.
- Ley de Arrendamiento de Inmuebles para el Distrito Federal elaborada por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.
- Ley de Vivienda Popular e Inquilinaria para el Distrito Federal formulada por el Partido Revolucionario Institucional.
- Reforma al Código Civil y de Procedimientos Civiles para el D.F. y diversas disposiciones con relación al arrendamiento de inmuebles para la vivienda, del Partido Revolucionario Institucional.
- Iniciativa de Ley para derogar el decreto del Ejecutivo federal del 24 de diciembre de 1948 presentada por el Partido Revolucionario Institucional.
- Iniciativa para adicionar un capítulo a la segunda parte del título sexto del Código Civil presentada por el Partido Socialista de los Trabajadores.
- Iniciativa de reformas y adiciones al artículo 2399 del Código Civil elaborado por el Partido Socialista de los Trabajadores.
- Iniciativa de decreto de prórroga en la vigencia de contratos de arrendamiento, del Partido Popular Socialista.
- Iniciativa de ley federal para controlar el precio de las rentas de los inmuebles destinados a la vivienda; además, iniciativa de reformas y adiciones al título sexto del Código Civil e iniciativa de reformas a los artículos 202 y 489 del Código de Procedimientos Civiles del D.F., presentadas por el Partido Socialista Unificado de México.

Han sido diversos los intentos de modificar la situación jurídica de los llamados contratos de arrendamientos congelados. Por ejemplo, la fracción parlamentaria del PRI en la LI Legislatura del Congreso

de la Unión presentó un decreto de descongelamiento en diciembre de 1981 [*Diario de los Debates*, 23 de diciembre de 1981: 3].

Se considera que el congelamiento de rentas tuvo su efecto positivo en su momento, sin embargo desde el punto de vista de los propietarios se han podido apreciar consecuencias desfavorables. En primer lugar, desalentó el monto de las inversiones destinadas al arrendamiento, lo que por lo tanto produjo escasez de la oferta. Además los propietarios de los inmuebles congelados carecieron del aliciente para invertir en su mejoramiento. Con todo, los arrendatarios de los inmuebles en cuestión viven en condiciones antihigiénicas y peligrosas.

Desde otros ángulos, la situación económica de los arrendatarios, se afirma que ha variado significativamente de 1942 a la fecha. Si se considera el monto del salario mínimo mensual que era de \$75.00 en 1942, y se compara con el salario de 1981 que era de \$6 300, se observa un significativo incremento de 84% en términos relativos a precios constantes. Este porcentaje revela la existencia de un desequilibrio entre el monto del alquiler y el porcentaje del salario destinado a la renta.

Esta iniciativa planteaba la derogación del decreto del 24 de diciembre de 1948. Además se proponía en el artículo 2 que los propietarios e inquilinos de las casas y locales tendrían un plazo de dos años para pactar la terminación del contrato o la formulación de un nuevo contrato, previa regeneración del inmueble, o la conformación del régimen de condominio, cooperativa o inmobiliaria social en la que el inquilino tendrá derecho preferencial para ocupar un local de características similares al que tenía en arrendamiento, de acuerdo con la renta de interés social que se fije al afecto. Transcurridos los

dos años sin que propietario e inquilino se hubieran puesto de acuerdo en la celebración de un nuevo contrato de arrendamiento, el arrendador podrá solicitar la intervención judicial para la desocupación del inmueble previa indemnización al arrendatario de acuerdo con el cuadro 12.

CUADRO 12

TABLA DE INDEMNIZACIÓN AL INQUILINO DE VIVIENDAS
CON RENTAS CONGELADAS EN EL DISTRITO FEDERAL

CUANDO EL MONTO DE LA RENTA SEA: \$	SE MULTIPLICARÁ EL IMPORTE MENSUAL POR ESTE FACTOR:	AGREGANDO POR CONCEPTO DE INDEMNIZACIÓN: (\$)	AYUDA PARA GASTOS DE MUDANZAS: (\$)
De 1.00 a 50.00	1260	100 000.00	40 000.00
De 51.00 a 100.00	1260	50 000.00	25 000.00
De 101.00 a 150.00	1050	25 000.00	16 500.00
De 151.00 a 200.00	840	25 000.00	5 000.00
De 201.00 a 250.00	630	25 000.00	10 000.00
De 251.00 a 300.00	630		

Fuente: Cámara de Diputados. *Diario de los Debates*, 23 de diciembre de 1981, p. 4.

Este decreto no fue discutido como otros de descongelamiento, y fue turnado a la Comisión de Unidad y Justicia del Distrito Federal. Cabe resaltar que, a pesar del apoyo de diversos grupos de diputados, esta iniciativa como las rentas fue congelada.

Por su parte, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana presentó la iniciativa de ley de arrendamiento de inmuebles para el Distrito Federal en septiembre de 1981 [*Diario de los Debates*, 24 de septiembre de 1981: 8]. El aspecto novedoso de esta iniciativa re-

sidió en la instrumentación de la figura del arrendamiento de interés social. Esta ley establece el carácter de orden público, es decir, en caso de haber renunciado a derechos y obligaciones en los contratos de arrendamiento, éstos serán nulos. En el artículo 6 se indican aquellos organismos que intervendrán en la determinación de la renta, la cual sería fijada por la Procuraduría Federal del Consumidor por conducto de una Comisión que se integraría con un representante de las siguientes organizaciones: Colegio de Arquitectos, Cámara de Propietarios, sector inquilinario, y Dirección General de Catastro e Impuesto Predial del Consumidor. Por otra parte, los aumentos de renta se fijarían por la Comisión cada tres años, en los contratos de interés social, y en otros casos sería como mínimo cada dos años.

Cabe señalar que se considera contrato de arrendamiento de interés social, aquel que no exceda de la cantidad fijada en los artículos transitorios, misma que podría modificarse cuando lo estime pertinente la Comisión de Estudios sobre la Renta de la PFC.

Para efecto de establecer el monto de la renta, el arrendador debería solicitar a la PFC, se practicara un avalúo del inmueble. Para tal efecto, la Comisión elaboraría una tabla de valores de los inmuebles ubicados en el Distrito Federal considerando fundamentalmente los siguientes elementos: ubicación del inmueble, calle en que se encuentre, cercanía a esquinas, clase de zona, dimensiones y forma del terreno, superficie construida, clase de construcción, edad de construcción, estado de conservación, servicios con que cuenta la zona, parques, mercados, centros educativos y deportivos de la zona, transporte y rentabilidad de la inversión.

En el artículo 8 se establecía la creación de un Certificado de rentabilidad, mismo que será expedido por la PFC, mediante el cual

se hará constar que la localidad arrendada cubre los requisitos sanitarios y de construcción que marcan los reglamentos respectivos para el uso adecuado.

Se proponía la formación de una bolsa de viviendas de arrendamiento que dependería de la Procuraduría, cuya función consistiría en levantar y mantener un censo de viviendas. Con ello se ofrecería el servicio a los inquilinos para la obtención de una vivienda cómoda, higiénica, que cubriera sus necesidades, en relación con su capacidad de pago. Procuraría además, ofrecer una vivienda a los arrendatarios lo más cerca posible de su lugar de trabajo o centro de educación de su familia. Además la PFC formaría un padrón inquilinario en el que se llevara un censo de arrendatarios.

Respecto a las rentas congeladas, en el capítulo décimo cuarto, proponía que la PFC levantara un censo de habitaciones y arrendatarios con la finalidad de realizar un estudio socioeconómico y elaborar un dictamen sobre las condiciones habitacionales. De esta manera podrían celebrarse nuevos contratos de arrendamiento bajo nuevas bases:

- Si la vivienda no reuniera las condiciones y el ocupante tuviera capacidad de pago para rentar otro inmueble, se rescindiría el contrato.
- Si el arrendatario pudiera pagar una renta más elevada y el inmueble se pudiera reparar, se formularía un nuevo contrato.
- Cuando el ocupante no tenga capacidad económica para cubrir una mayor renta y si el inmueble reuniera los requisitos habitacionales, el contrato subsistiría hasta que la Procuraduría gestionara el arrendamiento de una nueva vivienda cómoda e higiénica.
- En iguales circunstancias se encontraría el arrendatario que no tenga capacidad de pago para cubrir una renta más elevada, y que la vivienda no reuniera las condiciones mínimas.

Para efecto de determinar la capacidad de pago del inquilino, se tomarían en cuenta no sólo los ingresos que él directamente obtenga, sino se incluirán las percepciones de los familiares.

El Partido Popular Socialista sostenía que era necesario realizar una reforma urbana que contemplara entre otras medidas: la creación de un solo organismo que se responsabilizara de la construcción de viviendas para los trabajadores, de renta baja o en propiedad; expropiar las vecindades y las construcciones que se encuentren en malas condiciones físicas o de sanidad, cuyos propietarios no quieran demolerlos, para construcción de viviendas; legislar a efecto de evitar la especulación con la renta de las viviendas [Nexos, junio de 1978: 10].

El Partido Popular Socialista presentó a finales de los años setenta la ley de defensa del inquilino [*Diario de los Debates*, 7 de noviembre de 1978: 4], cuyo objetivo era sentar las bases mínimas para que los contratos de arrendamiento se formulen sobre principios de equidad. Se reconocía que esta iniciativa contempla tan solo un aspecto del grave problema de la falta de vivienda y de su encarecimiento.

En primer término esta ley se declara de interés público, es decir, que los derechos y obligaciones son irrenunciables. Además plantea como elemento básico para la regulación del mercado inmobiliario en renta, la creación de la Procuraduría de la Defensa del Inquilino (PDI), cuyas principales funciones serían:

- Efectuar estudios sobre los problemas de habitación popular.
- Patrocinar gratuitamente a los inquilinos en asuntos judiciales, extrajudiciales y administrativos en materia de arrendamiento.

- Intervenir en la formulación de contratos de arrendamiento, evitando que se estipulen cláusulas notoriamente desventajosas y perjudiciales para el inquilino.
- Hacer los estudios socioeconómicos, para la determinación del precio de las rentas.
- Elaborar un censo de casas habitación, locales comerciales y predios baldíos.
- Dar aviso a las autoridades competentes sobre las fincas que no reúnan los requisitos elementales de higiene, seguridad, servicios y comodidad.
- Elaborar estudios socioeconómicos para integrar un trahullador de rentas, tomando en cuenta las características urbanísticas del D.F., así como llevar un control de los valores catastrales y comerciales de los predios.

Esta iniciativa señala que la renta convenida sobre la vivienda arrendada deberá ser aprobada por la Procuraduría de Defensa del Inquilino (PDI), misma que no podrá exceder del 10% del valor catastral del inmueble, debiéndose tomar en cuenta el alza del costo de la vida, así como los aumentos en los salarios. El contrato se deberá revisar cada tres años, y el incremento no podrá exceder del 10%. Según el artículo 70, el importe de la renta será fijado por las partes ante la Procuraduría, a solicitud del propietario, previo avalúo correspondiente.

La PDI deberá elaborar una tabla de precios de la renta sobre la base de elementos tales como: la ubicación del inmueble, dimensiones y forma del terreno, superficie construida, material y tiempo de construcción, servicios con que cuenta la zona, transportes, rentabilidad de vivienda, etc. Cabe aclarar que, en términos generales, estos criterios son los mismos que se establecen en la iniciativa del PARM anteriormente reseñada.

Los estudios de la PDI se utilizarán para determinar el monto de la renta mensual, que no se excederá del 1% del valor del inmueble.

Además se considera el poder adquisitivo del salario, y la plusvalía de los inmuebles, a efecto de evitar que los términos del contrato sean lesivos de los intereses del inquilino.

En abril de 1983, el PPS presentó una nueva iniciativa para la prórroga en la vigencia de los contratos de arrendamiento aduciendo diversas razones, entre las que destacan el alza de los alquileres de la vivienda, que han registrado montos incontrolables, ya que la elevación de las rentas se produce en periodos sumamente cortos. El número de órdenes de desalojo se ha incrementado. Se observa una franca expulsión de familias de escasos recursos de las viviendas que actualmente habitan hacia las zonas más apartadas, más pobres de la ciudad, en las que no existen servicios públicos elementales.

Así, se propone la prórroga de la vigencia de los contratos de arrendamiento por un periodo de seis meses. En este periodo no podrá incrementarse el monto de la renta acordado por las partes. Quedan comprendidos en el presente decreto, todos aquellos contratos de arrendamientos en los que el inquilino destine por lo menos el 36% de su salario mínimo al pago del alquiler de habitaciones.

Por lo contrario, se declaran subsistentes las causales de rescisión de los contratos de arrendamiento en los siguientes casos: por estado ruinoso o insalubre de la vivienda, porque el propietario del inmueble no posea vivienda para habitar, porque el inquilino haya cambiado el destino o el uso del inmueble sin el consentimiento del propietario y por la falta de pago oportuno.

Por su parte, el Partido Socialista de los Trabajadores, que se constituyó en mayo de 1975, consideraba que los problemas urbanos son el resultado de la anarquía propia del sistema capitalista. Los problemas urbanos surgen de la falta de planificación y racionalidad.

Respecto a la vivienda en renta, establece el derecho de propiedad para los inquilinos con más de 10 años de rentas pagadas, así como la obligación de los propietarios de vender a los inquilinos con más de cinco años de rentas pagadas. Además demanda la congelación inmediata de rentas en zonas urbanas habitadas por trabajadores, y el establecimiento del principio de renta tipo, de acuerdo con el promedio de ingresos de los inquilinos de cada zona urbana [Nexos, junio de 1978: 7].

El Partido Socialista de los Trabajadores presentó en noviembre de 1982 la iniciativa para adicionar un capítulo que sería el décimo a la segunda parte del título sexto del Código Civil, en donde el plazo de vigencia de los contratos de arrendamiento será de un año como mínimo, concluido el cual, podrá darse por terminado por cualquiera de las partes con 12 meses de anticipación; o sea, el contrato será de dos años obligatoriamente. El arrendatario podrá demandar la prórroga judicial por otros dos años. La renta podrá elevarse en un 15% en cada revisión.

Además se propone la siguiente clasificación de rentas, en cuanto a su monto; las viviendas integradas por uno o más cuartos se cuantifican en un 0.25% y las casas hasta en un 1% de su valor catastral con excepción de las ubicadas en zonas residenciales en donde el importe del arrendamiento será hasta del 1.25% sobre el valor catastral del inmueble.

De igual forma, en febrero de 1983, la fracción parlamentaria del PST presentó la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 2399 del Código Civil que decía: la renta o precio del arrendamiento puede consistir en una suma de dinero o en cualquiera otra cosa equivalente, con tal que sea cierta y determinada; sin que en ambos casos,

sea superior al 1% sobre el valor catastral del inmueble, siempre y cuando se destine para habitación; y del 2.5% si se destina para comercio o industria; lo que habrán de verificar antes de autorizar las manifestaciones del arrendamiento, las Tesorerías del D.F. y de la Federación.

Por su parte, el Partido Socialista Unificado de México, que tiene sus raíces en el antiguo Partido Comunista Mexicano fundado en 1911, consideraba que la solución al grave problema de la vivienda se emprendería por dos vías principales. En primer lugar, el Estado debía ejecutar un amplio plan de construcción de edificios de departamentos, aledaños a los centros de trabajo, en colaboración con las empresas y trabajadores. Además el Estado debía concertar acuerdos con las cooperativas de artesanos, las agrupaciones de comerciantes en pequeño y otras organizaciones sociales para la edificación de viviendas. En todas las construcciones realizadas por el Estado, las casas habitación se entregarían con alquileres reducidos, no mayores al 5% del ingreso de la familia.

Este partido plantea la expropiación por causa de utilidad pública, de las zonas de tugurios y barrancas, en donde se realizarían planes de construcción en gran escala; en primer término, las viviendas se entregarán en arrendamiento a los antiguos habitantes y después a las personas carentes de habitación.

En segundo lugar, se requería una radical reforma urbana que incluyera, en particular, que todos los departamentos y viviendas en buenas condiciones sean adquiridos a crédito por sus arrendatarios al precio que resultase de un avalúo, asegurándose que los pagos mensuales no fueran superiores al 10% del ingreso familiar. Además, la cantidad ya pagada como renta se abonará al valor total de la vivienda [Nexos, 1978: 6].



Por su parte el Partido Socialista Unificado de México presentaba tres iniciativas de ley, a saber:

- Ley federal para controlar el precio de las rentas de los inmuebles destinados a la habitación.
- Decreto para reformar, adicionar y derogar varios artículos del título sexto del Código Civil para el Distrito Federal y
- Reformas y adiciones a los artículos 202 y 489 del Código de Procedimiento Civiles para el Distrito Federal.

En el primer caso se propone, de manera precisa, determinar el monto máximo del precio de la renta de los bienes inmuebles destinados a viviendas. Ésta no podrá exceder de lo que resulte de aplicar la tarifa del cuadro 13.

Con este planteamiento, la revaluación catastral será la única vía para elevar el monto de la renta, por lo que se plantea que la actualización de los valores catastrales deberá ser en la misma proporción en que aumente el salario mínimo. También se plantea el derecho de acción para obtener en arrendamiento judicial aquellos inmuebles que hayan permanecido deshabitados por más de un año.

Por otro lado, respecto al decreto que reforma, adiciona y deroga varios artículos del Código Civil destacan los siguientes elementos: la duración del arrendamiento de los bienes inmuebles destinados a vivienda no tendrá tiempo límite máximo y deberá tener vigencia mínima de un año para el arrendador y voluntario para el arrendatario.

En la década de los ochenta sólo dos partidos políticos no presentaron una iniciativa de ley sobre el arrendamiento de inmuebles destinados a uso habitacional: el Partido de Acción Nacional y el Partido Demócrata Mexicano.

TARIFAS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LA RENTA EN
LAS VIVIENDAS ARRENDADAS EN EL DISTRITO FEDERAL

NIVEL	VALOR CATASTRAL (EN VECES DE SALARIO MÍNIMO ANUAL VIGENTE EN LA ZONA)	PORCENTAJE ANUAL DE RENTA
1	Hasta 8	2.5
2	Hasta 10	4.5
3	Hasta 15	8.5
4	Hasta 22.5	13.9
5	Hasta 33.75	18.8
6	Hasta 50.6	23.1
7	Hasta 75.9	26.1
8	Hasta 113.9	29.4
9	Hasta 170.8	31.5
10	Hasta 256.2	33.5
11	Más de 256.2	Hasta 100.0

Fuente: Cámara de Diputados, Expediente de la Comisión Unida de Justicia y del Distrito Federal, 9 de noviembre de 1982.

En 1984, la legislatura correspondiente de la Cámara de Diputados, crea la Comisión Especial de Inmuebles en Arrendamiento para revisar las diversas propuestas de los partidos políticos. Esta Comisión, en diciembre de ese año presentó los resultados y la propuesta de modificación al Código Civil en materia de arrendamiento de inmuebles. Los cambios aprobados por el pleno de la Cámara de Diputados fueron publicados en el *Diario Oficial* del 7 de febrero de 1985, a partir del día siguiente entraron en vigor los artículos 2448, 2448-A hasta el 2448-L.

Cabe señalar que los cambios significaron en conjunto un avance sustancial en la mejoría de las relaciones entre el inquilino y el arrendador. Sin embargo, ciertos artículos despertaron la crítica por parte de los arrendadores. En especial los artículos 2448-C y 2448-D. El primero señala que la duración mínima de todo contrato de arrendamiento de viviendas será de un año forzoso para el arrendador, y para el arrendatario, hasta por dos años más, siempre y cuando se encuentre al corriente en el pago de la renta. Con ello, el inquilino tiene el derecho de rentar por tres años el inmueble.

El artículo más debatido fue el 2448-D, ya que en él se contempla la forma de incremento del monto de la renta. Al respecto, señala que la renta sólo podrá ser incrementada anualmente; en su caso, el aumento no podrá exceder del 85% del incremento porcentual fijado al salario mínimo general del Distrito Federal, en el año calendario en el que el contrato se renueve o se prorrogue. Este hecho de limitar los incrementos de renta suscitó diversas protestas por parte de los grupos de arrendadores.

Pocos años después, en el periodo presidencial de Carlos Salinas, 1988-1994, se modifican diversos artículos entre ellos el 2448-C y 2448-D, con lo cual se transformaron las relaciones jurídicas entre los inquilinos y los arrendadores, regresando a la situación de principios de los años ochenta. El 21 de junio de 1993, se emite un decreto para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Los cambios al Código Civil se plasmaron en varios artículos, cabe resaltar que se suprime la posibilidad de prorrogar el contrato

por dos años, y se regresa a la situación de que la duración mínima de todo contrato de arrendamiento de habitación será de un año forzoso para arrendador y arrendatario. Respecto al artículo 2448-D, sufre la mutilación del criterio de incremento de renta. Respecto a los motivos de rescisión del contrato de arrendamiento, merece indicarse que se flexibilizan las razones, por ejemplo, el arrendador podrá terminar el contrato por falta de pago de la renta, por daños graves a la cosa arrendada imputables al arrendatario; también por variar la forma de la casa arrendada sin contar con el consentimiento expreso del arrendador.

Otro aspecto de las reformas denominadas "salinistas", conciernen a los cambios en los procedimientos de controversias inquilinarias que están contenidas en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Los cambios más importantes inciden en acortar los tiempos de los juicios civiles. Así, en el artículo 957, se otorga al juez amplias facultades para decidir en forma pronta y expedita lo que en derecho convenga sobre los juicios de arrendamiento. Los tiempos de presentación de la demanda, admisión de la demanda, contestación de la demanda y la audiencia se realizarán a la brevedad. Así, en el artículo 961, inciso III, se indica que desahogadas las pruebas, las partes alegarán lo que a su derecho convenga y el juez dictará de inmediato la resolución correspondiente. Cabe recordar que los juicios de arrendamiento tenían una duración de años, en cambio con estas modificaciones, dichos juicios se realizan en meses.

La reforma "salinista" entraría en vigor el 19 de octubre de 1993; sin embargo, debido a los profundos cambios, y ante la oposición de algunos partidos políticos, se publica en el *Diario Oficial de la Federación* la prórroga de dichas modificaciones para el 19 de octubre de

1998, salvo los inmuebles que no se encuentren arrendados al 19 de octubre de 1993.

En octubre de 1998, se aplaza nuevamente dicho decreto para el año 2000. Finalmente, por cuarta ocasión, el 25 de abril del 2000, la Comisión de Vivienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó la nueva dilación a las modificaciones al Código Civil en materia de arrendamiento para diciembre de 2001. De haber entrado en vigor dichas modificaciones, se hubiesen eliminado diversos derechos de los inquilinos, tales como el derecho al tanto, en caso de venta del inmueble, el derecho de preferencia para celebrar un nuevo contrato de arrendamiento, y además, el arrendatario asume la responsabilidad de cualquier daño registrado por el inmueble.

Finalmente, la reforma de arrendamiento "salinista" modificó el artículo 73 de la Ley Federal de Protección al Consumidor. Con ello, la Procuraduría respectiva ya no interviene en los conflictos de arrendadores y arrendatarios. Este artículo señala que los actos relacionados con inmuebles sólo estarán sujetos a esta ley cuando los proveedores sean fraccionadores o constructores de viviendas destinadas a casa habitación para venta al público o cuando otorguen al consumidor el derecho a usar inmuebles mediante el sistema de tiempo compartido. La función que cumplía la Profeco, es absorbida por la Procuraduría Social del Distrito Federal.

En la ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal se establece en materia de arrendamiento, en el artículo 82, lo siguiente:

Una vez que la Procuraduría Social interviene, por así haberlo decidido las partes, se les invitará para que de común acuerdo se sometan a una composición amistosa, donde la Procuraduría Social fungirá como mediador de los intereses en conflicto. De no aceptarse inmediatamente

esta solución se hará constar que quedarán reservados los derechos de las partes para que los hagan valer de acuerdo a sus intereses ante la instancia que corresponda.

Y en el artículo 83:

Si se acepta la intervención de la Procuraduría Social por acuerdo de las partes en amigable composición, se fijarán los puntos sobre los cuales debe verse el conflicto, acatando los lineamientos convencionales de los interesados, para que el mediador pueda dirigir la controversia en conciencia y buena fe guardada, sin sujeción a reglas legales, ni formalidades de procedimiento, y pueda finalmente formular el acuerdo o sugerencia que corresponda.

La corta vida de la Procuraduría Social revela que el conflicto inquilinario continúa; vale la pena señalar que de 1998 al primer trimestre del 2000, la Procuraduría Social ha realizado cerca de 2 000 orientaciones inquilinarias, 1 500 conciliaciones entre arrendadores y arrendatarios, y cerca de 500 asistencias a desalojos.

CONCLUSIONES

Después de casi un siglo, el debate inquilinario no ha evolucionado en sus proposiciones, ya que durante este siglo no se ha registrado un mejoramiento en las condiciones habitacionales de los inquilinos, ni se han resuelto los problemas entre los arrendatarios y los arrendadores. La situación de los inquilinos parece ser la misma de principios del siglo, a pesar de las protestas inquilinarias y las propuestas de solución planteadas por diversos actores sociales.

En el caso de la Ciudad de México, el problema inquilinario se agudiza por la espectacular concentración de población y porque, en el presente siglo, el gobierno no ha expedido una ley inquilinaria necesaria para regular el mercado de inmuebles en renta. Si bien es cierto que el Estado ha instrumentado diversos programas de construcción de vivienda popular; por su parte la cuestión inquilinaria ha estado a la zaga.

La vieja demanda de establecer tarifas para el monto de la renta de acuerdo con las condiciones del inmueble, aún está presente en la cuestión inquilinaria. El Estado ha fijado control de precios para los artículos de primera necesidad, se han establecido tarifas a los servicios públicos y bienes de primera necesidad. ¿por qué no establecer una tabla de precios de la renta con base en las características de los inmuebles y en relación con los ingresos de la población? Pregunta que se han hecho los diversos movimientos inquilinarios.

La presencia de la demanda de una tabla de rentas en los tres periodos analizados, revela la existencia de obstáculos políticos para legislar en forma equilibrada el mercado del arrendamiento. Cada una de las etapas (1920, 1940, 1980), cuenta con características políticas particulares: la primera se define por el surgimiento y estructuración de las nuevas fuerza políticas; la segunda se caracteriza por la formación del poder posrevolucionario, y en especial por la crisis política en el grupo en el poder a principios de la década de los cuarenta. La tercera etapa se distingue por la crisis de legitimidad del grupo en el poder y por la efervescencia de organizaciones populares independientes del Estado.

En el caso de las propuestas de leyes inquilinarias, cabe reiterar que en la primera fase 1917-1925, las iniciativas de ley provenían de grupos de diputados y de sindicatos de inquilinos. De igual forma, las propuestas de leyes inquilinarias en el segundo momento histórico (1937-1947) fueron presentadas por los diputados. En el tercer momento, provenían de las fracciones parlamentarias, con apoyo de organizaciones inquilinarias.

En ningún momento histórico se ha logrado la expedición de una legislación inquilinaria acorde con la problemática. Esto permite suponer que el sector inmobiliario, en particular los arrendatarios, han contado con mayor presencia política en la esfera de la toma de decisiones. En ocasiones, los arrendatarios cuentan con mecanismos directos para influir o determinar los rasgos de la legislación, en otras, los propietarios forman parte de la esfera política que decide sobre el particular.

A lo largo del siglo se han observado cambios significativos en la producción habitacional. Las fases investigadas mantienen particularidades que definen su momento histórico. En las primeras décadas del

siglo, se registró un proceso de conversión de las viejas casas coloniales a viviendas en renta. Además se promovió la construcción de viviendas de arrendamiento para las nacientes capas medias de la sociedad. En esos años fue muy importante la canalización de recursos a la edificación de vivienda de renta y de vivienda en propiedad.

En la década de los cuarenta, la producción habitacional se había encaminado a la promoción de colonias populares, a través de diversos medios, por ejemplo: invasiones, fraccionamientos legales y otros. En esa época se observa un cambio en la producción de viviendas hacia la construcción de moradas propias. En los ochenta el inventario habitacional revela una nueva estructuración del sector inmobiliario de alquiler, en donde los cambios registrados están en relación con los otros tipos de inmuebles en alquiler: Así, mientras disminuye la producción de habitaciones en renta por parte del capital inmobiliario privado, aumenta el ritmo de edificación de esta clase de vivienda por parte de los autoconstructores.

En los años ochenta se observa una amplia movilidad de inquilinos de un tipo de vivienda rentada a otra modalidad. Por ejemplo, ante la transformación de la vivienda de interés social, los inquilinos se trasladan a colonias de vivienda precarista. Esta movilidad residencial agudizará a corto plazo las condiciones de habitación en la periferia de la ciudad, agotando rápidamente la oferta de viviendas en estas colonias de autoconstrucción.

Finalmente, los indicadores básicos del problema de la vivienda en arrendamiento, como el monto de la renta, el déficit de inmuebles, la escasa inversión en habitaciones para alquiler, son constantes desde principios hasta finales del siglo. Aunque cabe señalar que han empeorado año con año.

Una ley inquilinaria para el Distrito Federal debe abarcar la normalidad de los distintos municipios metropolitanos del Estado de México que forman parte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, ya que las condiciones de la habitación en esos municipios están relacionadas con el fenómeno del arrendamiento en el Distrito Federal.

La ley inquilinaria debe establecer en forma clara y precisa los criterios para la formación del precio de la renta; la fijación de la renta con base en el libre juego de la oferta y la demanda, ha provocado un encarecimiento de las rentas de los inmuebles. Por lo contrario, la congelación de rentas ha sido demasiado limitada. Por tal motivo, la ley inquilinaria debe girar alrededor del establecimiento de la renta inicial, con base en las características de los inmuebles, así como en su entorno urbano. Además debe garantizar el acceso a la vivienda a la población de bajos ingresos.

Los proyectos estatales de construcción de vivienda han sido insuficientes. La vieja concepción del inquilinato como una situación formal y jurídica transitoria ha quedado rebasada por la realidad. Por último, independientemente de la posición política de los grupos inquilinarios, se concluye que para solucionar el problema inquilinario, el Estado debe participar en la construcción y administración de vivienda en renta. Es decir, debe modificar su política habitacional, debe canalizar sus recursos a la producción de vivienda de renta como sucedió en los años cincuenta. Además debe establecer una tabla de rentas con base en las condiciones constructivas y nivel de ingresos de la población.

Con estos elementos, la vivienda de renta será una opción adecuada para el acceso a mejores condiciones de habitación para la población de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México para el siglo XXI.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR MONTEVERDE, Alonso, *Problemas estructurales del subdesarrollo*, México, UNAM, 1971, p. 168.

BASSOLS RICARDEZ, Mario, "Inquilinos de Tampico: crónica de un conflicto (1937-1938)", en *Sociológica*, año 4, núm. 9, enero-abril de 1989, pp. 219-237.

BATAILLON, Claude y Helene Rivere, *La ciudad de México*, SepSetentas, 1979, p. 106.

BERRAS, Erika, "Estoy en huelga y no pago renta", en *Revista Habitación*, núm. 1, enero-marzo de 1981.

CECEÑA G., José Luis, *México en la órbita imperial*, México, Ediciones el Caballito, 1970, pp. 49-50.

Consejo Superior de Gobierno, *Boletín Oficial*, núm. 25, 25 de septiembre de 1903, pp. 388-389.

———, *Boletín Oficial*, núm. 26, 29 de septiembre de 1903, pp. 401-403.

———, *Boletín Oficial*, núm. 30, 13 de octubre de 1903, pp. 465-468.

CTM, *50 años de lucha obrera*, t. I, 1986, p. 738.

Departamento del Distrito Federal, *Atlas de la Ciudad de México*, 1986.

Diario de los Debates, Cámara de Diputados, *Iniciativa de Ley sobre rentas de casas*, 23 de septiembre de 1917, pp. 15-17.

———, Cámara de Diputados, *Liga de inquilinos del Distrito Federal*, 6 de octubre de 1917, pp. 8-9.

———, Cámara de Diputados, 29 de diciembre de 1917, pp. 14-16.

———, Cámara de Diputados, 14 de diciembre de 1922, pp. 22-23.

———, Cámara de Diputados, 3 de octubre de 1947, pp. 8-12.

———, Cámara de Diputados, 2 de septiembre de 1959, pp. 11-16.

- , Cámara de Diputados, 2 de septiembre de 1959, pp. 8-10.
- , Cámara de Diputados, *Ley de defensa del inquilino*, año III, núm. 27, 7 de noviembre de 1978, pp. 4-12.
- , Cámara de Diputados, *Ley de arrendamiento del inmueble para el Distrito Federal*, año III, t. III, núm. 11, 24 de septiembre de 1981, pp. 8-25.
- , Cámara de Diputados, *Iniciativa de ley para derogar el decreto del Ejecutivo federal del 24 de diciembre de 1948*, por medio del cual se prorrogan por ministerios de ley y por tiempo indefinido los contratos de arrendamiento, año III, t. III, núm. 47, 23 diciembre de 1981, pp. 3-5.
- DURAND, Jorge, "El movimiento inquilinario de Guadalajara, 1922", en *Revista Habitación*, núms. 2-3, abril-septiembre de 1981.
- , "Huelga nacional de inquilinos: los antecedentes del movimiento urbano popular en México", en *Estudios Sociológicos*, vol. VII, núm. 19, El Colegio de México, enero-abril de 1989, pp. 61-78.
- GARCÍA MUNDO, Octavio, *El movimiento inquilinario de Veracruz, 1922*, México, SepSetentas, núm. 269, 1976, p. 7.
- GONZÁLEZ NAVARRO, Moisés, *Población y sociedad en México (1910-1970)*, t. I, Serie estudios, núm. 42, FCPYS-UNAM, 1973, p. 86.
- HUERTA, José Luis, "El problema de la vivienda, en la formación capitalista de la ciudad de México", en *Problemas del Desarrollo*, vol. XIX, núm. 75, IIEC-UNAM, octubre-diciembre de 1988, p. 167.
- El Nacional*, 31 de marzo de 1941, pp. 1-8.
- El Popular*, 11 de mayo de 1941.
- El Nacional*, 4 de junio de 1941, p. 2.
- , 21 de octubre de 1941, p. 7.
- El Popular*, 13 de julio de 1943, p. 80.
- El Universal*, 9 de febrero de 1922. En 1922 se construye el primer Sindicato de Propietarios de Casas, quienes protestan ante el gobernador Basilio Vadillo por la huelga de pagos propuesta por el sindicato de inquilinos de Guadalajara.

- _____, 5 de abril de 1922, p. 3. Los inquilinos recorren los patios de
vecindades exaltando los ánimos e invitando a no pagar rentas.
- _____, 6 de abril de 1922, p. 3. En Orizaba, se intentó formar un
Sindicato de Inquilinos con el objeto de conferenciar con los propieta-
rios, a fin de que redujeran las rentas.
- MÉNDEZ RODRÍGUEZ, Alejandro, "La dinámica habitacional, indicador del nivel de
vida urbana", en Ángel Bassols Batalla y Gloria González Salazar (coords.),
Zona Metropolitana de la Ciudad de México, IIEC, DDF, 1993, pp. 192-217
- MORALES, Flor y Sara Guerrero, *La vivienda en arrendamiento en la ciudad de
México durante el periodo de Manuel Ávila Camacho, 1940-1946*, tesis
profesional, FCPYS-UNAM, 1988, pp. 25-26.
- Nexos, junio de 1978, p. 10.
- OCHOA CAMPOS, Moisés, *La Revolución mexicana, sus causas económicas*, t. I,
México, 1966, p. 247.
- RAMÍREZ, Juan Manuel, *El movimiento urbano popular en México, Siglo XXI*, 1986,
p. 36.
- Revista Tiempo*, 17 de julio de 1942, p. 5; 24 de julio de 1942, p. 2; 6 de julio
de 1945, p. 4; 20 de julio de 1945, pp. 6-7; 3 de agosto de 1945; 26 de
octubre de 1945, p. 27; 8 de marzo de 1946; 22 de noviembre de 1946;
21 de febrero de 1947, p. 9; 22 de julio de 1957, pp. 16-26.
- ROMERO, Héctor Manuel, "Descongelando las rentas congeladas", en *Cuadernos
de la ciudad de México*, Delegación Cuauhtémoc, 1982, p. 22.
- TAIBO II, Paco Ignacio, "Inquilinos del D.F., a colgar la rojinerá", en *Historias*,
núm. 3, enero-marzo de 1983.

ÍNDICE

Presentación	5
Introducción	7
El incipiente proceso de urbanización y la vivienda en renta	11
Expansión urbana y vivienda	12
Nuevas colonias	20
Primeras leyes inquilinarias	26
Crecimiento urbano y vivienda en renta durante los años cuarenta	35
Política de creación de colonias populares	36
La vivienda en renta en el periodo 1940-1950	39
Control estatal de las rentas: decretos de congelamiento	43
Leyes inquilinarias	49
El reciente conflicto inquilinario	59
Situación de los inmuebles en arrendamiento en el Distrito Federal	60
Los partidos políticos y las leyes inquilinarias	65
Conclusiones	83
Bibliografía	87

Textos breves de Economía

- ARTURO ORTIZ WADGYMAR *Comercio exterior de México
en el siglo xx*
- FELIPE TORRES TORRES
Y JOSÉ GASCA ZAMORA *Ingreso y alimentación de la población
en el México del siglo xx*
- MARCELA ASTUDILLO MOYA *La distribución de los impuestos entre
la Federación, estados y municipios
en el siglo xx*

De próxima aparición

- JAVIER DELGADILLO MACÍAS, FELIPE TORRES TORRES Y JOSÉ GASCA ZAMORA *El desarrollo regional de México
en el vértice de dos milenios*
- MARÍA TERESA RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ *El siglo xx en China*
- ROSA IRIS GUEVARA *El sistema educativo en México*
- ALMA CHAPOY BONIFAZ *El sistema monetario internacional*
- OLIVA SARAHÍ ÁNGELES CORNEJO *Intervención del Estado en la
industria petrolera*
- ISABEL RUEDA PEIRÓ *La micro, pequeña
y mediana empresas en México
en los años noventa*

- VERÓNICA VILLARESPE REYES *La solidaridad: beneficencia y programas. Pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México*
- PATRICIA OLAVE CASTILLO *La pobreza en México, una asignatura pendiente*
- JORGE BASAVE KUNHARDT *Un siglo de grupos empresariales en México*
- SERGIO SUÁREZ GUEVARA *Pemex y el desarrollo económico*
E ISAAC PALACIOS SOLANO *mexicano: aspectos básicos*

*Debate inquilinario en la Ciudad de México
durante el siglo xx*

se terminó de imprimir en la ciudad de México
durante el mes de marzo del año 2001.

La edición, en papel de 75 gramos,
consta de 1,000 ejemplares más sobrantes
para reposición y estuvo al cuidado de la oficina
litotipográfica de la casa editora.



BIBLIOTECA "MTR. JESUS SILVA HERZOG"



HD7288.85M4 M45



26033

ISBN 970-701-104-1
MAP: 350025-01



La situación de la vivienda en renta ha sido un indicador de las desigualdades sociales en las ciudades. El conflicto social entre los arrendadores y los inquilinos fue una característica permanente en la vida urbana de la ciudad de México durante el siglo xx. La interacción de los actores sociales en diferentes momentos históricos ha estructurado el fenómeno inquilinario como un grave problema social y económico de la ciudad. En el siglo xx se expresaron diversas alternativas para la solución de ese problema; a pesar de ello, el enfrentamiento de intereses no se ha resuelto. En este trabajo, se hace un recuento de los hechos relevantes sobre ese conflicto, con la finalidad de contribuir al debate sobre las diferentes aristas del problema de la vivienda en arrendamiento. Ese debate es urgente, ya que en el futuro inmediato de las ciudades modernas se visualiza la necesidad de contar con el funcionamiento de un mercado de habitaciones en renta en condiciones adecuadas y justas dentro de una política de desarrollo urbano equilibrado.

Alejandro Méndez Rodríguez es doctor en sociología, coautor en libros como *El Distrito Federal, algunos problemas y su planeación*, *Antología de sociología urbana*, *Zona Metropolitana de la Ciudad de México* y *Aplicaciones de la microcomputación en la investigación documental*. Es investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas y profesor en el Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Obtuvo la Distinción Universidad Nacional para jóvenes académicos en 1992.