

Reforma inquilinaria, libre mercado y derechos de los inquilinos

CIUDADES núm 20, octubre-diciembre 1993, RNIU, México

*Emilio Pradilla Cobos**



Las reformas al *Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal*, al *Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal*, y a la *Ley Federal de Protección al Consumidor*, enviadas a la Cámara de Diputados por el Ejecutivo Federal el 7 de julio de 1993 (Presidencia de la República, 1993), y aprobadas el 12 de julio, 4 días hábiles después, en sesión realizada en un recinto alterno, con casi nula presencia de diputados de oposición, despertaron inmediatamente la movilización de protesta del Movimiento Urbano Popular en el Distrito

Federal, opiniones opuestas a su contenido o su forma de aprobación de parte del “movimiento obrero organizado” y otros sectores laborales, de la mayoría de los partidos políticos de oposición, y de sectores importantes de la intelectualidad. En evidente respuesta a esta movilización, el Ejecutivo Federal “congeló” su aplicación el 4 de agosto, también en tiempo récord, y anunció el posterior envío de una nueva reforma a la Cámara de Diputados.

En las ciudades de provincia, no se reprodujo la movilización, por que los sucesos fueron sorprendidos, y al parecer no existe la conciencia de que estas modificaciones afectaran a la vivienda en renta de todo el país y, por tanto, a todos los inquilinos mexicanos, independientemente de la clase social a la que pertenezcan.

* Profesor e investigador del Departamento de Teoría y Análisis, División de Ciencias y Artes para el Diseño, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

en el caso de venta de los inmuebles, dejándoles solo una dudosa y limitada "preferencia", muy fácilmente evadible por los propietarios.

6. Suprimió la jurisdicción de la Procuraduría Federal del Consumidor en materia de arrendamiento, dejando los intereses del inquilino en manos del invisible "libre" mercado, cuya ausencia de libertad e injusticia es bien conocida, y de instancias legales cuya proclividad hacia los propietarios y menosprecio de los derechos ciudadanos son proverbiales.

No cabe duda que es una contrarreforma neoliberal, empresarial, condicionada por las ilusiones y compromisos del Tratado de Libre Comercio, cuyo impacto más violento se dará contra los inquilinos pobres y medios, en los Centros Históricos de las ciudades y otras áreas interiores, donde se concentra una gran cantidad de cuartos de "vecindad" y "azotea" y pequeños departamentos deteriorados. La reforma se enlaza con el proyecto gubernamental (Sedesol, 1993) y empresarial de "revitalización" de Centros Históricos, particularmente el de la capital, ya que favorece y facilita la exclusión y expulsión de los sectores populares de estas zonas.

3. ¿Solución para qué y para quién?

La gran justificación dada por empresarios, funcionarios y congresistas priístas, a la aprobación de la contrarreforma en materia inquilinaria fue la necesidad de "incrementar la oferta de vivienda en arrendamiento y fomentar el mantenimiento de los inmuebles" (Presidencia de la República, 1993, VIII), mediante la desregulación, la protección del propietario y la elevación de la rentabilidad del sector. Estos objetivos no se lograran mediante cambios de esta naturaleza a la legislación, y golpes rudos a la población usuaria de la vivienda en renta; deberían saber los caseros y reformadores, que en una *economía de mercado*, hay que aplicar la norma de que "el cliente siempre tiene la razón". Dicho de otra forma, el ciudadano comprador o arrendador tiene derechos y respetarlos es condición para los buenos negocios y la paz social.

La contrarreforma no va a garantizar sus objetivos por razones estructurales de la economía de mercado, que no resuelve, simplemente violenta.

1. Como afirma René Coulomb (La Jornada, 27-VII-1993), el capital inmobiliario no invierte en construcción de vivienda en renta, debido a los largos plazos de rotación y recuperación de la inversión y la ganancia, mucho mayores que los de la vivienda en venta, aún si ella es rentable en términos de tasa de ganancia mensual. Este capital funciona sobre todo en la administración de las viviendas y no en su generación, que queda en manos de pequeños y medianos inversionistas patrimoniales. En la otra cara de la relación oferta-demanda, la de los inquilinos, no habrá demanda de vivienda en renta si sus costos

superan los de la amortización de la vivienda en venta; se preferirá comprar si se tiene con qué.

2. Esto es aún más válido para la vivienda popular, cuya rentabilidad es mucho menor debido a un límite objetivo, inviolable aún para los voluntaristas neoliberales que piensan que en economía todo se puede resolver con las palabras mágicas, privatización y libre mercado: la ausencia de *demanda solvente* debida al creciente desempleo, la caída de los salarios y la acelerada pauperización global; por ello no habrá incremento de la inversión empresarial en vivienda popular en renta. Los sectores populares la seguirán encontrando en las colonias periféricas, en las nuevas vecindades, los cuartos "redondos" y los departamentos generados por la pequeña inversión patrimonial, con las mismas limitaciones de calidad y habitabilidad actuales.

3. En el mercado del suelo y la vivienda, la **escasez** y el **monopolio** son fuente de rentas del suelo y ganancias extraordinarias, especulativas y usurarias, que superan lo económicamente justificable. Este monopolio ha existido desde hace mucho, bonificando a los casatenientes. No habrá abundancia de vivienda en renta, que negaría esta ventaja especulativa, mientras la sobreganancia exista. Una baja de los alquileres contraería inmediatamente la inversión y volvería la escasez.

4. En condiciones de restricción monopólica de la oferta de suelo, por él compiten muchas actividades urbanas como el comercio, los servicios, las oficinas, los condominios, etc, más rentables en la mayoría de los casos, aún con liberación de alquileres, pues tienen como usuario al capital y no a los perceptores de salarios. Ello reduce la disponibilidad de tierra e inmuebles, eleva los precios, contrae la demanda solvente y dificulta la realización de la inversión y la ganancia. Lo mismo ocurre con el capital de crédito, bastante escaso, por el cual compiten, al menos, la vivienda en venta y en renta, siendo más segura y rentable la primera.

5. En condiciones de mercado deprimido por limitada demanda solvente y poca capacidad de pago, elevar las rentas (objetivo de las reformas) significa contraer más la demanda. Si en términos individuales, esto reditúa más ganancia a algunos, en términos globales, desestimula la inversión general, pues no se puede realizar la mercancía. Volvemos al punto de partida.

6. La liberación de precios y el "libre mercado" solo funcionarán para la oferta de bienes y servicios para la reducida esfera alta de compradores y usuarios. La mayoría de la población se encuentra sometida al yugo férreo de los *pactos* y los *topes salariales* que niegan el "libre" mercado de la fuerza de trabajo y la "libre" negociación del salario. Este pierde frente a la inflación, y mucho más frente a los alquileres; aunque los asalariados son las primeras víctimas, también lo son los productores o arrendadores, pues se reduce la capacidad de compra de la mayoría, se contrae la demanda solvente y caen las ventas o rentas de vivienda.

Los profetas y evangelistas del neoliberalismo han olvidado dos cosas: **la historia**, pues ella registra las contradicciones económicas y sociales que llevaron en los países **capitalistas** avanzados y atrasados, a que el Estado interviniera mediante la municipalización del suelo urbano, el financiamiento, la construcción y administración de vivienda en renta o en propiedad, y la regulación de la relación mercantil en la venta y renta de vivienda, para defender la subsistencia del capital y responder a las exigencias de los trabajadores; y **la economía**, pues en el mercado no hay solo productores y vendedores, también hay usuarios y compradores, y si estos últimos no pueden o no quieren aceptar las condiciones de venta impuestas por los primeros y no realizan en la renta o compra sus mercancías, sobreviene la sobreacumulación, la sobreproducción, el subconsumo y la crisis. Que rápido olvidamos la crisis de 1982, de la que no hemos salido sino en los discursos oficiales.

4. Presidencialismo versus democracia

El inesperado comunicado de la Presidencia de la República sobre el “aplazamiento” selectivo, por 5 años, de la entrada en vigor de las reformas a la legislación inquilinaria (La Jornada, 5-VIII-1993), dejó planteados muchas interrogantes, y llama a diversas reflexiones que van más allá del problema inquilinario mismo.

Las preguntas las hizo la opinión pública, incluyendo al Movimiento Urbano Popular, los sindicatos de obreros y empleados, los propietarios inmobiliarios, los gremios empresariales y los partidos políticos de oposición, pues nadie tuvo claro el panorama, ni está contento con las reformas a la ley o su confusa “suspensión”, y con los métodos utilizados en uno y otro caso: ¿puede el Ejecutivo Federal suspender la vigencia de una ley emanada del Congreso ya promulgada?; ¿fue una maniobra política para desmovilizar la protesta popular en la Ciudad de México y tendrá éxito?; ¿se trataba de anunciar, en la forma política efectista tradicional, que por iniciativa del mismo Ejecutivo que propuso las reformas “congeladas”, se presentaría una nueva reforma, unas semanas después de aprobada la Ley?; ¿se trataría de establecer en la reforma a la reforma, una doble legalidad, una para los actuales inquilinos que protestaron, y otra para los futuros que tendrán que aceptarla sin opinar?; ¿seguirá su aprobación el mismo método parlamentario del mayoriteo priísta, antidemocrático, que siguió la primera reforma?; ¿serán pequeños maquillajes, o simples “transitorios” para apaciguar los ánimos en período preelectoral?; ¿se aceptará, ahora si, la participación democrática amplia de la sociedad civil y de todos los representantes legislativos elegidos?; etc.

El velo se descorrió el 8 de septiembre, después de intensa movilización del movimiento urbano popular ca-



pitalino, incidentes teñidos por la provocación, compromisos parlamentarios revertidos, y ofertas de dialogo amplio incumplidas. Ese día se aprobaron, con el mismo método antidemocrático usado en julio, los *transitorios* enviados por el Ejecutivo (La Jornada, 9-IX-1993), cuyo contenido es el aplazamiento por 5 años de la entrada en vigor de las reformas, para los contratos de alquiler actualmente vigentes. El período de aplazamiento es **aparente**, pues concluirá, en el mejor de los casos, en menos de 3 años, cuando expiren los contratos hoy vigentes y sus prórrogas, pues ningún arrendador aceptará renovarlos en las mismas condiciones anteriores. Durante este lapso de tiempo, tendremos doble legislación y ciudadanos inquilinos de dos categorías distintas, pero con un solo futuro común: la indefensión ante los caseros y sus administradores.

Descorrido el velo, es necesario hacer algunas reflexiones. No cabe duda de que el comunicado "aplazatorio" de la Presidencia fue una respuesta política oportunista al malestar ciudadano y a las críticas y exigencias del Movimiento Urbano Popular y de otros sectores de la opinión pública, en particular, del más afectado: los inquilinos de la Ciudad de México. No fué un acto de "sensibilidad", sino el reconocimiento tardío y forzado de la justificada impopularidad de las razones de mercado y de Estado, aplicadas a la cuestión inquilinaria según la biblia neoliberal. Las declaraciones embellecedoras del gesto político presidencial sólo trataban de ocultar los errores de la ley y su naturaleza antipopular; los de la mayoría priísta, gubernamental y legislativa que la propuso y aprobó mediante prácticas legales pero antidemocráticas; y reducir el costo político de este proceso, al ponerse en evidencia sus profundas contradicciones. Si no hubiera habido movilización ciudadana, nada habría pasado y la ley sería aplicada desde ya, en todos los casos, a pesar de sus errores objetivos. Se mostró una vez más la fuerza de la movilización social, cuando es unitaria y está armada con la razón de las causas sociales.

La reforma legislativa fue propuesta por el Ejecutivo, aprobada con todos los defectos procedimentales y democráticos posibles por las dos cámaras del Congreso en un tiempo inusitado, repudiada por la población, y "suspendida" por el mismo poder Ejecutivo; el aplazamiento parcial siguió exactamente el mismo camino autoritario. Eso demuestra que el poder ejecutivo es quien legisla; que la mayoría priísta en el legislativo cumple funciones de simple ratificación formal; que no opera la separación de poderes de la democracia representativa; y que en este caso, la responsabilidad es compartida por el Ejecutivo y la mayoría legislativa. En este marco, nada está resuelto. Las modificaciones legales siguen vigentes, y el número de beneficiados por el aplazamiento decrecerá rápidamente; además, otra decisión del próximo Ejecutivo podría "descongelar" la ley "congelada", o reformar nuevamente la reforma a la reforma, y aplicar inmediatamente todo el contenido y el espíritu neoliberal, empresarial, de

lo aprobado el 12 de julio, totalmente coherente con el resto de la política económica y urbana del actual gobierno.

Lo que se impone es la **derogación** parlamentaria, previa discusión democrática y con amplia participación ciudadana, de la nueva legislación, y el inicio de un proceso legislativo democrático y participativo, que conduzca a la elaboración y aprobación de una *Ley Inquilinaria Federal*, que regule esta relación social (no solo económica o jurídica), respetando los derechos de todas las partes y garantizando su igualdad en la relación, priorizando el respeto al derecho social y humano a alojamiento y entorno digno y adecuado, teniendo en cuenta la situación económico-social objetiva de ese 50% de la población mexicana que, debido a los patrones de acumulación capitalista pasado y presente, vive en la pobreza extrema o la indigencia.

Es necesaria también la elaboración y puesta en marcha de una política **social**, no empresarial, de vivienda que garantice: el derecho ciudadano a recibir del Estado, al que sustenta económica y políticamente, los apoyos necesarios y suficientes para acceder a los satisfactores esenciales a su subsistencia humana, como la vivienda adecuada y el ambiente sano; el abandono de una ideología mítica del "libre" mercado y la propiedad privada, que impide la solución adecuada de la necesidad de la mayoría y que actúa en contra de la ampliación de la oferta de vivienda en renta; la prioridad a la atención de las necesidades de vivienda de los sectores populares, regulando y subordinando los intereses del gran capital inmobiliario.

5. Por una política social de vivienda en renta

En países como México, donde la crisis y las políticas neoliberales de *ajuste estructural* han agravado el carácter social excluyente del patrón de acumulación capitalista dependiente, llevando, en 1987, al 50.85% de la población a la **pobreza** o la **indigencia** (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1990, 20), a una caída de 64% del salario mínimo real en 15 años, a una reducción de 31% de la participación de los salarios en el Producto Interno Bruto en 10 años (CTM, La Jornada, 14-VIII-1993) y a un déficit nacional de vivienda de más de 6 millones de unidades, la política de vivienda no puede ser la sumatoria de fragmentos de leyes y programas, teniendo como "filosofía" la rentabilidad del capital individual y como regulador al inoperante y excluyente "libre" mercado, como la aplicada hasta ahora por el actual gobierno. Tiene que ser una política integrada, de naturaleza social, que armonice las determinantes económicas, políticas, territoriales y jurídicas, teniendo como imperativos, el desarrollo económico-social sustentado y sustentable, y como condición necesaria, la superación de la exclusión social.

Como señala Enrique Ortiz, director de la Coalición Internacional del Habitat, se ha constatado en los países hegemónicos del capitalismo, que a mayor desarrollo



económico corresponde mayor movilidad territorial de la población y correlativamente, mayor necesidad de vivienda en renta; si el futuro que quiere México es este desarrollo, debe garantizar un rápido crecimiento de su parque de vivienda en renta, para todos los sectores sociales, adecuado a sus condiciones reales (no imaginarias) de empleo, ingresos, estructura familiar y ubicación laboral. En la coyuntura actual de México, los efectos destructivos de la contrarreforma agraria de 1990-1991, la aplicación del proyecto de modernización de la producción agraria e industrial, la liberación comercial y el Tratado de Libre Comercio, la flexibilización, deslocalización y relocalización de industrias y comercios, expulsoras masivas de mano de obra agraria e industrial y generadoras de intensos movimientos migratorios campo-ciudad, ciudad-ciudad e interregionales (Pradilla Cobos, 1993, C.I), hacen imperativa esta solución, si se quiere evitar a futuro una oleada masiva de ocupaciones ilegales de terrenos periférico, crecimiento

urbano aún más anárquico, y conflictos sociales. Son las políticas de la actual mayoría gubernamental y legislativa priísta y no compartimos ni la política, ni la solución; por ello, esa mayoría, o una nueva, debe impulsar o, al menos, dejar aplicar una política de vivienda que responda adecuadamente a las consecuencias de su política económico-social.

Esta política integrada de vivienda debe garantizar el **derecho a la vivienda**, consagrado en el Artículo 4 Constitucional y en la Ley Federal de Vivienda, de la cual debe ser garante el Estado mexicano. La legislación inquilinaria debe formar parte de ella; y la política de desarrollo de la vivienda en renta para todos los sectores sociales, según su peso en la sociedad, debe desprenderse orgánicamente de allí y hacer efectivos estos derechos sociales ciudadanos. Ambas deben ser el resultado de una amplia discusión democrática, institucionalizada y reconocida por el gobierno, a nivel nacional, donde participen todos los sectores involucrados y sus representaciones sociales y políticas, un verdadero **Foro Nacional de Consulta Democrática y Popular**, como propone Enrique Ortiz.

Recogiendo las propuestas de investigadores, representantes políticos y organizaciones sociales, proponemos algunas ideas para el debate sobre la cuestión inquilinaria:

1. Abrogación inmediata y global de las reformas a la legislación en materia inquilinaria aprobadas el 12 de julio pasado, y elaboración y aprobación democrática de una **Ley Inquilinaria Federal**, integrada a la Ley Federal de Vivienda.

2. El Estado debe garantizar a quienes carecen de condiciones económicas para obtenerla por sí mismos, el derecho constitucional a una vivienda adecuada en un entorno sano, en propiedad o en renta, mediante la regulación y la acción directa en el sector.

3. Los organismos estatales de vivienda deben desarrollar programas de vivienda en renta, administrados por sí mismos o a través de las organizaciones sociales a las que



TALONARIO DE SUSCRIPCION

CIUDADES

RED NACIONAL DE INVESTIGACION URBANA

Con sede en el DIAU-ICUAP
 Maximino Avila Camacho 208
 72000 Puebla, Pue., México
 Teléfonos: 46 2832 FAX: 46 7708
 Clave Lada: 9122

VALOR SUSCRIPCIONES

	Individual	Institucional o Solidaridad
México	N\$ 40.00	N\$ 70.00
EUA y Centroamérica	US 20 Dls.	US 35 Dls.
Europa y Sudamérica	US 25 Dls.	US 45 Dls.

(Correo Aéreo)

dirige su acción, destinando para ello una proporción creciente, establecida y conocida de sus recursos. En ellos se debe dar prioridad a los jubilados, minusválidos, padres abandonados, mujeres cabeza de hogar y los sectores más desprotegidos.

4. El subsidio estatal a la vivienda de los sectores populares es un derecho ciudadano y un deber del Estado, como parte de su función social y retribución a la contribución ciudadana al presupuesto público, que es patrimonio de la sociedad y no de los gobernantes. Que se elimine el generoso subsidio al capital, hoy vigente, y se redistribuya al trabajo.

5. Es socialmente justificable la expropiación selectiva de terrenos e inmuebles, reglamentada en la constitución y las leyes, para densificar los actuales perímetros urbanos y eliminar los baldíos interiores improductivos, garantizar los planes de vivienda popular en renta y venta adecuadamente ubicados, y socializar la propiedad de la vivienda de los sectores populares (vecindades, cuartos de azotea, condominios populares, ciudades perdidas) arraigados en ella, particularmente en los centros históricos, pues se trata de una situación de emergencia social.

6. Deben regularse los alquileres en función de la inversión realizada, su recuperación y depreciación, la tasa de inflación y el incremento promedio de los salarios obreros como factor decisivo. Hoy día, la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos regula anualmente los incrementos al salario, en contra de los trabajadores; puesto que la vivienda es parte integral mayoritaria del salario, deben eliminarse los "topes salariales" y revestirse la política antiobrera de esa comisión, y crearse una Comisión Nacional de la Vivienda, con participación democrática de todos los sectores involucrados, que regule anualmente los incrementos de rentas, en función de estos indicadores y en beneficio de los inquilinos.

7. El apoyo financiero blando y la desgravación fiscal y predial a la vivienda en renta debe ser un programa estatal, dirigido a los pequeños promotores individuales o cooperativos de vivienda popular en renta, y no a la gran promoción inmobiliaria para sectores de altos ingresos, que puede obtener recursos en la banca privada.

8. Crear la Procuraduría Federal de la Vivienda, que proteja integralmente a compradores e inquilinos de vivienda, frente a los abusos de promotores inmobiliarios, constructores, inmobiliarias y caseros, de acuerdo a la ley.

En diferentes países capitalistas desarrollados, existen diversos ejemplos de estas políticas e instituciones, protegidas por los ciudadanos y sus derechos sociales adquiridos, que por límites de espacio no podemos señalar. Ellos muestran que sólo en los países atrasados con **neoliberalismo salvaje**, se considera que la protección de la sociedad y la intervención concreta del Estado en su garantía, son "irracionales", "paternalistas" o "rezagos del pasado que hay que eliminar", como piensan muchos de nuestros evangelizadores neoliberales.

Para lograrlo, parece indispensable el mantenimiento de la participación activa y la movilización unitaria de la ciudadanía y sus organizaciones sociales y políticas autónomas y representativas.

Bibliografía

Coulomb, René y Cristina Sánchez (1991), *¿Todos propietarios? Vivienda de alquiler y sectores populares en la Ciudad de México.*, CENVI, México D.F.

Connolly Priscilla, Emilio Duhau, René Coulomb (1991), *Cambiar de casa pero no de barrio. Estudios sobre la reconstrucción en la Ciudad de México.*, CENVI, UAM-A, México D.F.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1990), *El combate a la pobreza. Lineamientos programáticos*, El Nacional, México D.F., 1991.

Diario La Jornada, 1993, México D.F.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1992), *Ciudad de México (Area Metropolitana) Resultados definitivos, tabulados básicos. XI Censo General de Población y Vivienda 1990*, INEGI, Aguascalientes, 1992.

Pradilla Cobos, Emilio (1993), *Territorios en crisis, México 1970-1993*, UAM-X, RNIU, México D.F.

Presidencia de la República (1993), *Iniciativa de reformas a las leyes en materia inquilinaria*, México D.F.

Schteingart Martha (1989), *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*, El Colegio de México, México D.F.

— (Comp.), (1991), *Espacio y vivienda en la Ciudad de México*, ARDF, El Colegio de México, México D.F.

Unión de Vecinos y Damnificados 19 de septiembre, Grupo de Investigación (1992), *La recuperación democrática y popular del Centro Histórico de la Ciudad de México*, Inédito, México D.F.



SUSCRIPCIÓN DE No. _____ AL _____ FECHA _____

NOMBRE _____ TEL. _____

DOMICILIO _____ C.P. _____

COLONIA _____ DELEGACIÓN _____

CIUDAD _____ DELEGACIÓN _____

CIUDAD _____ ESTADO _____

PAIS _____

Enviar giro telegráfico o bancario, o bien, una orden de pago (money order) a nombre de
RED NACIONAL DE INVESTIGACION URBANA