

NOTAS SOBRE LA EXPECTATIVA DE LA VIVIENDA EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL MEXICANO

SUMARIO: I. *Consideraciones preliminares en torno al Estado social de Derecho.* II. *La Constitución y los derechos fundamentales de prestación.* III. *La vivienda en la modelística social e institucional del welfare state.* IV. *El bloque normativo-constitucional del derecho a la vivienda en México.* V. *Conclusiones.*

Antes de pasar a la exposición de estas notas sobre las expectativas de la vivienda en el ordenamiento constitucional mexicano, considero preciso delimitar los puntos a tratar, a saber:

- En primer término se abordarán algunas cuestiones preliminares en torno al Estado social de Derecho.
- En segundo lugar, referiremos lo concerniente a la Constitución y los derechos fundamentales en su vertiente de derechos a prestaciones
- En un tercer momento, puntualizaremos lo relativo a la vivienda en el modelo social e institucional del *welfare state* y,
- Finalmente, se aludirá al derecho a la vivienda en el sistema constitucional mexicano.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES EN TORNO AL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

El Estado de Derecho actual, adjetivado como *social*, presenta fenómenos particulares y grandes transformaciones políticas, sociales y económicas, que no pueden ser apreciados, ni mucho menos afrontados bajo la óptica positivista-decimonónica de la separación entre Estado y sociedad, de la Constitución como simple reflejo de la constelación política de un ideario progresivamente conservador, insensible a los problemas fundamentales del hombre de la calle, de las clases trabajadoras y, particularmente, de los derechos económicos y sociales, difícilmente encuadrables en una perspectiva liberal de la sociedad.

La realidad es contundente. Esta realidad es una consecuencia inevitable de la maduración cívica del ciudadano, así como del hecho de que el Estado social (*id. est.* en terminología anglosajona *welfare state*) es hoy incapaz de absorber completamente los conflictos entre poder y sociedad, entre una cada vez más constante injerencia no sólo de los poderes públicos (el intervencionismo estatal hasta la década de los ochenta y su consecuente hipertrofia administrativa-burocrática), sino también de la injerencia de los poderes privados que, como resultado de la quiebra del Estado-empresario (retractación del Estado social y vuelta al liberalismo), se produce en la esfera —de naturaleza privada y colectiva— de los ciudadanos, dejando sin cobertura normativa adecuada, especialmente jurisdiccional, una vasta área de derechos e intereses.

Se pone así en cuestión la eficacia de las normas de naturaleza constitucional consagradoras de derechos fundamentales de naturaleza económica y social, así como la comprensividad de las normas sustantivas y adjetivas (procedimentales) de cara a la realidad que viven grandes grupos de individuos en situación de desventaja: los no privilegiados.

Piénsese, a guisa de ejemplo de lo antes referido, en los pobres o en aquellos que la doctrina a dado en llamar portadores de “intereses difusos o col” (consumidores, defensores del medio ambiente, minorías étnicas o lingüísticas, minusválidos, etcétera).

En este contexto la situación de México no constituye la excepción; los retos que actualmente afronta el Estado mexicano a través de sus políticas socioeconómicas de bienestar y justicia social se constituyen en *humus* fértil para tratar un tema de viejo cuño, a saber: el derecho a la vivienda como derecho económico social.¹

II. LA CONSTITUCIÓN Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE PRESTACIÓN

A efectos del desarrollo de este primer intento reconstructivo, entendemos en esta sede por *derechos fundamentales (grundrechte)*,² los

1 Hernández Martínez, María del Pilar, “Acceso a la justicia de los no privilegiados”, parte del trabajo de investigación colectiva *Leyes y Pobreza* elaborado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas para el Consejo Consultivo de PRONASOL (en prensa).

2 Cabe señalar que la doctrina de los autores como la asentada por la jurisprudencia nacional, realiza un uso indistinto de los términos garantías individuales y derechos fundamentales considerándolos verdaderos sinónimos, al decir del maestro Fix Zamudio, esta situación es recurrente en algunos ordenamientos latinoamericanos, situación por la cual considera el autor de referencia “debe sustituirse por la designación

derechos del hombre, jurídico-institucionalmente garantizados y limitados espacio-temporalmente; son derechos objetivamente vigentes en un orden jurídico concreto, y comprenden tanto los derechos de defensa (*Abwehrrechte*) como los de participación (*Teilhaberechte*), éstos últimos en su doble función de derechos a prestaciones (*Grundrechte als Leistungsanprüche*) y de derechos de participación en la organización y proceso de realización.³

Hacemos tal precisión, en virtud de que la falacia liberal de los derechos fundamentales, como derechos exclusivamente de defensa, presuponían que el hombre, todos los hombres, tenían posibilidad de crear condiciones económicas, sociales y jurídicas que permitiesen una libertad individual plena.

La Constitución mexicana no partió de la concepción liberal burguesa: la protección del hombre contra todas las alienaciones (en el fondo la protección de la dignidad humana) no es suficiente con el reconocimiento abstracto de un dominio de autonomía personal o con la afirmación retórica de la dimensión ético-espiritual de la persona humana; la evolución y enriquecimiento espiritual de la persona humana depende de sus condiciones materiales de existencia que, como ya ha sido demostrado, no pueden ser creadas por el individuo atómico de la sociedad liberal. Por otro lado, la unidimensional función de defensa de los derechos fundamentales sentaba otra ficción, a saber: que la igualdad formal ante la ley garantizaba automáticamente la igualdad material.

Hoy en día parece existir acuerdo en cuanto a la superación de la concepción liberal-burguesa de los derechos fundamentales: las libertades clásicas tienen que ser algo más que libertades sin posibilidad de realización y que su contenido no puede reconducirse a simples deberes de abstención por parte del Estado.⁴ Más aún, si el reconocimiento de la dimensión social de los derechos fundamentales es hoy dominante, también es altamente controvertido el sentido y la naturaleza de los derechos sociales, económicos y culturales y de la llamada cláusula de socialidad.

más adecuada de 'derechos fundamentales' ", Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *La protección procesal de los derechos humanos*, Madrid, Civitas, 1982, p. 54.

³ Cfr. Hernández Martínez, María del Pilar, *Constitución y derechos fundamentales*, ponencia presentada el 28 de abril de 1992 en el Congreso Internacional de Derecho Constitucional y dentro del marco de eventos conmemorativos del 75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en prensa).

⁴ Schneider, P., "Peculiaridad y función de los derechos fundamentales en el Estado Constitucional Democrático", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, CEC, núm. 7, 1979, p. 30.

Bajo el punto de vista jurídico-constitucional se señalan principalmente cuatro posibilidades de conformación jurídica de los derechos sociales, económicos y culturales, a saber:

1. *Las normas consagradoras de derechos sociales, económicos y culturales como normas programáticas*

Las constituciones contienen en tales normas programáticas, ciertos conceptos definidores de los fines del Estado de contenido eminentemente social.⁵ Vistos en este contexto, el contenido de estas normas sería esencialmente político: a partir de ellas podría hacerse presión sobre los órganos competentes. Más aún, bajo el punto de vista jurídico, la introducción de derechos sociales bajo el ropaje de programas constitucionales tendría también cierta importancia pues, por un lado, a través de la vía de las normas programáticas se puede obtener el fundamento constitucional de la reglamentación de prestaciones sociales y, por el otro, las normas programáticas introducen valores constitucionales que dinamizan la Constitución, y que deben ser traídos a colación en el momento concretizador de las normas constitucionales. Así, de una mera "fórmula en blanco" o de "fórmula sin contenido jurídico", se pasa a atribuírseles el carácter de autorización e imposición dirigidos al legislador y a la administración en el sentido de conformación del orden social.

2. *Los derechos sociales en tanto normas de organización*

Bajo este concepto las normas constitucionales organizadoras atributivas de competencia impondrían al legislador el desarrollo de ciertos derechos sociales. Las constituciones, al imponer a ciertos órganos la emanación de medidas tendentes a la prosecución del bienestar del pueblo, a su seguridad económica y social, abrirían el camino para las reglamentaciones legales de los derechos sociales. Pero, tal como en el caso de las normas programáticas, la no actua-

⁵ Un ejemplo lo encontramos en nuestra Constitución en el artículo 25, párrafo 1º, que determina: "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución".

ción de los órganos competentes no amerita ningún tipo de sanción jurídica, quizá apenas efectos de carácter político.

3. *Los derechos sociales como garantías institucionales*

Esta es la tercera posibilidad de positivación de los derechos sociales. La constitucionalización de las garantías institucionales se traducirían en una imposición dirigida al legislador obligándolo, por un lado, a respetar la esencia de la institución y, por el otro, a protegerla, así como a tener en atención los elementos sociales, económicos y políticos (verbigracia: medidas protectoras de la familia, de la salud, la vivienda, artículo 4º de la Constitución.)

4. *Los derechos sociales como derechos subjetivos públicos*

Esta es la cuarta posibilidad de positivación. Existe una gran diferencia entre el situar a los derechos sociales, económicos y culturales en un nivel constitucional y con una dimensión subjetiva o considerarlos como simples imposiciones constitucionales, de donde derivarían *derechos reflejos* para los ciudadanos.⁶ Más aún, al considerar a los derechos sociales como auténticos derechos subjetivos, surge el problema de saber cómo puede su titular obtener una protección jurídicamente inmediata. ¿Contra quién o a quién pueden ser exigidas jurídicamente prestaciones sociales como el trabajo, la asistencia, la vivienda, la educación? Cuál es la relación Estado-ciudadano que justifica la posibilidad de exigencia de prestaciones sociales?

El planteamiento de las anteriores cuestiones nos coloca ante una problemática de facetas diversas y las que se encuentran comúnmente ligadas a "incomprensiones" o a "precomprensiones".⁷

Entre las "precomprensiones" podemos citar las siguientes:

6 Recuérdese sobre el tema de los derechos públicos subjetivos y los reflejos de derecho y sus consecuencias jurídicas, la obra de G. Jellinek, *Sistema dei diritti pubblici subbietivi*, Milano, Società Editrice Libreria, 1912.

7 Estos vocablos son especialmente utilizados por José Joaquim Gomes Canothilo para denotar, como puede colegirse de dichos términos, los errores en la construcción doctrinal del derecho constitucional o alguna de sus instituciones; Cfr. *Direito Constitucional*, 2ª ed., Coimbra, Almedina, 1980; además Hernández Martínez, María del Pilar, "Reflexiones sobre la teoría de la Constitución y del derecho constitucional", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM-IIJ, nueva serie, año XXV, núm. 73, enero/abril de 1992.

A. La constitución no puede ni debe consagrar derechos sociales, porque la constitución no es un seguro de vida político (Emhmke).⁸

Respecto de este argumento podemos decir que si bien la Constitución no es, por sí sola, un seguro de vida, tal situación no implica que los derechos sociales sigan siendo relegados al rango de simples prestaciones complementarias de existencia, a la sazón de la discrecionalidad más amplia tanto legislativa como administrativa.

B. Los derechos sociales tienen como contenido exclusivo prestaciones de la comunidad en relación con sus miembros, pertenecen a todos y a ninguno, por lo tanto, no pueden ser concretizados individualmente, ni ser jurídicamente reclamados.

Sobre este punto es de indicar, en primer lugar, que se olvida la realidad de que en los derechos sociales no sólo importa la facultad teórica o efectiva de conceder a sus titulares el derecho de acción ante los tribunales, sino también la existencia de un conjunto de condiciones, institucionales y sociales, que Estado y colectividad ofrecen a individuos y grupos para que dichos derechos no sean enajenados.

En segundo lugar, tal argumentación omite momentos negativos y subjetivos de los derechos sociales, tales como la prohibición del trabajo a menores, la prescripción de la jornada máxima de trabajo, etcétera, que tienen exactamente el mismo sentido que el derecho a la inviolabilidad del domicilio o cualquier otro de los llamados públicos subjetivos. Sin embargo, verdad es que los derechos sociales dependen, en su concreción, de las leyes y de la administración, pero al igual que cualquier derecho clásico, aquéllos cuentan exactamente con la misma dignidad constitucional; ésta situación nos lleva a considerar que en el fondo de la posición que comentamos, subyace una secuela imperativa-procesalista en la negación de su carácter subjetivo por no garantizar una reclamación judicial inmediata. Con esto no se desea, en forma alguna, obviar algunos de los problemas que se suscitan en torno a los derechos sociales, tales como:

a. Los derechos sociales se encuentran en íntima relación con la estructura del Estado. Si al Estado y a los poderes públicos corresponde el deber de prestaciones sociales, parece que dicho deber sólo se podrá realizar si la tarea se puede dirigir, racionalizar y planificar en las estructuras económico-sociales; situación que no es fácilmente admitida en una estructura capitalista.

⁸ Citado por Gomes Canothilo, *op. cit.*, p. 534.

b. Los derechos sociales se discuten en relación con la “escasez del objeto de la prestación”. Con esto se desea significar que existen límites fácticos a la realización de los derechos sociales, pues aquélla depende del grado de desarrollo económico-social.

c. Los derechos sociales carecen de concreción. Las constituciones hablan del derecho al trabajo (a. 123 C.), a la salud, a la vivienda (a. 4º C.), etcétera, pero las normas correspondientes no implican en general un contenido mínimo que pueda ser considerado un derecho subjetivo.

C. El problema de los derechos sociales es un problema de derecho de la ley ordinaria y no un problema de derechos fundamentales constitucionales.

Aunados a dichas precomprensiones se encuentra las “incomprensiones”. Es de señalar que las normas consagradoras de derechos fundamentales sociales, económicos y culturales, sean consideradas dependientes de una reserva de medida legislativa⁹ o bien consideradas como leyes imperfectas, importan respecto de las consecuencias jurídicas que se derivan de su calificación en cuanto derechos subjetivos, así:

- En tanto tales, las normas constitucionales que los consagran implican una interpretación de las normas legales más acorde con aquellas (pongamos por ejemplo, el que en caso de duda en materia de seguridad social, se opta por la interpretación más amplia)
- En caso de incumplimiento del Estado en su obligación constitucional ha lugar a una inconstitucionalidad por omisión.
- En caso de que las normas legales no desarrollen la realización del derecho fundamental de naturaleza económica, social o cultural o, en su caso, disminuya su contenido,¹⁰ son *per se* inconstitucionales.

⁹ De manera sencilla, que no simplista, podemos decir que entendemos por “reserva de ley” la remisión que realiza el Constituyente originario, o el poder revisor de la Constitución en un precepto constitucional a efecto de que la o las materias en él contenidas sean desarrolladas por el legilador ordinario; para Héctor Fix-Fierro, la “reserva de ley frente a la Constitución”, “se trata de una delegación o atribución de competencia al legislador, para que éste desarrolle, instrumente o limite el ámbito de aplicación de un precepto constitucional; define, pues, un margen de discrecionalidad legislativa, dentro de los lineamientos, generales o particulares, que marque la norma constitucional”. *Cfr.* del autor referido: Fix-Fierro, Héctor, Voz: “Reserva de Ley”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, 4a. ed., en prensa, México.

¹⁰ La fundamentalidad de los derechos fundamentales se determina en función del respeto del contenido mínimo de dicho derecho por parte del legislador, pues es precisamente dicho contenido mínimo el que determina su rango de fundamentales.

Consideramos pertinente dejar hasta aquí las consideraciones en torno a las diversas formas de positivación de los derechos fundamentales de naturaleza económico, social y cultural, para proceder, retomando las líneas antes expuestas, a develar las cuestiones relativas al acceso a la vivienda y su elevación a derecho social.

III. LA VIVIENDA EN LA MODELÍSTICA SOCIAL E INSTITUCIONAL DEL WELFARE STATE

Como hemos apuntado arriba, los derechos sociales respresentan el producto de la traducción de las situaciones jurídicas subjetivas de bienes e intereses atingentes a la esfera ético-social o a la economía aseguradas a nivel constitucional en los ordenamientos democráticos —particularmente en los occidentales— que, recibiendo la versión sustancial del principio de igualdad, se empeñan en la realización de un proyecto de seguridad social.¹¹

La capacidad de subjetivación de los valores relativos a la protección social del individuo, su aptitud para asegurar el rango de expectativa jurídica accionable según la lógica de la *Drittwirkung* antes que a pretensiones políticamente subordinadas a la elección discrecional del legislador o al efectivo preparativo en vía administrativa de los aparatos dirigidos a la prestación de los servicios; su fuerza de salir del mero ámbito de las directivas programáticas, indicativas de un genérico beneficio constitucional, dependen del complejo estado de maduración de cada modelo del *welfare state*.

No hay duda que el moderno Estado del bienestar, en cuanto respuesta estructural a procesos de desarrollo social y económico de largo periodo, presenta en los más diversos contextos ordenamentales constantes caracteres fundamentales, reveladores de la existencia de una matriz común,¹² pero las peculiaridades nacionales juegan un papel digno de considerar en la conformación, caso por caso, del elenco de los derechos sociales.

La transformación de los estados nacionales en democracias de masa con los consecuentes problemas de legitimación —en la reconstrucción de la sociología política de inspiración liberal que parte de

11 Sobre el tema de la estructura, del contenido y de la función de los derechos sociales, ver entre otros: Pergolesi, Alcuni, *Lineamenti dei diritti sociali*, Milano, Giuffrè, 1953; Bognetti, "Diritti fondamentali nell'esperienza costituzionale", *Iustitia*, 1977, p. 24.

12 Forsthoff, E., *Stato di diritto in trasformazione*, Milano, 1973; Giannini, M.S., "Stato sociale: una nozione inutile", *Scritti mortati*, 1977, vol. I. pp. 139 y ss.

Weber y resurge idealmente en Tocqueville—; el esfuerzo de los poderes públicos de articular y resolver el conflicto político conjugando a un mismo tiempo formas públicas de integración social y de tutela del mercado en la esfera de relaciones de producción; la ampliación de la ciudadanía social —en la terminología de T.H. Marshall—¹³ en vista de la estabilización del sistema político sostenido por la aproximación integracionista de los componentes sociales —elemento analíticamente profundizado por la doctrina socio-politológica de corte neofuncionalista—;¹⁴ la aplicación de la teoría keynesiana en función anticíclica; la transformación en sentido solidario de la psicología social; la redistribución de recursos operada a través de los sistemas de servicios en gestión preferentemente pública son todos ellos elementos relativamente constantes y uniformes, aunque en realidad política y socioeconómicamente bastante diferentes.

Por el contrario, las variables independientes que diversifican las realidades constitucionales y administrativas de los ordenamientos de *welfare state* son muy numerosas y relevantes para autorizar la adopción de esquemas interpretativos excesivamente simplificantes; lo precoz o tardío de los desarrollos socio-económicos e institucionales en la dirección de la realización de la protección solidaria ha incidido sobre “procesos de difusión” del *welfare* considerado como *pioneering countries* y *followers*; el nivel de movilización y conflictividad política, la conformación de la estructura social y la existencia en ésta de fracturas más o menos profundas, con específica relación a los *cleavages* internos al movimiento obrero, han influido y continúan en pesar de modo determinante sobre el tipo de prestaciones y de la dinámica económico-social, los estadios de desarrollo individuales, también de las más sofisticadas tipologías interpretativas, en realidad no se han sucedido con un limpio alejamiento diacrónico sino por complejas sobreposiciones y estratificaciones.

En consecuencia, la gama de los servicios y la naturaleza de las prestaciones varían también los unos de las otras en el sistema de *welfare*, así como el *mix* de intervención pública e iniciativa privada, el equilibrio entre consumos públicos y transferencias en función de *income maintenance*, el balance entre universalismo y selectividad, entre acercamiento meritocrático y exigencia de igualdad sustancial.

El modelo político-social más difundido por la clasificación de los ordenamientos de seguridad social, medidos en términos de calidad,

13 *Class, Citizenship, and Social Development*, New York, 1964.

14 Ver por todos, Luhmann, N., *Teoria politica nello stato del benessere*, Milano, 1983.

cantidad y función de los modelos de satisfacción de las necesidades individuales socialmente relevantes, es la elaborada por Titmuss, este autor suele distinguir entre tipos ideales de *welfare state*: la fórmula "residual", en la cual la presencia pública depende del mal funcionamiento del mercado o de los lazos familiares y está limitada en el tiempo, quedando destinada a cesar con el fin de la emergencia social; el "meritocrático particularista" en la cual la necesidad es satisfecha, principalmente, del producto del mérito individual, pero las políticas sociales valen para tener bajo control los canales de la movilidad social y a corregir y atemperar las disfunciones del mercado; la institucional-redistributiva, fundada sobre una visión pesimista del mercado y de su capacidad administrativa y dirigida a gastar servicios en razón de meras consideraciones de necesidad.

Es de señalar que la ampliación de la ciudadanía social y la difusión de los *entitlements* de contenido social se han considerado de modo diferente, según que en el particular contexto nacional el orden constitucional y la organización administrativa de la seguridad social, se dirijan hacia uno u otro de los modelos antes tipificados. En otras palabras, el núcleo esencial del *welfare* no es inmutable sino que reproduce la especificidad de la realidad ordenamental y de sus procesos históricos de formación.

Como puede colegirse hasta este momento, bastante compleja se presenta la cuestión de la eventual elevación del interés en el acceso al bien habitacional a rango de derecho constitucional de naturaleza social, así como su protección completa tanto por los poderes públicos como por los particulares.

En la fórmula institucional-redistributiva del *welfare*, propia de la experiencia anglo-escandinava, la exigencia habitacional es, sin duda, considerada parte integrante de las necesidades fundamentales en salvaguardia que requieren de la necesaria protección social. En los ordenamientos que cuentan con una similar constitución en sentido material, la política habitacional en sentido amplio constituye parte integrante del proyecto de *welfare*. El mantenimiento de la renta es concebido, en tales realidades, en términos no estrictamente monetarios, sino inclusivos de prestaciones en naturaleza o de beneficios integradores que concurren a garantizar, íntegramente considerados, niveles mínimos de calidad de la vida no sólo del individuo, sino del núcleo familiar completo.

En los ordenamientos en los cuales el *welfare* ha sido traducido en la "fórmula residual" o en el "meritocrático particularista" el pro-

ceso de transformación del beneficio de principio para el acceso a la vivienda, en cuanto elemento esencial de los estándares de vida, en posiciones jurídicas subjetivas plenamente tuteladas y accionables, ha pasado por luchas histórico-institucionales un poco más complejas. En consideración al hecho de que —a diferencia del modelo inglés que constituye el prototipo del modelo institucional redistributivo de seguridad social— en tales ordenamientos existen constituciones escritas, la formal asunción del interés a la disponibilidad de la vivienda dentro del catálogo de los derechos sociales, constitucionalmente protegidos, ha sido bastante difícil.

Y es difícil, en virtud de que la vivienda respecto, por ejemplo, de la instrucción, la sanidad, la previsión y la asistencia, evidencia con menor claridad los caracteres del servicio social dado a la persona en su acepción tradicional y clásica; la manipulación de los bienes no es simplemente instrumental, en vista de que, en cualquier momento se deja a la intervención pública, la prestación final consiste en sí misma en la puesta a disposición de un bien.

Pero sobre la tardía emergencia de un derecho constitucionalmente protegido a la vivienda, ha pesado la perdurable conformación de la constitución económica de la democracia occidental de la era pos-industrial: la configuración del interés a la vivienda como expectativa a la tutela integral no se limita a tener, al menos en hipótesis, efectos redistributivos, en la porción del financiamiento y de la predisposición organizativa de otros servicios sociales, sino que incidirá, razonadamente, bien sobre el régimen del suelo, como sobre la disciplina del arrendamiento.

Probablemente la subjetivación integral del derecho constitucional a la vivienda, en algunos ordenamientos, llevaría a la salida total de la lógica del mercado y a la adopción de un régimen de la propiedad sobre el bien vivienda, tal vez incompatible también con el contenido de los derechos de propiedad, ya reducidos a términos mínimos de la jurisprudencia de muchas cortes constitucionales de los ordenamientos occidentales. Ahora bien, de verificarse esta extrema consecuencia, lo más probable es que su manejo se dejaría a la existencia, en cualquier particular contexto nacional, de una organización administrativa de modesta tasa de eficiencia, un organismo tal de inhibir o enjuiciar el balance entre la expectativa de los sectores menos privilegiados a la vivienda y la garantía de la propiedad privada y de la iniciativa económica privada en el sector de la construcción habitacional. Es obvio que, al prescindir de la incidencia del factor burocrático, el derecho a la vivienda, más que cualquier otro *en-*

titement de contenido social, es susceptible de incidir sobre la naturaleza misma de la constitución económica y de incidir así, directamente, sobre la peculiar estructura del *welfare state*, desde sus orígenes enclavado en la unión entre protección social y mercado.

Se puede por tanto fácilmente entender, porque casi todos los ordenamientos constitucionales han dado prueba de particular cautela en hacer un espacio a una expectativa protegida a la vivienda. Un análisis de algunos de los sistemas constitucionales administrativos más representativos permite verificar este asunto de fondo, por citar algunos el alemán, italiano, francés, brasileño. Llegados a este momento, podemos preguntarnos ¿cuál es el estado de la cuestión, en el ámbito constitucional, del derecho a la vivienda?

IV. EL BLOQUE NORMATIVO-CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN MÉXICO

En principio, y con virtud al análisis antes expuesto, hemos de señalar que el ordenamiento constitucional mexicano se coloca entre aquellos en los cuales la plena subjetivación del derecho por la disponibilidad de la vivienda, ha encontrado insuperables dificultades de orden sistemático, en gran parte coincidentes con las tensiones inducidas de la posterior inclusión de los contenidos mínimos de la constitución económica (también llamado capítulo económico de la Constitución, artículos 25 a 28), que han visto caracterizar las estructuras constitucionales de la sociedad postindustrial.

En segundo término, es necesario precisar que en nuestra Constitución existe un bloque de normas que regulan el tan referido derecho a la vivienda, y que son los artículos 4º, párrafo 4º en tanto derecho genérico del acceso a la vivienda; 25, párrafo 1º en tanto que juega como principio y valor informador del artículo antes señalado por aludir a la dignidad de la persona humana, así como a la redistribución del ingreso mediante la rectoría económica del Estado; 27, párrafo 3º, en el mismo sentido que el anterior por considerar las políticas de redistribución de la riqueza en beneficio de las clases ahí referidas; 73, fracción IV, inciso A) tratándose de facultades de la Asamblea de Representantes del DF, fracciones V, VI y VIII del artículo 115, en cuanto a servicios de infraestructura, recaudación de participaciones provenientes de la propiedad inmobiliaria, zonificación y uso de suelo, así como administración de asentamientos humanos irregulares en zonas conurbadas; artículo

123, apartado A, fracciones XII, y XXX, apartado B, fracciones XI, inciso f) en cuanto a la vivienda de los trabajadores.

Por su parte, a nivel infraconstitucional el marco de regulación de la vivienda, en la actualidad, lo constituye, principalmente, la ley reglamentaria del artículo 4º, párrafo 4º mejor conocida como Ley Federal de Vivienda; La Ley Federal del Trabajo, La Ley del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, la cual crea al INFO-NAVIT, así como los diversos reglamentos de los órganos de administración de éste Intituto, La Ley General de Asentamientos Humanos, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, y en el marco de éste Plan, el Acuerdo Nacional para el mejoramiento productivo de la vida, particularmente en el rubro de vivienda (Sistema Nacional de Vivienda), las diversas leyes de las instituciones de seguridad social como lo son: el ISSSTE, el IMSS, INSSSFAM; así como las disposiciones de regulación de sus respectivos fondos tales como: FOVIS-SSTE, FOVI-BANCA, FONHAPO, FIVIDESU; dentro de la infraestructura administrativa las competencias que corresponden a la hoy SEDESOL; y muy recientemente el régimen de regulación de sistema de ahorro para el retiro, por citar algunos.

Nos hemos atrevido a incluir en este bloque normativo-constitucional de regulación del *derecho de acceso a la vivienda*, ya que un análisis descontextualizado dentro del propio marco constitucional puede conducir a una visión parcializada y carente de toda hermenéutica.

Me explico: ese bloque antes señalado, tanto constitucional como infraconstitucional, me permitió llegar a conclusiones que, estoy cierta de ello, ustedes que se encuentran en contacto estrecho con el fenómeno de la vivienda, ya habían vislumbrado.

V. CONCLUSIONES

1a. Que el problema de déficit de la vivienda en México reviste una multiplicidad de facetas que marcan el imperativo de su estudio interdisciplinario, para que las elaboraciones teóricas y las realidades prácticas tanto de juristas, economistas, sociólogos y especialistas en la construcción y el urbanismo, puedan proveer soluciones viables a un problema que, no obstante su consideración de derecho fundamental de naturaleza social, crece en relación unívoca y en razón geométrica a la explosión demográfica de nuestro país, rebasando las posibilidades racionales de control.

2a. No basta, pues, la simple declaración de principio a nivel constitucional de que toda familia, como sujeto titular del derecho, tiene derecho a una vivienda digna y decorosa, cuando sabemos que la problemática habitacional adolece de factores indisolublemente vinculados e interdependientes, tales como: el ineficiente esquema de distribución del ingreso, las altas tasas tanto de crecimiento demográfico (factor que coincide con una urbanización mala, rápida y concentrada y con una situación de subempleo), como inflacionarias; la especulación, el deterioro o las pésimas condiciones de muchas de las viviendas ya existentes, así como la escasa disponibilidad de recursos financieros (por más loables que sean los esfuerzos cantidades mayores), la cual a su vez depende de los fondos fiscales limitados y las condiciones de los recursos de las instituciones de crédito, cuyo propio carácter limita a grupos de ingresos reducidos.

Ante tales situaciones y la contundente realidad de casi la mitad de la población nacional viviendo en condiciones ni dignas, ni tampoco decorosas, se marca el imperativo de políticas más ágiles (tales como la del sistema de ahorro para el retiro), que no permitan que el derecho a la vivienda en México se quede, como en la doctrina se dice de este tipo de derecho en "fórmula en blanco" o de "fórmula sin contenido jurídico".

3a. Este dejar sin contenido real un derecho de la naturaleza e importancia que hemos venido analizando y su falta de operatividad pragmática y razonada, me ha llevado al siguiente razonamiento: que la evolución del elemento normativo en los sectores referentes en forma directa o indirecta al régimen de la vivienda, parece confirmar que el legislador ordinario ha usado su discrecionalidad en dar actuación a una norma "promocional" de manera extremadamente cauta, evitando llegar, sea en razón de opciones voluntarias de política de construcción, sea también por el efecto de los modestos niveles de eficiencia de la organización administrativa, al resultado del efectivo reconocimiento del derecho a la vivienda en México.

María del Pilar HERNÁNDEZ MARTÍNEZ