

X
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO



DERECHO HABITACIONAL DE LOS TRABAJADORES

FALLA DE ORIGEN

118
T E S I S

Que Para Obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO
P r e s e n t a

MARGARITA MARIA GUERRA Y TEJADA

México, D. F.

1970

12012



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

		Pág.
CAPITULO I	EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA	2
	1.- Planteamiento	2
	2.- La Explosión Demográfica	3
	3.- Situación actual en México	5
CAPITULO II	LA POLITICA DE VIVIENDA EN OTROS PAISES	10
	1.- Estados Unidos de Norte América	12
	2.- Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas	17
	3.- Francia	22
	4.- Latinoamérica:	25
	A) Costa Rica	26
	B) Perú	28
	C) Uruguay	29
	D) Cuba	30
CAPITULO III	EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA OBRERA EN EL MARCO INTERNACIONAL	38
	1.- Organización Internacional del Trabajo	38
	2.- Organización de Estados Americanos	48
	3.- Principios adoptados por México	49
CAPITULO IV	EL DERECHO HABITACIONAL DE LOS TRABAJADORES EN MEXICO	52
	1.- Antecedentes	52
	2.- Constitución de 1917	54

	Pág.
3.- Ley Federal del Trabajo de 1931	57
4.- Ley Federal del Trabajo de 1970	62
5.- Reformas de 1972	63
6.- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)	74
CAPITULO V	
EVALUACION DE LA POLITICA HABITACIONAL PARA LOS TRABAJADORES.	85
1.- Resultados obtenidos por el INFONAVIT	85
2.- Carácter Tripartita del INFONAVIT	90
3.- Aspectos Socio-político, Económico e Ideológico de las reformas - que motivaron la creación del -- INFONAVIT.	99
CAPITULO VI	
SOLUCIONES AL PROBLEMA DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES	103
1.- Comentarios Preliminares	103
2.- El INFONAVIT como Organismo Unitario de los Trabajadores.	107
3.- Reformas Legislativas.	111
CONCLUSIONES	113
BIBLIOGRAFIA	116

CAPITULO 1

EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

1.- Planteamiento.

Desde sus comienzos el hombre necesitó de alimentos y, paralelamente, requirió refugiarse de las inclemencias del medio ambiente. Los árboles y cuevas fueron suplidas, andando el tiempo, por primitivas habitaciones y, finalmente, con la construcción y uso de edificios más sofisticados.

A partir del dominio del más fuerte, fueron marcándose diferencias y contrastes. Al lado de agrupaciones aldeanas aparecieron fortalezas y castillos.

En épocas recientes y aún actuales, se construyen palacetes y residencias de gran señorío en las que sus moradores habitan en medio de comodidades y lujos sin fin. Por desgracia, tales edificaciones sólo han existido y existen en beneficio de las clases más poderosas, que siendo las minoritarias, disfrutaban con exceso de habitaciones cómodas y lujosas en contraste con las que vienen usando las clases sociales de menor poder económico.

Por supuesto, el panorama descrito no corresponde a todas las épocas y lugares, pero salta a la vista que actualmente y sobre todo en los países subdesarrollados, los trabajadores en su inmensa mayoría carecen de viviendas adecuadas que les permitan en este sentido hacer una vida más conforme con su dignidad humana.

De ahí que resulte obvio señalar que mientras un trabajador no pueda vivir dignamente en un ambiente propicio para su desarrollo y realización, será demagógico hablar - en nuestros pueblos de justicia social y prosperidad.

Entendido así el problema habitacional, surgen varias interrogantes: ¿qué se ha hecho en el pasado? ¿qué se está haciendo para resolver la necesidad de habitación de las - grandes masas de trabajadores?, y en nuestro país, ¿qué se ha hecho o que se está haciendo al respecto?

La respuesta a estas preguntas, orientada esencialmente desde un punto de vista jurídico, es el trabajo que nos hemos propuesto desarrollar en esta monografía.

2.- La Explosión Demográfica.

Este inciso se desarrolla en función de la necesaria - relación existente entre la explosión demográfica y el problema habitacional.

De acuerdo con estudios demográficos modernos se acepta universalmente que la población mundial ha sufrido un -- crecimiento explosivo, particularmente en los tres últimos siglos de la era actual. En efecto, de una población mundial de 545 millones en 1650, nos encontramos en 1950 con - 2 547 millones. Actualmente se estiman en poco más de 4000 millones, los seres que pueblan la tierra.

Este crecimiento explosivo se explica como resultado -

del cotejo natalidad-mortalidad. Si la primera es mayor - que la segunda, deviene fatalmente el aumento de habitantes.

Ahora bien, el avance vertiginoso de las ciencias biológicas se ha traducido en una disminución de la mortalidad infantil y en general, de las enfermedades que en el pasado diezmaron a la humanidad, además de permitir que el promedio de vida se alargue.

Si a esto agregamos la falta de planificación familiar, resultado de la ignorancia y en algunos casos del fanatismo, nos dará la lógica consecuencia del crecimiento demográfico exagerado.

Con lo anterior sólo queremos apuntar, en relación con el tema de esta tesis, el hecho de que día a día se hace -- más urgente la solución al problema de proporcionar un mayor número de habitaciones a una población en constante incremento, y preguntarnos si paralelamente al aumento demográfico mencionado se han organizado y desarrollado planes de construcción de viviendas.

En un sentido universal y refiriéndonos claro está a - la escasez de la vivienda, resulta indiscutible que cada - país según su propia realidad económica, política e históri - ca, enfoca la solución del problema apuntado.

3.- Situación Actual en México.

La idea de este tema es tan sólo presentar una visita panorámica de la situación que impera actualmente en nuestro país, en materia de vivienda. En capítulos posteriores haremos un análisis más detallado del problema que nos ocupa.

Aún sin la pretensión de profundizar en el problema, basta observar con actitud honesta y espíritu humanista la realidad de las casas obreras en la gran ciudad capital y en los desarrollos de vivienda del interior de la República, para comprobar la precariedad de las mismas.

Afirmar lo contrario traería consigo el insuperable problema de demostrar una irrealidad. Implicaría asegurar que una considerable población de desocupados, subocupados, o aún de trabajadores de salario mínimo, residen con sus familias en casas cómodas e higiénicas.

Por tales razones, me constringió a transcribir algunas observaciones de destacados estudiosos del problema:

Los maestros Alonso Aguilar M. y Fernando Carmona, en su interesante obra "México, Riqueza y Miseria", dicen:

"En pocas naciones del mundo los ricos son, comparativamente, tan ricos y los pobres tan pobres como en México.

Los contrastes de riqueza y miseria son - realmente violentos. Frente a un pequeño grupo de mexicanos y extranjeros privilegiados que tienen todo, y que, como hemos

visto son en rigor, los dueños de gran parte de la riqueza nacional, hay todavía una masa enorme de hombres y mujeres que nada tienen y que sólo trabajan para malcomer. El claroscuro de riqueza y miseria es un rasgo siempre distintivo, - una constante en el paisaje social de México: ciudad y campo, colonias residenciales y barriadas proletarias, grandes y modernas avenidas y oscuras y sucias callejuelas, residencias impresionantes y vecindades deprimentes, negociantes -- prósperos y campesinos miserables, Paseo de la Reforma y Lomas de Chapultepec, de un lado, y la Mixteca Oaxaqueña y el Valle de la Muerte, del otro, son los extremos de bienestar y abandono típicos - de un país atrasado y contradictorio, en que la justicia sólo es tema de discursos demagógicos, promesas incumplidas y todavía vagas aspiraciones populares.(1)

Al referirse a los problemas existentes en Cd. Netzahualcóyotl, el periodista Hero Rodríguez Neumann nos dice:

"Allí viven, según el censo, 640,000 personas. Sin embargo, de acuerdo con las opiniones de los moradores, hay unos doscientos mil residentes más que no quisieron censarse o que forman parte de la numerosa población flotante de Ciudad Netzahualcóyotl... que por el número de habitantes... ocupa en importancia el cuarto lugar en la República...
...la mayor parte de los hogares tienen piso de tierra apisonada; la minoría, una delgada capa de cemento. Dentro de las viviendas hay cierta limpieza; no obstante, alrededor de ellas se acumulan grandes cantidades de basura.

(1) Aguilar M. Alonso y Carmona Fernando. "México, Riqueza y Miseria" Ed. Nuestro Tiempo, 1977.- Pág. 161.

No hay servicios sanitarios; los baños son cuartitos improvisados, de cartón, que carecen de fosa séptica y que se encuentran un poco alejados de las viviendas. Obviamente, no existe red de drenaje. Tampoco hay instalaciones eléctricas adecuadas..."

"La cantidad de agua recogida...no alcanza para el aseo personal y genera frecuentemente cuadros infecciosos.

De cada cuatro niños que nacen sólo tres sobreviven.

No se observa un solo árbol en todo el arrabal ni ningún otro tipo de vegetación..."

"Hay gran cantidad de madres solteras o abandonadas."

"En ciudad Netzahualcóyotl existen unas cuarenta pandillas, que cometen delitos sexuales y contra la propiedad. El enervante usual es el cemento de zapatero, cuyas emanaciones producen euforia y --causan graves daños al sistema nervioso, así como enfermedades pulmonares."(2)

No obstante que puede percibirse un incremento en la promoción de Conjuntos habitacionales, y comprobar la existencia actual de vastos programas de construcción elaborados por los distintos organismos dedicados a la solución del problema; bastará con presentar cifras, para observar su magnitud. En efecto, del estudio realizado por el Actuario J. H. Buelink, se desprende lo siguiente:

(2) Ob. Cit. pág. 164.

"la proyección de la población urbana en todo el país, según cifras del Banco de México, es la siguiente: (en millones)

Proyección de la población urbana y rural en todo el país.

<u>Año</u>	<u>Población Urbana</u>	<u>Población Rural</u>	<u>Población Total.</u>
1973	32 580 100	21 990 100	52 680 100
1978	40 500 124. 3	24 360 110. 7	64 950 123. 2
1983	49 860 153	26 850 122. 1	76 950 123. 2
1988	60 400 185. 4	29 740 135. 2	90 140 171. 1
1993	72 580 222. 2	33 280 147. 2	105 660 200. 5

El cuadro es significativo y demuestra que en 20 años se duplica con creces la población en ciudades. Si la diferencia entre la población urbana de 1993 y 1973 se divide entre el factor de personas por vivienda, que es de 4.8, se obtiene el número de viviendas necesarias para satisfacer la demanda del crecimiento urbano (natural y migratorio) en 20 años: 8 250 000.

Si al alto crecimiento natural se agrega el crecimiento por el éxodo rural, es fácil explicarse las grandes dificultades que debe encarar nuestro país para resolver este problema social."(3)

Con lo anterior queda perfilado lo que titulamos como Problema de la Vivienda, debiendo subrayarse que semejante demanda para una población en constante crecimiento, a la que no corresponde una adecuada y eficaz oferta de casa, habrá de generar a corto plazo una situación de difícil solución si es que no se toman las medidas jurídicas, políticas y socioeconómicas pertinentes.

(3) Buelink, J. H.- Contribución del INFONAVIT en la reducción del déficit habitacional en México. INFONAVIT 1974.

CAPITULO II

LA POLITICA DE VIVIENDA EN OTROS PAISES

Con el objeto de analizar la legislación sobre vivienda en nuestro país y los resultados obtenidos al respecto, es necesario tener un panorama general de lo logrado en otros países. De esta manera podrán establecerse comparaciones y aprovechar esas experiencias para enriquecer la nuestra.

Para lograr lo anterior incluimos un somero estudio sobre países representativos de diferentes ideologías y grados de desarrollo. En primer lugar, se alude a los Estados Unidos de Norteamérica y a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, como cabezas de las dos corrientes filosófico-económicas antitéticas (capitalismo y socialismo) que hoy día enfocan el problema de manera esencialmente distinta.

Los EE.UU. basados en el liberal individualismo y en la propiedad privada dejan en manos de los particulares la solución de su problema habitacional, lo cual no impide como veremos más adelante, que su gobierno haya intervenido eventualmente en una serie de programas de vivienda pero sin la intención de asumir directamente el problema.

En la URSS por el contrario, el Estado se encarga del manejo y control de la vivienda para los trabajadores. Es precisamente a través de la abolición de la propiedad privada de los medios de producción y la aplicación del prin-

cipio teórico "de cada uno según su capacidad; a cada uno según su trabajo", que la URSS enfoca la solución del problema de la vivienda, a la cual los ciudadanos tienen derecho. (art. 44 de su Constitución vigente).

En seguida se incluye a Francia por ser un país que tradicionalmente ha sido venero de doctrinas de influencia universal y que en el caso ofrece una solución al problema que nos ocupa.

Francia presenta una solución ecléctica, en la que el gobierno toma a su cargo la construcción de viviendas de interés social, al mismo tiempo que el sector patronal participa de algún modo en el problema. Además, aludimos a esta Nación por representar en gran medida la situación de los países con una economía capitalista desarrollada, como lo afirma el doctor en Sociología Manuel Castells - cuando dice:

"...el problema del alojamiento en Francia no constituye un caso "sui generis" sino que, por el contrario, representa la situación típica de una economía capitalista desarrollada en un determinado estado de su evolución"(1)

Se consideró importante también la realidad existente en algunos países latinoamericanos, en donde se encuen

(1) Castells, Manuel: La Cuestión Urbana, Siglo XXI, Edit. México, 1977.

tra una gran similitud tanto de problemas cuanto de soluciones adoptadas al respecto, con excepción de Cuba la que, por tener un régimen socialista, ha adoptado medidas divergas a las de los otros estados de América Latina.

1.- ESTADOS UNIDOS DE NORTE AMERICA.-

De la lectura del capítulo intitulado "Housing" de la Enciclopedia Americana editada en 1961, se desprende que - desde su fundación como nación independiente hasta la Primera Guerra Mundial, el gobierno de los EE.UU. no intervino en la construcción de casas de interés social. Fue precisamente en esta época cuando el gobierno, para favorecer a los trabajadores de la industria de la guerra, inició un programa encaminado a proveerlos de casas. Esta afirmación es corroborada por Robert S. Catz quien, en un serio y documentado estudio sobre la vivienda pública en su país, señala:

"...El gobierno federal entró al campo de la vivienda pública durante la Primera Guerra Mundial. Fue este un esfuerzo -- muy limitado, principalmente diseñado -- con el propósito de proveer vivienda a los trabajadores de la industria de la guerra (defense workers).- Fueron construidas 5 000 casas. El proyecto fue suspendido inmediatamente después de la guerra y las pérdidas del gobierno federal ascendieron a millones de dólares.- Este "fiasco" convenció a muchos de que la -

construcción de vivienda pública debía dejarse a contratistas privados a quienes les era familiar esta industria."
(2)

Terminada esa guerra, viene un período que abarca los años de 1919 a 1933 en que el gobierno norteamericano se abstiene otra vez de participar en la construcción de viviendas.

Aparecen algunas cooperativas de vivienda que construyen unidades habitacionales con evidentes beneficios para sus socios; pero dado el carácter individualista del norteamericano medio, la práctica del cooperativismo no alcanza fuerza ni arraigo en el país. Sobre el particular, dos importantes colaboradores de la "Enciclopedia Americana" dicen:

"...pero la construcción de casas por medio de cooperativas en los E.E.UU. no tiene una base firme.- En gran medida esto se debe al hecho de que la mayoría de los americanos son individualistas y no están preparados para las concesiones que deben hacerse en forma recíproca los cooperativistas y a las restricciones a que debe sujetarse el individuo en interés del grupo. Es significativo que los miembros de las Cooperativas que han tenido mayor éxito, sean individuos de origen extranjero, provenientes de países cuyas condiciones económicas empujan a los trabajadores a un esfuerzo común por la supervivencia,

(2) S. Katz, Robert.- Historical and Political Background of Federal Public Housing Programs.- North Dakota Law Review.- Vol. 50 No. 1, 1973, Nota: No se trata de una traducción transcrita en rigor, sino de una traducción libre por la sustentante.

o como en Escandinavia donde existe una fuerte tradición en la construcción de viviendas por medio de Cooperativas..."
(3)

Del ya mencionado estudio realizado por el citado Robert S. Catz, obtuvimos interesantes datos relativos a los diversos programas de vivienda en los EE.UU. de los cuales mencionaremos como los más importantes:

a) Acta de Vivienda (Housing Act) de 1937.- Elaborada para proporcionar casas a familias de bajo ingreso, quienes no tenían los medios de inversión privada en su localidad para la construcción de viviendas seguras e higiénicas como resultado de la depresión, pero que no obstante, mantenían la cultura de la clase media y representaban una fuerza política. De ahí que esta solución no estaba dirigida a los que el abogado Catz nombraba "permanent poor" --- (permanentemente pobres), sino a un grupo de cierto nivel que en última instancia logró recuperar su "status" después de la Segunda Guerra Mundial.

b) Acta de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1965.- Con su creación se dió un nuevo enfoque a la política de vivienda ya que el gobierno acordó proveer con casas "decentes" a familias de bajo ingreso, aumentando a través de subsi-

(3) H. Klaber, Eugene y S. Buttenheim, Harold.- Enciclopedia Americana.- Pág. 448.- Edit. American Corp. de E.U.A. 1961.

dios la cantidad que ellos pudieran pagar por casas disponibles en el mercado privado. Este Decreto instituye dos programas: el alquiler de casas de propiedad privada por - agencias de vivienda pública y el complemento por el pago de rentas.

Por desgracia estos programas -sigue diciendo el abogado Catz- no han podido prosperar, en vista de la oposición del Congreso y de la imposibilidad de obligar al propietario de edificios a cooperar con el programa, y en muchos casos, el negarse éste a alquilar sus edificios a -- "gente de color".

c) Proyecto Turnkey. - Son tres los aspectos de este programa: En el primero, si algún constructor cuenta con - un sitio y plan adecuados para la construcción de unidades, lo propone a la autoridad local y si ésta acepta, le compra el conjunto de viviendas de interés social. En el segundo aspecto, este programa tiene el propósito de mejorar la administración de la vivienda pública y por último, como una innovación en la materia da oportunidad a los inquilinos de adquirir su casa en propiedad mediante contratos de arrendamiento con opción a compra; las familias pagan un 20% de sus ingresos y además se responsabilizan por las reparaciones y el mantenimiento de sus casas. Con la ayuda del organismo encargado de la vivienda pública en la lo calidad, se calcula que la familia termina de pagar en el término de 25 años o antes si se paga más del 20% requerido.

Es importante hacer notar que si dentro de este proyecto, entendido como de interés social, el porcentaje de 20% para el pago de vivienda parece ser muy alto, en la generalidad el porcentaje aumenta hasta un 33%, como lo afirma el Doctor Salvatore Massimo:

"..La vivienda ha aumentado de ser una cuarta parte del presupuesto familiar en 1948, a representar la tercera parte."(4)

A grandes rasgos, estos son los diversos programas dentro de la vivienda pública en los Estados Unidos. El multicitado abogado Gatz comenta sobre el particular que:

"..No son escasos los programas de vivienda en los Estados Unidos.- Algunos han resultado un fracaso en el pasado y otros que operan en la actualidad tienen un éxito potencial.- Pero el punto central de todos estos esfuerzos es que en su mayoría no cumplen con los requerimientos para mejorar -- los problemas de los pobres."(5)

La abogada Catherine Bauer, quien asistió a la formulación del Acta de Vivienda de 1937, hace también crítica a la vivienda pública en su país:

"..Después de más de dos décadas, la vivienda pública aún avanza en una especie de limbo, continuamente polémica, no muerta, pero nunca más que medio viva."(6)

-
- (4) Massimo, Salvatore.- Doctor en Ciencias Políticas.- "Los Estados Unidos".- Pág. 71.- Biblioteca Universal de Life en Español. 1968.
 (5) Ob. Cit. Pág. 42.
 (6) Bauer, Catherine.- The Dreary Deadlook of Public Housing.- Architectural Forum.- V. 40.- 1957.- U.S.A. Trad. de la Sust.

Como queda visto, y pese a su alto nivel de vida, en los E.U.A. existe incuestionablemente el problema de la vivienda, independientemente de que una mayoría de sus habitantes tenga los recursos necesarios para comprarla o alquilarla.

Existen además circunstancias que nos hacen pensar en un agravamiento del problema, tales como el cada vez mayor grado de desempleo; el hecho de que los patrones no tengan obligación alguna de proporcionar vivienda a sus trabajadores; el constante encarecimiento de terrenos y materiales de construcción como consecuencia de un proceso inflacionario, situaciones que hacen día con día más difícil para un gran sector de la población norteamericana la obtención de viviendas decorosas, todo lo cual se proyecta dentro de un esquema de difícil solución, si se recuerdan los complicados y dramáticos factores de disolución social que operan hoy en día en el territorio de nuestro vecino del Norte.

2.- UNION DE REPUBLICAS SOCIALISTAS SOVIETICAS.-

Como ya dijimos anteriormente, en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas la construcción de vivienda se encuentra a cargo del Estado. El derecho de los ciudadanos a la habitación está consagrado en el art. 44 de su Constitución aprobada el 7 de octubre de 1977 y que a la letra dice:

"Los ciudadanos de la URSS tienen derecho a la vivienda.- Garantizan este derecho el desarrollo y la protección del fondo inmobiliario perteneciente al Estado y las organizaciones sociales, la asistencia a la edificación cooperativa e individual de viviendas y la distribución equitativa y bajo control público de la superficie habitable facilitada a medida que se realiza el programa de construcción de viviendas confortables, así como el precio módico del alquiler de la vivienda y de los servicios municipales.- Los ciudadanos de la URSS deben ser cuidadosos con la vivienda que se les ha proporcionado."(7)

En relación con este precepto constitucional soviético, resulta interesante lo informado por los especialistas en cuestión de vivienda K. Zhúkov y Fédorov, quienes en su libro "La edificación de vivienda en la URSS" afirman:

"Bajo la dirección de Lenin al frente del gobierno soviético, se inició la solución del problema de la vivienda.- Uno de los primeros actos de la Revolución fue la expropiación de la gran propiedad inmobiliaria.- El fondo de viviendas nacionalizadas pasó a ser administrado por los Soviets urbanos, e inmediatamente el Poder soviético empezó el traslado en masa de los trabajadores, que vivían en sótanos y chozas, a las confortables viviendas de la burguesía.- Sólo en Moscú y Petrogrado (hoy Leningrado) fueron alojados en estas viviendas más de un millón de personas."(8)

Desde 1918 se instituyó el Comité Central para las obras del Estado, con direcciones para las construcciones urbana y rural.

(7) Constitución de la URSS.

(8) K. Zhúkov y V. Fédorov.- La Edificación de Vivienda en la URSS.- Edit. Progreso.- Moscú.- 1974.

A partir de lo anterior, se fueron creando y perfeccionando diversos Consejos y Direcciones de construcción, hasta llegar a lo que hoy es el Instituto Central de Investigación Científica y de Proyectos Tipo y Experimentales de la Vivienda (ICIPCE de la Vivienda).

La construcción masiva de viviendas pasó pues a ser una rama importante de la economía nacional, dando como resultado que hacia principios de 1973, más de la mitad de la población del país (130 millones de personas) se habían instalado en apartamentos nuevos y mejorado sus condiciones de vivienda.

Del informe presentado al XXV Congreso de PCUS en febrero de 1976, obtuvimos los datos que a continuación se transcriben.

"De 1971 a 1975 se han construido más de once millones de apartamentos y casas individuales con una superficie total de 544 millones de metros cuadrados.- Esto ha permitido mejorar las condiciones de vivienda de cincuenta y seis millones de ciudadanos soviéticos.- En total, durante los cuatro lustros últimos se han edificado viviendas con una superficie global de más de 2 000 millones de metros cuadrados.- En el nuevo quinquenio serán estrenadas casas con una superficie total de 545 a 550 millones de metros cuadrados. La mayoría abrumadora de las viviendas se edificará, como hasta ahora, por cuenta del Estado. A la vez se estimulará el desarrollo de las cooperativas de construcción y la edificación de viviendas individuales en las ciudades pequeñas, los poblados obreros y las zonas rurales."(9)

(9) Documentos y Resoluciones. XXV Congreso del PCUS.- Moscú, 1976, Edit. de la Agencia de Prensa Novosti.

En la URSS se facilita la vivienda a los trabajadores, estableciendo precios muy módicos por su uso. Lo que se paga por la vivienda propiamente dicha, sin incluir los servicios, representa menos del 4% del salario medio de los obreros y empleados. Pero al incluir los servicios municipales (limpieza de escaleras, recolección de basura, agua, gas y electricidad), el pago total por apartamento se incrementa a cerca del 6% del salario medio mensual.

A este respecto, B. Mochalov, en su libro sobre Desarrollo Económico de la URSS bajo el Décimo Plan Quinquenal, afirma:

"La URSS está construyendo más viviendas que todos los países del Mercado Común reunidos. A diferencia de los Estados Capitalistas donde las rentas reclaman del 25 al 40 por ciento del salario de los trabajadores, en la URSS las rentas no alcanzan en promedio solamente un 3% del ingreso familiar. Por casi medio siglo (desde 1928) este porcentaje no ha cambiado".(10)

Al preguntarnos por qué se ha alcanzado en la Unión Soviética tan alto índice de bienestar de la población en relación con la vivienda, encontramos la respuesta en las afirmaciones de K. Zhúkov y V. Fédorov quienes explican que:

"El aumento incesante del volumen de construcción de viviendas y la sistemática puesta en servicio de los edificios construídos se ase-

(10) B. Mochalov.- Economic Development Under the Tenth Five Year Plan. Págs. 52-53.- Novosti Press Agency.- Moscow, 1976.- Trad. de sust.

gura por un sistema estatal de organización basado en los siguientes principios socialistas: En la Unión Soviética no existe la propiedad privada de la tierra, los instrumentos y medios de producción.- La construcción de viviendas se efectúa conforme a un plan único del Estado, ratificado por el Soviet Supremo de la URSS, la más alta instancia del país.- Este plan se financia esencialmente por el presupuesto del Estado, y sólo parte por la población (en el caso de las construcciones cooperativas e individuales). Una rama especial de la industria suministra a las obras del país los materiales, piezas y estructuras que corresponden a los standards oficiales establecidos.- La industria de maquinaria para la construcción suministra a las obras máquinas, mecanismos y equipos modernos.- La edificación de viviendas está dirigida de modo centralizado por organismos especiales del Estado. En la esfera de la construcción de viviendas trabaja toda una serie de institutos de proyección e investigación científica.- A la industria de la construcción llegan continuamente nuevos cuadros calificados de obreros, técnicos, ingenieros y arquitectos aptos para resolver las tareas actuales de esta rama.- El plan del Estado para el fomento de la economía del país es la ley que rige todo el desarrollo de la industria, la agricultura y, se sobreentiende, la construcción de viviendas.- Y es esta planificación socialista en escala estatal lo que ha permitido al país de los Soviets resolver en tales proporciones y por vez primera en la historia de la humanidad el problema de la vivienda.- Ante nuestros ojos se están cumpliendo las previsiones de los fundadores del marxismo-leninismo acerca de que el problema de la vivienda sólo puede resolverse plenamente en la sociedad socialista.(11)

De resultar ciertas las anteriores afirmaciones, la solución masiva a la gran demanda de vivienda en el país -

(11) Ob. Cit. págs. 22 y 23.

de los soviets está a la vista y resulta fuertemente contras-
tante con la terrible problemática que han de superar los -
países del área capitalista y por desgracia, para países co-
mo México, con economías capitalistas subdesarrolladas, de-
berán enfrentar un panorama desalentador que según fuentes
fidedignas han de avocarse a la construcción, durante años
venideros, de 300 a 400 000 viviendas por año, con las car-
gas económica, política y sociales que tan enorme esfuerzo
significa.

3.- FRANCIA.-

El gobierno francés interviene en gran medida en la -
construcción de viviendas de carácter social, concediendo -
préstamos a muy largo plazo y con baja tasa de interés a og-
ganismos públicos encargados de construir y administrar vi-
vendas de renta limitada. Esto data principalmente de 1894
con la "Ley Siegfried" que facilitaba la construcción de ca-
sas baratas. A esta ley siguen la Ribot (1908) y la Louchet
(1928) con las que se emprenden ya programas de vivienda en
mayor escala.

Según afirmación hecha por el Doctor Castells en su -
obra ya mencionada, en 1967 el 63% de las viviendas construif
das lo fueron con fondos públicos.

Pero independientemente de lo anterior y considerando -
el agravado problema de la habitación en la época de la post
guerra, se tomaron una serie de medidas para aligerar el des

fase enorme producido particularmente con el auge demográfico y la concentración urbana. Entre ellos la más importante fue la de obligar al sector empresarial a contribuir con un 1% sobre el salario para la habitación de los trabajadores.

En efecto, el jurisconsulto mexicano Fernando Yllanes Ramos en su conferencia que sobre "Casas para Obreros en el Anteproyecto de la Ley Federal del Trabajo", ofreció en la Barra Mexicana de Abogados el día 22 de abril de 1968, señaló que:

"En Francia hay una disposición de 9 de agosto de 1953, modificada el 7 de noviembre de 1966, en que habida cuenta del problema grave de la habitación, (que es un problema nacional, no es un problema empresarial; el empresario es un elemento importante en la comunidad pero no es el Estado, no es el responsable de los problemas de habitación, aunque no le son ajenos) considera que es indispensable que los patrones cooperen a este esfuerzo nacional y para este efecto establece la obligación de los patrones del 1% sobre salario y ese 1% sobre salarios se puede aplicar de cualquiera de estos modos a juicio del patrón.- a) La inversión directa para la construcción de habitaciones que serán de la propiedad del empleador y que podrán poner a disposición de su personal mediante una renta o sin ella.- b) Préstamo o subvenciones a miembros de su personal.- c) Inversión en un organismo que se encargará de financiar la construcción por intermedio de sociedades inmobiliarias bajo el control de este organismo. Esto puede ser mediante suscripción de acciones o en cualquier otra forma.- Puede inclusive el empleador -

adelantarse en estos gastos. Es decir, se trata del 1% que es el esfuerzo mínimo. Ahora el patrón no lo hace; este 1% queda sujeto a una contribución del 2% que se le aplica y cuyo cobro se le hace a la manera de un impuesto directo. Esa es una de tantas fórmulas."(12)

En nuestra opinión, esta contribución no es sino una mera cooperación, mínima por cierto, de parte de los empleadores, lo que no se pretende como una solución integral del problema, que queda básicamente a cargo del Estado.

Si ha de respetarse la propiedad privada de los medios de producción, la distribución de la carga en la aportación de viviendas para los trabajadores entre empresa y Estado nos parece correcta, siempre que el porcentaje correspondiente a la empresa no sea tan bajo, sino que esté muy por encima de 1%.

De cualquier manera, el problema de la vivienda en -- Francia es grave, como podemos deducir de los siguientes datos, obtenidos del importante libro del Dr. Castells intitulado "La Cuestión Urbana" y que ya mencionamos con anterioridad.

-Dos de cada cinco franceses ocupan una vivienda superpoblada.

-La media de las necesidades anuales de construcción hasta 1965 era de 740 000 viviendas al año y a partir de entonces y hasta 1968 se construyeron en promedio 414 000, lo que

(12) Yllanes Ramos Fernando Lic.- "El Foro" Organó de la Barra de Abogados. Quinta Época, Número Once.- Julio, Septiembre 1968.- Pág. 33.- Ed. Stylo México, D. F.

deja un déficit de más de trescientas mil viviendas anualmente.

-En 1965, el 60% de las familias tenían una renta inferior a 1 600 francos mensuales, con alquileres promedio por vivienda de 2 habitaciones (40 mts. cuadrados) de 400 francos, lo que implica un 25% o más del ingreso familiar en el pago de su vivienda.

Como puede observarse, la solución "eclectica" adoptada en el sistema francés, deja en el aire la superación del problema de la vivienda para los trabajadores. Y de manera curiosamente coincidente, no obstante la enorme diferencia económica y política existente entre francia y nuestro México, resulta digno de mencionarse, que el déficit de vivienda es similar: más de 300 000 viviendas han de generarse al año.

4.- LATINOAMERICA.-

Si en países desarrollados como EE UU y Francia, el problema de la habitación para los trabajadores no ha podido ser rasuelto, nos es fácil comprender la situación prevaleciente en los países subdesarrollados de Latino América.

Creemos que en su gran mayoría, los países hermanos están haciendo esfuerzos para proveer de habitaciones a sus clases trabajadoras, pero hemos de reconocer que a pesar de ello los logros han sido magros.

Aparecen como comunes denominadores latinoamericanos el alto costo de la vida, el bajo poder adquisitivo, el desempleo y muchos otros factores que hacen punto menos - que imposible la solución de un problema tan grave como - es el de la vivienda.

El L.A.E. Miguel Ramirez Barber en su trabajo sobre el BID y el financiamiento del Desarrollo Urbano en América Latina hace un comentario que corrobora nuestra opinión anterior:

"Conscientes de la penosa realidad imperante en sus principales conglomerados urbanos, los países latinoamericanos han buscado darle solución a la infinidad de problemas que esta situación les representa. Para ello, han debido recurrir a fuentes externas de - financiamiento, ya que las locales han resultado insuficientes.- Sin embargo, la dimensión del problema es tal que aún con la -- afluencia de fondos externos no se vislumbra una solución en un futuro cercano."(13)

No nos sería posible incluir en este inciso un estudio del problema habitacional de cada país latinoamericano, de ahí que tan sólo expongamos aquellos datos sobresalientes de algunos de ellos que puedan ilustrarnos al respecto.

A.- COSTA RICA.-

Del sesudo estudio realizado por el actuario argentino

(13) Ramirez Barber, Miguel.- El BID y el Desarrollo Urbano en América Latina.- Pub. VIVIENDA INFONAVIT.- 1977. México.

Juan Horacio Buelink del INFONAVIT sobre la vivienda en este país, se transcribe:

"En la actualidad, el país tiene un déficit de más de 100 mil viviendas, el cual crece aproximadamente en un 10% anual. Para contrarrestar esta situación sería necesario construir un mínimo de veinte mil viviendas anuales, pero desgraciadamente el Estado, conjuntamente con la empresa privada, apenas construye ocho mil unidades al año."(14)

En Costa Rica existe un Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, creado por Ley en 1954, con funciones que abarcan desde la elaboración de Planes Reguladores hasta el financiamiento de créditos individuales para vivienda. El Instituto tiene un volumen de producción de 1706 viviendas anuales contra un déficit superior a 120 000 unidades.(15)

Existen además otros organismos complementarios para la solución del problema habitacional, como el Banco Popular y el de Desarrollo comunal, financiados por el 1% de los salarios de los trabajadores en forma compulsiva, el 2% del aporte patronal y un impuesto especial por pago de prendas.

Pero como ya mencionamos anteriormente, todos estos organismos no alcanzan a construir ni la mitad de las viviendas requeridas anualmente, lo cual nos hace pensar en la imposibilidad de dar una solución definitiva al problema en este país.

(14) Buelink, Horacio.- Vivienda y Planificación Urbana en Costa Rica.- Publicación INFONAVIT.- 1977.

(15) Datos proporcionados en el Primer Seminario Latinoamericano sobre Vivienda para los trabajadores.

B.- PERU.-

En Perú no existen organismos que contemplen la participación organizada de los patronos en el problema de la vivienda.

En abril de 1969 se creó el Ministerio de Vivienda que ha operado con dificultades, especialmente por el problema de la especulación de la tierra.

En virtud de que no ha habido grandes adelantos en materia de vivienda para los trabajadores, la Confederación de Trabajadores del Perú ha tomado la iniciativa de crear el Banco de los Trabajadores que deberá ser financiado y administrado por los propios organismos sindicales. Se ha propiciado asimismo la formación de cooperativas de vivienda en todos los sindicatos y federaciones gremiales. Así, se ha integrado una unidad que es la Alianza Sindical Cooperativa (ASINCOOP) que funciona como un banco que otorga créditos por los siguientes conceptos: a) para adquisición de vivienda; b) para construcción de vivienda y c) para mejoras o ampliación de vivienda.

Estos préstamos se conceden hasta el equivalente de 5 veces lo que el socio ha depositado.

Según datos aportados al Primer Seminario Latinoamericano sobre Vivienda para los Trabajadores ya mencionado, hasta 1974 la ASINCOOP contaba con 60 000 miembros, de los cuales 5 000 habían sido beneficiados.

Como puede verse, el problema habitacional en Perú -- queda a cargo de los propios trabajadores quienes con sus limitados recursos y sin apoyos de otra especie, poco o nada pueden hacer al respecto.

C.- URUGUAY.-

En Uruguay el organismo encargado de atender el problema de la vivienda se llama "Fondo Nacional de la Vivienda" y atiende primordialmente a los sectores de bajos recursos.

En principio la actitud del gobierno hacia la solución del problema de la vivienda fue paternalista hasta el punto de que dictó una ley por la cual dieron en venta las viviendas por 50 dólares cada una, cuando en realidad tenían un valor de 6 a 7 mil dólares, lo cual además de ser demagógico no podía fundarse en una realidad objetiva.

En 1968 se cambió la filosofía del Fondo y también los tipos de vivienda, buscando economía en los costos para favorecer a un mayor número de familias de trabajadores. Así se creó un plan de vivienda que se llamó "de emergencia" - por las características de necesidad que revestía el problema.

Este plan consiste en dar viviendas en arrendamiento, mediante cuotas que varían según las condiciones económicas del beneficiario. La forma de arrendamiento constituye a la vez un ahorro previo para la vivienda y a los dos años - ésta se puede tomar en propiedad.

Una vez más, no encontramos una obligación patronal para proveer de vivienda a sus trabajadores. En realidad, nos parece más un programa "asistencial" o de "ayuda" a la clase económicamente débil, que el respeto a un derecho - esencial del ser humano como lo es el que se tiene a la vivienda.

D.- CUBA.-

El 24 de febrero de 1976 entró en vigor la Constitución de la República de Cuba, que se proclama como un "Estado Socialista de obreros y campesinos y demás trabajadores manuales e intelectuales".

En su artículo octavo, inciso c), la Constitución afirma que el "Estado Socialista trabaja por lograr que no haya familia que no tenga una vivienda confortable".

Como se afirmó al principio de este capítulo, Cuba difiere del resto de los países latinoamericanos en su planteamiento y solución del problema habitacional, por su cambio al sistema socialista.

En efecto, la primera medida tomada en cuanto al problema de la vivienda fue la promulgación de la "Ley Constitucional de la Reforma Urbana" del 14 de octubre de 1960, en cuya exposición de motivos, presentada por el Presidente de la República Osvaldo Dorticós Torrado, encontramos todos aquellos factores agravantes de la crisis habitacional en toda Latinoamérica:

"Factores especulativos que dirigen la inversión privada a la fabricación de edificios rentables, con ausencia de objetivos sociales y entero olvido de la función social de la propiedad.- Cifras elevadísimas en el precio de terrenos urbanos haciendo exclusivas de las clases privilegiadas las mejores áreas.- Especulación en las operaciones económicas de cesión del uso de fincas urbanas especialmente en la forma del arrendamiento.- Escasez en la producción y desempleo que hacen emigrar a infinidad de familias a las ciudades determinando un crecimiento de los centros urbanos, fenómeno que facilitó la especulación ya referida habiéndose -- llegado a pagar entre una tercera y cuarta parte de los ingresos familiares en el arrendamiento de las viviendas..."(16)

Por todo lo anterior se concluye que:

"Sobre la inversión seria y planificada del Estado, han de asentarse definitivamente las soluciones del problema de la vivienda en los países subdesarrollados".(17)

En efecto, el artículo primero de esta ley de la Reforma Urbana consagra el derecho de toda familia a una vivienda decorosa y establece las tres etapas mediante las cuales el Estado hará efectivo ese derecho:

"a) Etapa Actual.- El Estado viabilizará la amortización de la casa que habite cada familia con lo que actualmente paga por renta en un período que no será menor de cinco años ni mayor de veinte años fijado de acuerdo con el año de construcción del inmueble.-

(16) Ley Constitucional de la Reforma Urbana.- 14 de octubre de 1960.- Habana, Cuba.

(17) Ob. Cit.

- b) Etapa futura inmediata.- El Estado con los recursos provenientes de esta Ley y otros recursos, acometerá la construcción masiva de viviendas que serán cedidas en usufructo permanente mediante pagos mensuales que no podrán exceder del 10% del ingreso familiar.-
- c) Etapa futura mediata.- El Estado con sus propios recursos construirá las viviendas que cederá en usufructo permanente y gratuito a cada familia."(18).

La primera etapa se puso en marcha de inmediato y en la actualidad han quedado amortizadas la mayoría de las casas a favor de aquellas familias que las habitaban.

Pero obviamente el problema no iba a resolverse con esta primera medida, de ahí que de inmediato se inició la construcción de viviendas por medio de "brigadas de construcción" de los mismos trabajadores, utilizando los pocos recursos con que contaba el Estado. En Cuba suele darse como ejemplo de lo anterior el caso de El Alamar, la primera comunidad urbana de Cuba, habitada por cerca de 25 000 habitantes provenientes de más de tres mil núcleos familiares instalados en edificios múltiples de cuatro, cinco y doce plantas.

No podemos afirmar que el problema habitacional de Cuba esté resuelto en su totalidad, lo que fácilmente se explica con tan sólo considerar los modestos recursos materiales y humanos con que cuenta el país; su situación geográfica y el reciente cambio de sistema económico, amén

del bien conocido bloqueo a que la isla ha sido sometida por parte del poderoso vecino del Norte, así como de otros aspectos de interdependencia económica mundial.

Para una mejor comprensión de los diferentes enfoques y soluciones al problema de la vivienda en los países mencionados, se presenta la siguiente síntesis:

Estados Unidos de Norte América.- Por razones de sistema económico e ideológico (capitalismo, basado en la propiedad privada de los medios de producción y en un liberal individualismo de gran país desarrollado) la esfera oficial del Estado norteamericano, más bien se ha abstenido de intervenir (salvo casos aislados de verdadera emergencia), en la gran solución de apoyar a las clases de menores recursos en la adquisición de vivienda, por ellos considerada como "decente", con la consecuencia de que el problema viene agravándose día con día, pese al gran potencial económico del país.

URSS.- En sentido inverso de los E.U.A., la URSS ha adoptado cabalmente y a nivel estatal la atención y solución definitiva del problema, a partir de la consideración de que la única clase existente, es la de los trabajadores, y a ellos (art. 44 de la reciente Constitución de Octubre de 1977) habrá de dirigirse todo el esfuerzo constructivo para mejorar y satisfacer en cantidad y calidad, su derecho y necesidad al usufructo de una vivienda cada vez más cómoda.

Francia.- Sin dejar de lado que se trata de un país desarrollado con tesis universales y gran prestigio histórico, en la materia que nos ocupa, queda evidenciado que los franceses sólo han podido intentar una tibia solución "eclectica", al dar al sector de la iniciativa privada, un débil papel de aportador de un 1% para el financiamiento del costoso problema de la vivienda de interés público.

En tanto que el Estado francés carga con el gran peso de la edificación masiva de vivienda, los elementos de la iniciativa privada sólo hacen la débil aportación ya mencionada.

El resultado es que, como en México, el déficit de casas se traduce en la urgente necesidad de construir más de 300,000 viviendas cada año.

Latinoamérica.- Comprendidos los esfuerzos y evidentes diferencias (de sistemas políticos y económicos que se observan en los países desarrollados) no ofrece dificultad alguna comprender el reto que a nuestros países -- subdesarrollados de Latinoamérica, representa el grave -- problema de dar alojamiento a millones de hermanos nuestros a lo largo del extenso territorio que va del sur del río Bravo hasta las más septentrionales tierras de la Patagonia.

Bien conocidos son los factores del deterioro económico, político y social en que se debaten nuestras Repú--

blicas, por lo que no vendría al caso hacer un detallamiento de los mismos.

Bástenos con recordar en las Repúblicas que mencionamos, lo siguiente:

Costa Rica: Déficit de 120,000 unidades al año, como consecuencia de la falta esencial de fuentes de financiamiento.

Perú: Independientemente de algunos esfuerzos aislados de recientes gobiernos de tinte nacionalista, este país no ha podido desprenderse de la fuerte influencia de las empresas transnacionales, las que por ahora, dictan las condiciones en que deben vivir los depauperados trabajadores peruanos, de quienes, en última instancia, se espera el esfuerzo de resolver su demanda de vivienda, con las consecuencias que no resulta difícil comprender.

Uruguay: La naturaleza del problema no varía substancialmente del que se dá en los países anteriores. La única diferencia es que con algunos criterios "paternalistas y en cierta medida demagógicos," en ocasiones se pretendió - aportar algunas viviendas cuyos precios oscilaron entre los 6 y 7000 dólares, por el costo de 50 dólares.

Se podrá entender la consecuencia de semejante política.

Esta política y otras similares de tipo "asistencial" o de "ayuda", sólo han provocado el agravamiento de la cues

ción que nos ocupa.

Cuba: Con lo dicho sobre este país antillano creemos agotado el tema, haciendo no obstante la observación de - que el mero cambio de sistema socioeconómico, hace que la política de la Isla encause con mayor viso de éxito el que la población cubana venga recibiendo ostensiblemente una - mayor y más adecuada solución al trabajador en su demanda de una vivienda más decorosa.

CAPITULO III

EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA OBRERA EN EL MARCO INTERNACIONAL.

1.- Organización Internacional del Trabajo.-

En el Preámbulo a la parte XIII del Tratado de Versalles, firmado en 1919, se establece la creación de la Organización Internacional del Trabajo y se señala como objetivo de ésta:

"...procurar la formación de un derecho internacional del trabajo, apoyado en los principios de la justicia social y el cual derecho del trabajo serviría, a su vez, de base a las legislaciones nacionales y constituiría las primeras garantías internacionales para la protección del trabajo".(1)

Más tarde, con motivo de la segunda guerra mundial, el mundo asistió a la desaparición de la Sociedad de las Naciones y por ende, a la anulación del tratado de Versalles. Una y otro se vieron sustituidos a la terminación de la segunda conflagración mundial, por dos instituciones equivalentes, aunque necesariamente adecuadas a las nuevas circunstancias históricas: la Organización de las Naciones Unidas y la Carta de las Naciones Unidas.

Así la O. I. T. debió ser en su carácter de organismo internacional especializado, congruente con la realidad de las nuevas instituciones y hubo de firmar un acuerdo con las Naciones Unidas el 30 de mayo de 1946, en virtud del cual ambos

(1) De la Cueva Mario, Dr.- Derecho Mexicano del Trabajo, Edit. Porrúa, 3a. Edic. 1949.- Pág. 312.

organismos Internacionales establecieron estrechos vínculos que vinieron a determinar el que la O. I. T. quedara encuadrada dentro de las Naciones Unidas, sin perder por ello, en sus aspectos esenciales, la autonomía que le es tan necesaria para el cumplimiento de sus propios fines.

Los principales puntos del acuerdo habido entre la -- O.N.U. y la O.I.T. ya mencionado, se resumieron por Paul Du rand y R. Jaussand en su "Traite de Droit du Travail" que - en su parte conducente dice:

"..los representantes de las Naciones Unidas son invitados a asistir a las sesiones de la Organización Internacional del Trabajo y los Miembros de esta última Organización son -- también invitados a concurrir a las sesiones del Consejo Económico y Social. La Organización Internacional del Trabajo y el Consejo Económico y Social cambiarán la documentación e información necesarias para el mejor desarrollo de sus respectivas labores.- Los servicios de estadística deberán coordinarse.- La Organización Internacional del Trabajo acepta someter a su Consejo de Administración y a la Conferencia, las recomendaciones que le proponga la Asamblea General de las Naciones Unidas o su Consejo Económico y Social; acepta también la Organización Internacional del Trabajo informar a las Naciones Unidas de las medidas adoptadas en vista de dichas recomendaciones. Se prevé la celebración de un acuerdo especial para las cuestiones financieras de la Organización Internacional del Trabajo y se anuncia la inserción del presupuesto de la Institución en el general de las Naciones Unidas; la Organización Internacional del Trabajo deberá consultar con las Naciones Unidas, antes de formar su presupuesto definitivo. Queda obligada también la Organización Internacional del Trabajo a coordinar sus ac

tividades con otros organismos de las Naciones Unidas y prestarles la colaboración e información necesarias. Igual coordinación deberá hacerse con otros organismos especializados."(2)

Tal es la naturaleza de la vinculación existente entre la O.N.U. y la O.I.T.

Aunque no es objeto propio de esta Tesis hacer un estudio pormenorizado de la estructura y funcionamiento de la O.I.T., no podríamos soslayar sus aspectos fundamentales, ya que a través de ellos se llega a una idea más cabal y ordenada de como produce sus convenios y recomendaciones, que como se verá más adelante, son las formas concentradas de su función esencialmente legislativa.

De acuerdo con la Constitución de la O.I.T., la misma se integra con los miembros que ya tenía el lo. de noviembre de 1945 y con cualquier miembro de las Naciones Unidas que desee serlo de la O.I.T., mediante la aceptación formal de las obligaciones emanadas de dicha Constitución; asimismo puede ser miembro de la O.I.T. cualquier Estado que sea admitido por la Conferencia General de la O.I.T., mediante la aprobación de la mayoría de dos tercios de los delegados presentes en la citada Conferencia (Art. lo. inc. 2, 3 y 4).

Sus órganos son tres a saber: a) La Conferencia General; b) La Oficina Internacional del Trabajo y c) El Consejo de Administración. (Art. 2o.)

(2) Ob. cit. Págs. 318-y 319.

Puede considerarse que en general, tanto el Consejo de Administración cuanto la Oficina Internacional del Trabajo, constituyen los órganos administrativos de la O.I.T., en tanto que la Conferencia General es el órgano propiamente legislativo.

Independientemente de que el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo sean órganos fundamentalmente administrativos, sus trabajos se encaminan en lo principal a preparar todo lo necesario para que la Conferencia General esté en condiciones de emitir sus decisiones -Convenios y Recomendaciones-, lo que se desprende del contexto del articulado todo de la Constitución de la O.I.T.

De acuerdo con el art. 19 fr. 1a. de la Constitución de la O.I.T., la Conferencia ha de determinar si las proposiciones a discutir han de revestir el carácter de Convenio o de Recomendación, estableciendo que, (art. 19 fr. 2) en ambos casos para la votación final en la que debe determinarse el Convenio o la Recomendación, será necesaria una mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes.

De la lectura de los incisos 5 y 6 del precitado artículo 19, se infiere que los Convenios y las Recomendaciones aprobados por la Conferencia General deben ser sometidos a las autoridades competentes de los Estados Miembros al efecto de que unos y otros sean incluidos en las legislaciones nacionales. Sin embargo, en tanto que los Convenios deben

someterse a los órganos competentes para su ratificación, las Recomendaciones deben someterse a las autoridades competentes solamente "para su examen".

Siguiendo la docta opinión de nuestro distinguido jurista el Dr. Mario de la Cueva, la diferencia entre las figuras jurídicas que nos ocupan, ha sido señalada con precisión por el jurisperito argentino Alfredo C. Ortíz en su obra "Legislación Argentina del Trabajo", cuya parte conducente se transcribe:

"..si el Parlamento rechaza la recomendación o el proyecto de convenio, se mantiene la identidad entre ambas disposiciones de la Conferencia. El Estado que ha desechado el proyecto o la recomendación no queda en nada obligado; pero si el Parlamento aprueba lo que ha sido sometido para su estudio, surge inmediatamente una diferencia: el Estado que aprueba una recomendación se hace eco simplemente de una aspiración de la Conferencia; si quiere que esa aspiración se materialice dentro del país, debe dictar una ley especial que contenga las disposiciones de la recomendación. En cambio, basta aprobar un proyecto de convención para que ya sea ley en el territorio del país."(3)

Así considerada la diferencia entre convenios y recomendaciones debemos referirnos ahora a la naturaleza de -- los mismos indicando que en general, se acepta que estos acuerdos de la Conferencia de la O.I.T. no constituyen en el momento de su emisión más que una fuente de derecho po-

(3) Ob. Cit. pág. 335.

sitivo, toda vez que han de ser aprobados por las autoridades nacionales competentes e incorporados en sus respectivas legislaciones para adquirir la fuerza obligatoria que caracteriza a toda norma jurídica.

Pero siendo materia propia de nuestra tesis la vivienda para los trabajadores, encontramos que en este aspecto la O.I.T. no ha emitido convenio alguno, sino tan sólo dos Recomendaciones: la número 16 de fecha 25 de octubre de -- 1921 que se refiere específicamente al alojamiento de los trabajadores agrícolas y la número 115 de junio de 1961, siendo ésta última la más importante por abarcar un campo mucho más extenso y minucioso. De ahí que a continuación hagamos la transcripción de los Principios Generales de la Recomendación 115:

"... Considerando que la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo dispone que la Organización deberá fomentar entre todas las naciones del mundo programas que permitan suministrar una vivienda adecuada;... que en la esfera general de la vivienda se atribuye una responsabilidad especial a la Organización Internacional del Trabajo en lo que se refiera a las cuestiones relacionadas con la vivienda de los trabajadores, la Conferencia recomienda a los Miembros apliquen los principios generales siguientes....

PRINCIPIOS GENERALES.- I.- Campo de Aplicación.- 1.- La presente Recomendación se aplica a la vivienda de los trabajadores manuales y no manuales, incluidos los trabajadores independientes y las personas de edad avanzada, las acogidas al retiro o a la jubilación y las fiscalmente incapacitadas.- II.- OBJETIVOS DE LA POLÍTICA NACIONAL EN MATERIA DE VIVIENDA.- 2.- La política nacional debería tener por objetivo el

fomento de la construcción de viviendas e instalaciones colectivas conexas, ... al alcance de todos sus trabajadores y de sus familias...alojamiento adecuado y decoroso y un medio ambiente apropiado. Debería darse prioridad a las personas cuyas necesidades sean más urgentes.- 3.- Se debería asimismo prestar atención a la conservación, mejora y modernización de las viviendas existentes.- 4.- Los trabajadores no deberían pagar por un alojamiento adecuado y decoroso mas que un porcentaje razonable de sus ingresos, ya sea por concepto de alquiler o en forma de pagos que deban hacerse para adquirir dicho alojamiento.- 5.- En los programas de construcción con vendrá dejar suficiente margen a la iniciativa privada, a las cooperativas y a las empresas públicas.- 6.- En vista de que la escasa mano de obra calificada.. o los escasos recursos disponibles pueden necesitarse para construir viviendas como para producir bienes indispensables para aumentar la capacidad de producción, la política de vivienda debería coordinarse con la política social y económica general, de manera que pueda dar a la vivienda de los trabajadores cierta prioridad que tenga en cuenta tanto las necesidades en materia de vivienda como los imperativos de un desarrollo económico equilibrado.- 7.- Cada familia debería disponer de una vivienda separada completa cuando así lo desee.- III.- RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES PUBLICAS.- 8.- 1) Las autoridades nacionales competentes, teniendo debidamente en cuenta la estructura constitucional del país interesado, deberían establecer un organismo central al que deberían estar asociados todos los poderes públicos con alguna representación en materia de vivienda. 2) El organismo central debería encargarse, entre otras funciones: a) de estudiar y evaluar las necesidades de viviendas para los trabajadores y de instalaciones colectivas conexas; y b) de formular los programas de vivienda para los trabajadores, que deberían incluir medidas para eliminar los

tugorios y para proporcionar nuevos alojamientos para sus ocupantes. 3) Las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como otras organizaciones interesadas, deberían estar asociadas a las labores del organismo central.- 9.- Teniendo en cuenta los demás objetivos nacionales y dentro de los límites que determinen las necesidades de vivienda y otras necesidades conexas, los programas nacionales de vivienda deberían procurar que todos los recursos privados y públicos de que se pueda disponer a estos efectos se coordinen y utilicen para construir viviendas para los trabajadores e instalaciones colectivas conexas.- 10.- Cuando sea necesario aumentar en forma importante y permanente la capacidad del sector de la construcción de viviendas, para hacer frente de manera continua a las necesidades nacionales de vivienda para los trabajadores, los programas de desarrollo económico deberían incluir -teniendo en cuenta otros fines nacionales- las medidas necesarias para que la industria de la construcción disponga a la larga de la mano de obra calificada, los materiales, el equipo y los recursos financieros que se precisen para la construcción de viviendas. 11.- En la medida en que sea necesario y factible, las autoridades públicas deberían asumir la responsabilidad, sea de proporcionar directamente vivienda a los trabajadores, sea de estimular cuanto contribuya a tal fin, ya se trate de viviendas arrendadas o de su adquisición en propiedad.- IV. VIVIENDAS PROPORCIONADAS POR LOS EMPLEADORES.- 12. 1) Los empleadores deberían reconocer la importancia que tendría para ellos que ciertos organismos públicos o algunos organismos de carácter privado ajenos a la empresa, tales como cooperativas y otras asociaciones de construcción, se encargaran de proporcionar viviendas a sus trabajadores en condiciones equitativas. 2) Se debería reconocer que no es generalmente conveniente que los empleadores proporcionen directamente viviendas a sus trabajadores, salvo cuando esto sea necesario por circunstancias tales como, por

ejemplo, la de estar situada una empresa a gran distancia de los centros normales de población o cuando la naturaleza del empleo requiera que pueda disponerse del trabajador con poco tiempo de aviso.- 3) Cuando -- las viviendas fueran proporcionadas por los empleadores;- a) deberían reconocerse a los trabajadores los derechos humanos fundamentales y en particular la libertad sindical; b) la legislación nacional y la costumbre deberían respetarse totalmente al poner término al contrato de alquiler o a la autorización de ocupar una vivienda, en caso de darse por terminado el contrato de trabajo; y c) los alquileres deberían ajustarse al principio sentado en el párrafo 4., y en todo caso, excluir ganancias exageradas.- 4) La provisión de alojamiento y servicios comunes por los empleadores en pago del trabajo debería prohibirse o reglamentarse en la medida necesaria para proteger los intereses de los trabajadores.- V. FINANCIAMIENTO.- 13. 1) Las autoridades competentes deberían tomar medidas apropiadas para garantizar que la ejecución de los programas aprobados de viviendas para los trabajadores cuente con el financiamiento regular y continuo necesario.- 2) A este fin:- a) deberían proporcionarse facilidades públicas y privadas para la concesión de préstamos a tasas moderadas de interés; y b) estas facilidades deberían completarse por otros métodos adecuados de ayuda financiera directa o indirecta, tales como subvenciones, disminución del valor imponible y reducción de impuestos, a favor de los propietarios interesados, ya sean personas privadas, cooperativas o entidades públicas que reúnan ciertas condiciones.- 14. Los gobiernos y las organizaciones de empleadores y trabajadores deberían estimular a las cooperativas de construcción y otras entidades análogas en fines no lucrativos.- 15. Las autoridades públicas deberían esforzarse para garantizar que los trabajadores que deseen ser propietarios de sus viviendas o construirlas tengan la posibilidad de beneficiarse de facilidades públicas o privadas para la obtención de préstamos en condiciones razonables;- deberían tomar, además todas las medidas que faciliten la adquisición de la propiedad de la vivienda.- 16. En los países donde existen posibilidades -

de crédito bien establecidas deberían fundarse sistemas nacionales de seguro como garantía de préstamos hipotecarios o debería preverse la garantía de las hipotecas privadas por los poderes públicos a fin de promover la construcción de viviendas para los trabajadores.- 17. De conformidad con la práctica nacional, deberían adoptarse medidas apropiadas para:- a) estimular el ahorro por los particulares, las cooperativas y las entidades privadas a fin de que dicho ahorro pueda servir para financiar viviendas para los trabajadores;- b) estimular a los particulares, a las cooperativas y las entidades privadas a fin de que dicho ahorro pueda servir para financiar viviendas para los trabajadores;- b) estimular a los particulares, a las cooperativas y a las entidades privadas a invertir fondos en la construcción de viviendas para los trabajadores. 18. Las viviendas de los trabajadores que se construyen con ayuda de fondos públicos no deberían ser objeto de especulación.- VI. NORMAS DE VIVIENDA. 19. En principio la autoridad competente debería, habida cuenta de las condiciones locales, fijar normas mínimas aplicables a las viviendas, con objeto de garantizar la seguridad de la construcción y un nivel razonable de decoro, higiene y comodidad, y adoptar medidas apropiadas para hacer cumplir tales normas.- VII. MEDIDAS PARA AUMENTAR LA EFICIENCIA DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION.- 20. Los gobiernos, en colaboración con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, deberían estimular la utilización más eficiente posible de los recursos disponibles de la industria de la construcción e industrias conexas y, en caso necesario, fomentar el desarrollo de nuevos recursos.- VIII. LA CONSTRUCCION DE VIVIENDAS Y ESTABILIZACION DEL EMPLEO.- 21. Los programas nacionales de vivienda deberían elaborarse de modo que la construcción de viviendas para los trabajadores e instalaciones colectivas conexas se pueda intensificar durante los períodos en que decae la actividad económica.- 22. Los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores deberían adoptar medidas --

apropiadas para aumentar el volumen anual de la construcción de viviendas para los trabajadores y de instalaciones conexas - reduciendo el empleo estacional de la industria de la construcción, teniendo en cuenta los principios a que se refiere el párrafo 6.- IX. URBANISMO Y PLANIFICACION RURAL Y REGIONAL.- 23. El desarrollo y la ejecución de los programas de vivienda para los trabajadores deberían ajustarse a sanos principios de urbanismo y planificación rural y regional.- 24. 1) Las autoridades públicas deberían adoptar medidas apropiadas para impedir la especulación sobre el valor de los terrenos. 2) Las autoridades públicas deberían: a) estar facultadas para adquirir a precios convenientes terrenos donde construir viviendas para los trabajadores e instalaciones colectivas conexas.- b) constituir terrenos de reserva, en sitios convenientes, con objeto de facilitar la planificación de la construcción de dichas viviendas e instalaciones.- 3) Estos terrenos deberían destinarse, a un precio razonable, a la construcción de viviendas para los trabajadores e instalaciones colectivas conexas. (4).

2.- Organización de Estados Americanos.-

Dentro de la estructura de esta Organización no existe un órgano especializado en aspectos laborales. Como su nombre lo indica, se trata de una institución internacional de carácter regional cuyos objetivos enunciados en el Capítulo I de la Carta de Bogotá, son principalmente "lograr un orden de paz y justicia y fomentar la solidaridad de los países miembros". Tal vez por esto no se encuentran entre sus trabajos conclusiones y/o recomendaciones especí

(4) O.I.T. Convenios y Recomendaciones.- Ginebra, 1966.

ficas en cuanto a vivienda para los trabajadores.

Sin embargo, bajo sus auspicios se han realizado algunos seminarios sobre vivienda para los trabajadores, como el Seminario Regional para Centro América, México y Panamá llevado a cabo en 1973 bajo el tema "La Vivienda y el Cambio".

En este seminario se dictaron una serie de conclusiones que no varían en lo esencial de las recomendaciones -- que ya se mencionaron cuando se habló de la O.I.T.

En todo caso, puede afirmarse en términos generales - que nuestro país no difiere en su política relativa a las casas de interés social para los trabajadores, de las políticas contenidas en dichas recomendaciones.

Por otra parte, es interesante recordar que la O.E.A. es un organismo desafortunadamente dependiente de los intereses no siempre legítimos de los Estados Unidos de Norte América, país este cuya influencia se ha proyectado en acuerdos políticos y económicos de otra índole, más que en asuntos laborales, como es el de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas para los trabajadores.

3.- Principios adoptados por México.-

El artículo 6° de la Ley Federal del Trabajo establece que las leyes respectivas y los tratados celebrados y aprobados en los términos del artículo 133 de la Constitución serán aplicables a las relaciones de trabajo en todo

lo que benefician al trabajador a partir de la fecha de la vigencia.

Aún cuando las normas en materia de vivienda para los trabajadores no están incluidas en ninguno de los tratados internacionales aprobados por México, nuestro país ha tomado en consideración la recomendación 115 anteriormente -- transcrita, como se desprende de las siguientes afirmaciones:

a) En México existe un organismo, el Instituto del -- Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores (INFO-NAVIT), en la que se encuentran debidamente representadas las autoridades públicas;

b) No son los empleadores (empresarios) quienes directamente proporcionan la vivienda a sus trabajadores, sino que aportan al Fondo Nacional de la Vivienda un 5% sobre el tabulador de salarios que pagan a sus empleados y,

c) El espíritu general de la Recomendación se observa en la legislación mexicana: Condiciones de comodidad e higiene, planificación urbana, etc.

CAPITULO IV

EL DERECHO HABITACIONAL DE LOS TRABAJADORES EN MEXICO.

1.- Antecedentes.

Hasta antes de la Constitución de 1917 no existían en México disposiciones legales referentes a la vivienda para trabajadores. Ninguna constitución mexicana o extranjera anterior a la de 1917 contuvo un título dedicado a los -- principios rectores de los derechos mínimos de los trabaja-- dores dentro de los que se incluyera el de proporcionar a éstos habitaciones "cómodas e higiénicas".

Podemos sin embargo citar algunos antecedentes de importancia comenzando por los puntos 26 y 30 del "Programa y Manifiesto a la Nación Mexicana" de la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano, que suscribieron en San - Louis Missouri el 10. de julio de 1906 los hermanos Ricar-- do y Enrique Flores Magón:

"26.- Obligar a los patrones o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores, cuando la naturaleza de es-- tos exija que reciban albergue de dichos - patrones o propietarios.- 30.- Obligar a - los arrendadores de campo y casas a que in-- demnicen a los arrendatarios de sus propie-- dades por las mejoras que dejen en ellas".
(1)

En su famoso discurso del 11 de noviembre de 1912 en la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura Federal el

(1) Trueba Urbina Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Edit. Porrúa. p. 4.

diputado José Natividad Macías señala también la importancia de la habitación para los trabajadores:

"...Si después de esto, señores diputados, nos ocupamos de expedir leyes que mejoren su situación, que se les proporcionen habitaciones cómodas, modernas e higiénicas, se les dote de escuelas para que allí puedan recibir sus hijos el pan de la inteligencia; si después iniciamos leyes que --vengan a establecer las sociedades cooperativas de consumo, y finalmente, si podemos dar leyes que les proporcionen un seguro para que el día que falten, sus familias no queden en la indigencia, habremos cumplido con la misión que nos hemos propuesto, y todos los obreros de la República vendrán a ver que han tenido aquí representantes que han sabido cumplir con sus deberes y correspondido a la confianza que se les ha dispensado al darles su presentación en este Parlamento...."(2)

El mismo Diputado Macías en brillante pieza oratoria pronunciada el 13 de noviembre de 1912 menciona el Proyecto que el Jefe Supremo Don Venustiano Carranza le encomendó a él y al señor licenciado Luis Manuel Rojas, en el que se tratara el problema obrero en sus diversas manifestaciones.

De este notable documento, se transcriben los siguientes párrafos:

"...Como ven ustedes la protección al trabajador es completa; ni las leyes americanas, ni las leyes inglesas, ni las leyes belgas conceden a los trabajadores de aquellas naciones lo que este proyecto da

(2) Ob. Cit. p. 14.

ley concede a los obreros mexicanos: "casas secas, aereadas, perfectamente higienicas, que tengan cuando menos tres piezas; tendran agua, estaran dotadas de agua, y si no la hubiera a una distancia de quinientos metros, no se les podra exigir que paguen..."

"...hay que elevar, señores diputados, al trabajador de la miseria en que se encuentra, hay que sacarlo de esas chozas inmundas en que vive, en las haciendas y en las fábricas, para decirle "sois hombre y mereceis como ciudadano de la república - todas las consideraciones que merece un hombre libre."(3)

Como puede observarse en estos antecedentes, en nuestro país ya existía inquietud por resolver el problema de antes que se promulgara la Constitución de 1917, y cupo el honor de tal inquietud a mexicanos tan distinguidos como los ilustres hermanos Flores Magón de grata memoria al Sr. Dn. Venustiano Carranza y al brillante orador y diputado José Natividad Macías.

2.- Constitución de 1917.

El 13 de enero de 1916 fue presentado ante el Congreso el proyecto de reformas al art. 5o. de la Carta Magna de 1857, así como bases constitucionales para normar la legislación del trabajo de carácter económico en la República. La elaboración de estos importantes documentos fue presidi-

(3) Ob. Cit. p. 75.

da por el diputado Pastor Ruoaix con la valiosísima cooperación de otros diputados constituyentes interesados en el problema obrero, quienes habrían de avalar con su firma este documento.

En lo que a vivienda se refiere dicho proyecto en su fr. XII dice textualmente:

"XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otro centro de trabajo que diste más de dos km. de los centros de población, los patrones estarán obligados a proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que serán equitativas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad" (4).

El dictamen de la Comisión de Constitución para este proyecto, señala ya que la renta que tendrán derecho de cobrar los empresarios por las casas que proporcionen a los obreros, habría de fijarse en el interés de medio por ciento mensual. Asimismo establece que de la obligación de proporcionar dichas habitaciones no deberían quedar exentas las negociaciones establecidas en algún centro de población, en virtud de que no siempre se encuentran en un lugar poblado alojamientos higiénicos para la clase obrera.

El dictamen del art. 123 de la Constitución de 1917

(4) Ob. Cit. p. 93.

fue presentado, discutido y aprobado en la sesión de 23 de enero de 1917. La fracción XII de este artículo quedó redactada de la siguiente manera:

"En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores, habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios para la comunidad. Si las negociaciones estuvieran situadas dentro de las poblaciones, y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas."(5)

Del análisis del proyecto y del texto definitivo del artículo 123, se desprende que mientras en el primero de ellos se establecía la taxativa de dos kilómetros fuera de los centros de población, en el mandato aprobado tal limitación desaparece, lo que en concepto de la sustentante fue un logro significativo. Por otra parte, la limitante de más de 100 trabajadores dejó fuera del beneficio de la vivienda a quienes laboraban en empresas con menor número de empleados, situación ésta que juzgamos injusta, sobre todo en los años que siguieron al de 1917, en los que hubo aparición y crecimiento de nuevas pequeñas empresas.

(5) Ob. Cit. p. 100.

3.- Ley Federal del Trabajo de 1931.

Fue la fracción XII del artículo 123 de nuestra Carta Fundamental la que señaló los principios rectores en materia de vivienda para los trabajadores en general, así que jurídicamente entendemos que los legisladores de la Ley Federal del Trabajo de 1931 debieron dar a ésta un carácter reglamentario sin que lo hicieran así, puesto que básicamente se concretaron a repetir en la parte conducente los principios contenidos en la multicitada fracción XII. Efectivamente, el Capítulo VIII de la Ley Federal del Trabajo de 1931, llamado "DE LAS OBLIGACIONES DE LOS PATRONES", en la fracción III del artículo 111, establecía: "proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Si las negociaciones están situadas dentro de las poblaciones y ocupan un número de trabajadores mayor de cien, los patronos deberán cumplir con la obligación que les impone esta fracción: "El Ejecutivo Federal y los de las entidades federativas, en su caso, atendiendo a las necesidades de los trabajadores, a la clase y duración del trabajo, al lugar de su ejecución y a las posibilidades económicas del patrón, fijarán las condiciones y plazos dentro de los cuales éste deba cumplir con las obligaciones a que se refiere esta fracción..."

Se repiten pues, los elementos de la precitada frac--

ción XII, a saber: a) que las habitaciones sean cómodas e higiénicas; b) que no se cobre por ellas rentas que excedan al medio por ciento mensual de valor catastral de las fincas; c) que dicha obligación (la de proporcionar habitación a los trabajadores) no existirá en las negociaciones situadas dentro de las poblaciones que ocupen cien -- trabajadores o menos.

El citado precepto de la Ley Federal del Trabajo de 1931 sólo contenía respecto del precepto constitucional que pretendía reglamentar, una novedad:

"...El Ejecutivo Federal y los de las entidades federativas, en su caso, atendiendo a las necesidades de los trabajadores, a la clase y duración del trabajo, al lugar de su ejecución y a las posibilidades económicas del patrón, fijarán las condiciones y plazos dentro de los cuales éste deba cumplir con las obligaciones a que se refiere esta fracción;..."(6)

Bilateralmente, la Ley de 1931 en su artículo 113, - fracción XII obligaba a los trabajadores a:

"...desocupar dentro de un término de quince días, contando desde la fecha en que -- terminen los efectos del contrato de trabajo, las casas que les hayan facilitado los patronos; este plazo se ampliará a un mes a los campesinos y mineros;..."(7)

Queda precisado pues, que la Ley Federal del Trabajo de 1931, dejaba sin reglamentación real al artículo 123, --

(6) Ley Federal del Trabajo de 1931.

(7) Idem.

fracción XII, con la consecuencia de que hasta el año de - 1941, o sea 24 años después de promulgada nuestra Constitución no existían aún leyes secundarias en México que expeditaran obligatoriamente la aportación de viviendas para - los trabajadores por parte del sector patronal.

Tal situación explica la actitud seguida por el Ejecutivo Federal encabezado por el señor General Manuel Avila Camacho, cuando en noviembre de 1941 crea, con el concurso de las Secretarías de Salubridad y Asistencia Pública, del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda y Crédito Público, una llamada "Comisión Intersecretarial de la Habitación para los Trabajadores", cuyo propósito era promover la construcción, la supervisión y el financiamiento de tales habitaciones. Esta comisión debía aplicarse también a la creación de colonias para los trabajadores cuyo financiamiento quedaría asignado a la Secretaría de Hacienda, misma que - lo realizaría mediante la emisión de bonos, inversiones -- bancarias, etc.

Asimismo, el entonces Presidente de la República, por propia iniciativa, expidió el 19 de diciembre de 1941 el - llamado "Reglamento de la Fracción III del artículo III de la Ley Federal del Trabajo, para empresas que no sean de - Jurisdicción Federal", en cuya Exposición de Motivos se señalaba que los trabajadores no podrían producir más y mejor si no eran mejoradas sus condiciones de vida, mismas que - deberían permitirles vivir en donde contarán con las como-

tidades correspondientes.

En la misma Exposición de Motivos se razonaba que las habitaciones para los trabajadores podrían financiarse mediante la utilización de capitales y créditos estancados, los que podrían quedar garantizados con las propias construcciones aportada a los trabajadores, además de que saldrían beneficiados no sólo los trabajadores sino también los inversionistas y, por supuesto, la economía nacional.

Las regulaciones contenidas en el Reglamento en cuestión pueden resumirse de la siguiente manera:

- 1.- Era de observancia general en el Distrito Federal sólo para empresas que no fueran de jurisdicción federal.
- 2.- Los patrones quedaban obligados a presentar a la Dirección del Trabajo y Previsión Social del Departamento del Distrito Federal, una solicitud para construcción de viviendas o ampliación o modificación de las ya existentes.
- 3.- Se clasificaba a los trabajadores en permanentes, periódicos, temporales y ambulantes.
- 4.- En razón del tipo de construcción, las habitaciones se clasificaban en unitarias, semi-colectivas familiares, semi-colectivas individuales y colectivas.

5.- Se establecían plazos para dar cumplimiento a la obligación de referencia y,

6.- Se imponían sanciones a los patrones incumplidos, consistentes en multas, o sea de tipo pecuniario.

Tanto la Comisión intersecretarial a que hice mérito cuanto el mencionado Reglamento, no llegaron a funcionar pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación amparó a -- las empresas afectadas con base principalmente en los argumentos que en seguida se expresan:

- 1.- Que el Reglamento cuya aplicación se objetaba, carecía de validez en vista de haber sido expedido por el C. Presidente de la República, quien carecía de facultades para legislar en la materia, debiendo recordarse que en el caso, dichas facultades correspondían al Congreso de la Unión de acuerdo a la reformada fracción X del artículo 73 de la Constitución General de la República, y
- 2.- Que la reglamentación era inconstitucional toda vez que iba más allá de la obligación impuesta a los patrones por la propia Constitución y por la Ley consistente en PROPORCIONAR habitaciones a los trabajadores y no en construir viviendas para los mismos, como era la pretensión del Reglamento contra el que se promovía juicio de garantías.

Al respecto puede verse el amparo en revisión 3376-42-2o., promovido por Fibras Artificiales de Algodones, S. A. y que fue fallado el día 14 de abril de 1942.

4.- Ley Federal del Trabajo de 1970.

La Ley Federal del Trabajo puesta en vigor el primero de mayo de 1970 tiene la importante característica de representar un esfuerzo del legislador por reglamentar la fr. - XII del Apartado A del artículo 123 constitucional.

Como se indicó anteriormente, ni la ley laboral de 1931 al no reglamentar dicho precepto Constitucional, ni el Reglamento emitido en 1941 por ser anticonstitucional, hicieron posible la entrega de vivienda a los trabajadores.

Es importante señalar que en la Ley de 1970, ya se dedica todo un capítulo (Cap. III arts. 136 a 153 inc.) a la reglamentación de la forma en que los empresarios deben cumplir el proporcionamiento de habitaciones cómodas e higiénicas, abriendo la doble posibilidad de entregarlas en propiedad o en arrendamiento y aún señalando la obligación de los patrones de compensar mensualmente a sus trabajadoras con alguna cantidad previamente convenida entre ambas partes para el pago de las rentas, mientras se cumple la obligación principal (aportación de la vivienda).

Otras novedades de la Ley de 1970 al respecto son: plazo de tres años para el cumplimiento de la obligación principal; la celebración de convenios para el cumplimiento de

dicha obligación; el establecimiento de criterios selectivos (antigüedad, calidad de jefe de familia, etc.); la posibilidad del ejercicio de acciones jurídicas para la observancia de esta Ley, etc.

Es importante subrayar el hecho de que esta Ley ya reglamenta por primera vez y después de 53 años transcurridos, el precepto Constitucional tantas veces mencionado. Pero aunque significó un avance importante en el derecho -habitacional de los trabajadores, es por todos sabido que no fue, ni con mucho, la esperada solución al problema de la vivienda obrera.

No se hace un mayor análisis de la parte relativa a la vivienda para los trabajadores en la Ley Federal del Trabajo de 1970 en virtud de haber tenido una vida efímera, ya que tan sólo un par de años más adelante fueron reformadas la Constitución y la misma Ley.

5.- Reformas de 1972.-

Los maestros Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, adelantándose a las reformas que ahora estudiaremos, desde 1970 proponen la creación de un organismo especializado en la solución del problema de la vivienda obrera, como puede verse en su comentario a las frs. I y II del art. 136 de la Ley Federal del Trabajo de ese año:

"Comentario: Aún cuando se reproduce esencialmente la fracción XII del artículo 123 constitucional, no se resuelve adecuadamente el problema habitacional de los trabajadores, ya que debió generalizarse el pensamiento del Constituyente de 1917, a fin de que todos gocen del beneficio de tener habitaciones, sin hacer distinciones injustas y tomando en cuenta el desarrollo industrial -- que se ha operado en nuestro país; por lo que es conveniente darle una solución adecuada y práctica al problema: lo. Debe crearse el Instituto Social de la Vivienda Obrera, con representación de trabajadores, patrones y gobierno. 2o. El patrimonio del -- Instituto se formará con la aportación de -- empresas o patrones y el Estado, tomando en cuenta el número de trabajadores que laboran en cada empresa y el salario de los mismos, a semejanza del sistema de cuotas del Instituto Mexicano del Seguro Social. 3o. Deberán hacerse los estudios e investigaciones que sean necesarias para la resolución del problema habitacional dentro del término de tres años a que se refiere el artículo 143, así como la cooperación económica de los trabajadores, para adquirir las habitaciones en propiedad o en arrendamiento. Como los patrones han manifestado en diversas formas su oposición a la práctica del Derecho Habitacional Obrero, el Estado no deberá ser indiferente al desmembramiento de las empresas para burlar tal derecho. En aquellos casos en que se hubieran dividido las empresas con objeto de tener menos de cien trabajadores, el Ministerio Público deberá ejercitar la acción penal correspondiente en cuanto resulten actos fraudulentos en perjuicio de los trabajadores."(8)

Inexplicablemente, la valiosa aportación de los maestros Trueba a la solución del problema no fue reconocida, aún cuando su idea fue aprovechada-desvirtuándola-para promover las reformas que ahora estudiaremos.

(8) Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge.- Nueva Ley Federal del Trabajo. Edit. Porrúa.- México, 1970. Págs. 77 y 78.

Así, aún antes de que se venciera el plazo de tres años otorgado por la misma Ley a los patrones para proporcionar vivienda a sus trabajadores, se planteó la necesidad de una serie de reformas, tanto a la Constitución como a la Ley Federal del Trabajo, con el objeto de crear un Fondo Nacional destinado a la vivienda para los trabajadores, a través del cual los patrones pudieran, finalmente, cumplir con la obligación que les señala al respecto el art. 123.

Los criterios del Ejecutivo para promover las reformas fueron principalmente los que en seguida se transcriben en su parte conducente, según puede leerse tanto en la Exposición de Motivos de las reformas a la fr. XII del Apartado A del artículo 123 de la Constitución, cuanto en la referente a las reformas a la Ley Federal del Trabajo:

A) Exposición de Motivos de las Reformas a la fracción XII del Apartado "A" del artículo 123 de la Constitución.-

"...La clase obrera ha considerado que la solución del problema habitacional de los trabajadores constituye una condición indispensable para la elevación de su nivel de vida. Por tal motivo, las organizaciones sindicales lucharon durante varios decenios por que se reglamentara adecuadamente la disposición relativa del Artículo 123 constitucional. Finalmente, obtuvieron que se incluyera en la Ley Federal del Trabajo un capítulo reglamentario de dicha fracción constitucional, en el cual se consigna una fórmula que busca armonizar los derechos del trabajo con los del capital y los objetivos del crecimiento económico con los de la justicia social.- En la exposición de motivos de esa

ley se reconoce que el mandato constitucional que nos ocupa, a pesar de que sólo comprende a un número limitado de trabajadores, no ha tenido una realización satisfactoria durante su prolongada vigencia. Esto debe atribuirse, en gran medida, a los obstáculos que la mayoría de las empresas encuentran para afrontar, en forma individual, las cargas económicas que supondría dotar de viviendas a todos sus -- trabajadores.- ...El sistema en vigor se apoya, pues, preferentemente, en las relaciones obrero-patronales y permite que el cumplimiento del precepto constitucional vaya haciéndose efectivo mediante acuerdos entre las partes. Dentro de la redacción actual de la fracción XII del apartado A del Artículo 123 pareció conveniente esta solución, en vez del establecimiento de normas más rígidas que difícilmente hubiesen podido llevarse a la práctica.- El Gobierno de la República ha insistido reiteradamente en la necesidad de acelerar todos los procesos que concurran a una -- más justa distribución del ingreso y a mejorar sustancialmente el bienestar de la población. Por esta razón, considera indispensable afrontar globalmente el problema de la vivienda e incorporar en los beneficios de una política habitacional a la totalidad de la clase trabajadora, independientemente de la dimensión de las -- empresas en que sus miembros laboran o de su ubicación geográfica.- Ello sólo es factible si se establece un sistema más -- amplio de solidaridad social en el que la obligación que actualmente tienen los patrones respecto de sus propios trabajadores sirva de base a un mecanismo institucional de financiamiento e inversión, de carácter nacional.-..... la participación generalizada de todos los patrones del -- país hará posible la extensión de este servicio a la clase trabajadora en su conjunto mediante la integración de un fondo nacional de la vivienda que otorgará préstamos al sector obrero para la adquisición, construcción, reparación y mejoramiento de sus habitaciones.- Con esto se eliminará, además, la limitación por la que solamente están obligadas, en el interior de las poblaciones, las empresas de más de 100 --

trabajadores a proporcionar a éstos habitaciones... La operación de un fondo nacional no sólo permitirá cumplir el objetivo que se propuso el Constituyente de 1917, sino que además facilitará a los trabajadores la adquisición en propiedad de sus habitaciones y la integración de su patrimonio familiar;... La realización de un plan semejante implica, necesariamente, la reforma del texto constitucional.- El plan comprende no sólo la construcción de viviendas, sino también la regeneración de las actuales y el mejoramiento permanente de las que en adelante se edifiquen.- Prevé tanto el aprovechamiento de las zonas ya urbanizadas como el desarrollo de otras futuras mediante la constitución de reservas territoriales.... Un proyecto de esta magnitud permitirá asimismo crear fuentes adicionales de trabajo en los sectores más necesitados de la población.- Se traducirá igualmente en una mayor demanda de artículos de consumo y alentará todas las actividades económicas, en particular las que se relacionan con la industria de la construcción. Las acciones que habrán de derivarse de esta reforma constitucional parten de la convicción de que las carencias crecientes en materia de vivienda, aceleradas por la expansión demográfica, generan un problema de tales proporciones que no se le puede hacer frente, en nuestro tiempo, a través de sistemas de arrendamiento o de ayudas parciales, ni confiarse por entero a los convenios que aisladamente celebran entre sí los obreros y los patrones.- ...Se ha considerado conveniente declarar de utilidad social la expedición de una ley para la -- creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.-... La modificación constitucional que se propone corresponde a una -- evolución del Derecho Social que tiende a garantizar las condiciones mínimas de bienestar para la población mediante sistemas de solidaridad, más que la exigencia directa a una empresa determinada.... Finalmente, se habrá encontrado una fórmula de crecimiento económico que amplíe automáticamente

te la redistribución de los beneficios de la riqueza y creado una institución perdurable y de grandes alcances, capaz de hacer frente a los requerimientos del porvenir."

B) Exposición de Motivos de las reformas y adiciones a la -
Ley Federal del Trabajo en materia habitacional:

"...La obligación de contribuir a este fondo por parte de los patrones, así como las modalidades mediante las cuales habrá de extenderse la posibilidad de que los trabajadores adquieran sus habitaciones, requiere, entre otras medidas, reformar el Título Cuarto, Capítulo Tercero de la Ley Federal del Trabajo y los artículos 97 y 110 del propio ordenamiento.-...Con la reforma que ahora se propone los trabajadores dispondrán de una aportación fija y permanente que las empresas harán a su favor y tendrán acceso a créditos que les serán otorgados por el organismo que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.- De acuerdo con la reforma constitucional propuesta y con principios e instituciones ya establecidos en el Derecho del Trabajo, se dispone que los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda deberán ser administrados por un organismo cuya composición será tripartita y que estará integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones.-...Se quiere en efecto, -- que tratándose de un sistema de carácter nacional, fundado en la solidaridad, la distribución de los beneficios sea lo más justa y equilibrada posible.- ...El Ejecutivo a mi cargo considera que las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo cuya reforma propone reglamentarían adecuadamente al nuevo texto de la fracción XII del Apartado A del artículo 123 de la -- Constitución y confía en que, si así lo tiene a bien el H. Congreso de la Unión, mediante la expedición de la Ley que crea el organismo encargado de administrar los

recursos del Fondo, podrá darse forma definitiva a una institución de la que se esperan señalados e inmediatos progresos en el cumplimiento de nuestro programa - revolucionario."

Por el momento no juzgamos necesario formular comentarios en relación con las razones contenidas en las exposiciones de motivos antes transcritas, ya que tales comentarios corresponden más bien a una evaluación de la política habitacional para los trabajadores en México, cuyo desarrollo se hace en el Capítulo siguiente.

Seguidamente y con el propósito de objetivar las reformas hechas al Apartado "A" fracción XII del artículo -- 123 constitucional, ofrecemos un esquema comparativo de esta fracción, antes y después de la reforma que se publicó en el Diario Oficial de fecha 14 de febrero de 1972.

1917

"En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas"

"...por las que podrán cobrar rentas que no excederán el medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas..."

1972

"Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas..."

"...Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de los trabajadores y establecer un sistema de finan-

ciamiento que permita - otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones. Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patronos, que administre -- los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a las cuales los -- trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas."

"...Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad."

Las negociaciones a que se refiera el párrafo primero de esta fracción, si tuadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad."

"Si las negociaciones estuvieran situadas dentro de las poblaciones, y ocuparen un número de trabajadores - mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas."

Como puede observarse, son tres las diferencias esenciales en estos ordenamientos:

- 1) En 1917 no se hace remisión del cumplimiento de la fracción XII a leyes reglamentarias, en tanto que en la reforma de 1972 ya se establece esa remisión.
- 2) En 1917 el mandato es en el sentido de proporcionar las habitaciones en arrendamiento y en forma directa patrón-trabajador. En 1972 se indica al empresario que la forma de cumplir con la obligación es mediante aportaciones y el propósito ya no es arrendar, sino dar la vivienda en propiedad. De ser una obligación directa patrón-trabajador, pasa a ser indirecta.
- 3) En 1972 se elimina la limitación en cuanto al número de trabajadores, generalizando la obligación a todas las empresas sin distinción alguna.

Más adelante, el 24 de abril del mismo año 1972, se publicaron en el mismo Organismo Oficial las reformas y adiciones hechas a la Ley Federal del Trabajo, de las cuales se presenta el siguiente resumen:

Artículo 136.- Establece la obligación de las empresas para proporcionar habitaciones a los trabajadores y su cumplimiento mediante la aportación del cinco por ciento sobre los salarios de sus trabajadores.

Artículos 137 a
141, 145 y 149:

Se refieren al objeto del Fondo Nacional de la Vivienda, que es principalmente el de crear sistemas de financiamiento para la adquisición en propiedad de casas para los trabajadores; esto se logrará mediante la creación de un organismo de administración tripartita y la Ley que lo cree regulará los procedimientos adecuados para el logro de sus fines. También se establecen las bases de la aplicación de los depósitos en favor de los trabajadores y las sumas que habrán de asignarse por el organismo, ya sea para el financiamiento de programas de casas habitación para ser adquiridas por los trabajadores o para que se apliquen en reparación, mejoras o pago de pasivos de habitaciones ya adquiridas. Establecen asimismo, que estos recursos deberán ser distribuidos equitativamente y que los créditos se otorgarán mediante sorteos. Además, se ordena la creación de un seguro que cubra los créditos otorgados a los trabajadores.

Artículos 142,
146 y 150.-

Se refieren a los empresarios, a quienes se obliga al cumplimiento de la -- obligación principal aún cuando arrenden casas a sus trabajadores y estableciendo que aquellas empresas que se -- compongan de varios establecimientos - que dan obligadas por cada uno de ellos y por la empresa en su conjunto. Por otra parte, se exige de la obligación a los patrones de los trabajadores domésticos.

Artículos 143
y 144.-

Se define el salario como la cantidad que perciba cada trabajador en efectivo por cuota diaria y se establece el salario máximo para el pago de las aportaciones en diez veces el salario mínimo general en la zona de que se trate.

Artículos 147
y 148.-

Serán facultad del Ejecutivo determinar modalidades y fechas de incorporación al régimen, de deportistas y trabajadores a domicilio y también establecer modalidades para facilitar la aportación de empresas con ingreso mínimo.

Artículo 151. Se refiere a los casos de arrendamiento, asentando que las rentas no podrán exceder del medio por ciento del valor catastral de las fincas y establece -- las obligaciones a empresas y trabajadores en cuanto al mantenimiento de -- las habitaciones.

Artículos 97 y 110.-

Se refieren a la prohibición de hacer descuentos en los salarios, salvo en ciertos casos y entre ellos los descuentos para el pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda.

Artículo 782.- Se remiten a Procedimientos Especiales las controversias que se susciten con motivo de la aplicación del artículo - 151.

6.- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.-

En la misma fecha que se publicaron las reformas a la Ley Federal del Trabajo, fue publicada la Ley del INFONAVIT que ahora nos ocupa.

En la exposición de motivos de la Ley del INFONAVIT se encuentran reiteradas las razones que motivaron las refor--

mas del Apartado "A", fracción XII del artículo 123 de la Constitución y de los artículos correspondientes de la Ley Federal del Trabajo de que ya se habló en líneas anteriores. Se agregan, además, los fundamentos del carácter tripartita del Organismo que debe operar el Fondo de la Vivienda, y se prevén otras circunstancias que habrán de coadyuvar al éxito o fracaso del mismo:

"...si bien la tutela de los derechos de los trabajadores en la relación obrero-patronal corresponde inicialmente a sus organizaciones, cuando se establece un sistema generalizado y obligatorio, compete al Estado el deber de implantar los mecanismos que permitan la adecuada protección de las garantías de todos los trabajadores, vigilar su cumplimiento y administrar las instituciones correspondientes.- Las instituciones de la República promueven la participación de los factores de la producción en la administración de organismos públicos -- cuyo funcionamiento directamente les afecta. Tendencia consecuente con el espíritu del artículo 123 constitucional que, sin detrimento de su carácter tutelar de los derechos de los trabajadores, propicia el equilibrio y la armonización de los factores de la producción.- Existe, en efecto, una tradición jurídica en nuestro país que vincula democráticamente a los sectores de actividad económica en las instituciones del derecho social, particularmente las relacionadas con el trabajo.-...La experiencia adquirida justifica plenamente estas fórmulas de administración tripartita y autoriza a considerarlas como eficaces y dignas de mayor extensión.-...La organización tripartita de las instituciones de derecho social ha revelado ser una fórmula adecuada para incrementar, bajo la coordinación del Gobierno, la responsabilidad de los factores de la producción en los asuntos de interés nacional.-...El presente proyecto determina la participación de las organizaciones de trabajadores y de patrones,

y de funcionarios del gobierno Federal, - dentro de los órganos de administración y vigilancia del Instituto.-....Se trata de establecer un sistema de solidaridad social que conjugue la obligación de todos los patrones de la República y suma igualmente los derechos de todos los trabajadores para resolver con posibilidades de éxito, un problema que se consideraba de muy difícil solución si se le hacía frente, como estaba previsto hasta ahora, en el ámbito de cada empresa.-....El problema es sin embargo de tal magnitud, que no bastarán, sobre todo en sus inicios, los recursos del Fondo para resolverlo satisfactoriamente. Al lado de él subsistirán y se ampliarán otros mecanismos de financiamiento y otras promociones del Estado que, en su conjunto, integran una política de vivienda, seguridad social, desarrollo regional y regeneración urbana. Es pertinente recordar, asimismo, que los aspectos financieros del programa habitacional de los trabajadores se vinculan, por necesidad, con las perspectivas mismas del desarrollo económico y social del país y particularmente con el crecimiento de los volúmenes de empleo y con la elevación de los niveles de vida de la población.- La Institución y su crecimiento dependerán, así, del impulso que podamos dar a las oportunidades laborales, la productividad general de la sociedad, la justa remuneración al trabajo humano, el mejoramiento en nuestros sistemas de convivencia y el desenvolvimiento de los programas de bienestar social.- Por otra parte, en sus aspectos operativos, el funcionamiento del Fondo no dependerá exclusivamente de las aportaciones económicas que lo sostengan, ni siquiera del apoyo financiero que habrá de prestarle el Gobierno Federal. Dependerá, igualmente, de una conjugación de factores externos entre los cuales se encuentran, principalmente, la adecuada distribución de los centros de trabajo en el territorio nacional, el desarrollo de los servicios municipales, la promoción de actividades educativas y de esparcimiento, la planeación racional de los centros urbanos y una amplia política de reservas territoriales.-

De ahí la importancia que tiene, en la -
 constitución de este organismo, la integ-
 ración del poder público para conjugar
 los intereses de los sectores, así como
 para enlazar sus actividades con las que
 se realicen en otros campos de la activi-
 dad administrativa y de la vida nacional."

De la lectura a la Ley del INFONAVIT pueden concluirse
 su estructura y funciones:

Es un organismo de servicio social con personalidad ju-
 rídica y patrimonio propio que tiene por objeto: (Art. 3o.)

- I. Administrar los recursos del Fondo Nacional de la
 Vivienda;
- II. Establecer y operar un sistema de financiamiento --
 que permita a los trabajadores obtener crédito bara-
 to y suficiente para:
 - a) La adquisición en propiedad de habitaciones có-
 modas e higiénicas;
 - b) La construcción, reparación, ampliación o mejo-
 ramiento de sus habitaciones; y
 - c) El pago de pasivos contraídos por los conceptos
 anteriores;
- III. Coordinar y financiar programas de construcción de
 habitaciones destinadas a ser adquiridas en propie-
 dad por los trabajadores; y
- IV. Lo demás a que se refiere la fracción XII del apar-
 tado A del artículo 123 constitucional y el Título
 Cuarto, Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo,

así como lo que esta Ley establezca.

Su patrimonio se integra con: a) el Fondo Nacional de la Vivienda, que se constituye con las aportaciones que deben hacer los patrones y los rendimientos que provengan de la inversión de estos recursos; b) con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal; c) los bienes y derechos que adquiera por cualquier título y con los rendimientos que obtenga de la in-versión de los dos últimos recursos.

Los órganos del Instituto son:

- 1.- La Asamblea General, autoridad suprema integrada en forma tripartita con 45 miembros que son desigñados por el Ejecutivo y por las organizaciones - nacionales patronales y de trabajadores.
- 2.- El Consejo de Administración, integrado por quince miembros designados por la Asamblea General a proposición de los representantes del Gobierno, de los trabajadores y los patrones en número equitativo.
- 3.- El Director General del Instituto, quien es nombrado por la Asamblea General a proposición del Presidente de la República.

Existen, además, las siguientes Comisiones: a) Vigi--lancia; b) Inconformidades y Valuación y c) Consultivas Regionales, todas ellas integradas también en forma tripartita.

En el artículo 42 de la Ley que estudiamos, se establece el destino de los recursos del Instituto:

I. Al otorgamiento de créditos a los trabajadoras que sean titulares de depósitos constituidos a su favor en el Instituto. El importe de estos créditos deberá aplicarse:

- a) A la adquisición en propiedad de habitaciones.
- b) A la construcción, reparación, ampliación o mejoras, de habitaciones, y
- c) Al pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores;

II. Al financiamiento de la construcción de conjuntos - de habitaciones para ser adquiridas por los trabajadores, - mediante créditos que les otorgue el Instituto.

Estos financiamientos sólo se concederán por concurso tratándose de programas habitacionales aprobados por el Instituto y que se ajustan a las disposiciones aplicables en materia de construcción.

El Instituto en todos los financiamientos que otorgue para la realización de conjuntos habitacionales, establecerá la obligación para quienes los construyan, de adquirir, con preferencia, los materiales que provengan de empresas ejidales, cuando se encuentren en igualdad de calidad y -- precio a los que ofrezcan otros proveedores.

Los trabajadores tienen derecho a ejercer el crédito que se les otorgue, en la localidad que designen;

III. Al pago de los depósitos que les corresponden a -- los trabajadores en los términos de la Ley;

IV. A cubrir los gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto, en los términos del artículo 10, fracción VI; (no deberán exceder del uno y medio por ciento de los recursos totales que maneja).

V. A la inversión en inmuebles estrictamente necesarios para sus fines, y

VI. A las demás erogaciones relacionadas con su objeto.

El Instituto tendrá que cumplir con los objetivos y fines para los que fue creado y para ello el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros tendrá las facultades de vigilancia a los programas financieros del Instituto y de intervención a la contabilidad interna del mismo, para ver que los recursos de este organismo se inviertan de -- conformidad con su propia ley.

Asimismo, la Ley del INFONAVIT establece que la asignación de los créditos y financiamientos del Instituto, se hará conforme a criterios que tomen en cuenta la equidad en la aplicación de los mismos y su adecuada distribución entre -- las distintas regiones y localidades del país. Establece -- también que los créditos a los trabajadores devengarán un interés del cuatro por ciento anual sobre saldos insolutos y -- los diferentes plazos que podrán otorgarse para cubrirlos.

Con lo anterior, presentamos las características generales de la organización y funcionamiento del Instituto. A continuación se hace un resumen de los derechos y obligaciones tanto de patrones como de trabajadores y de las sanciones a que se hacen acreedores al no cumplir con las normas establecidas en la Ley que analizamos:

A) Derechos de los Trabajadores:

- a) Ser inscritos en el Instituto, aún sin previa gestión -- propia o de los patrones;
- b) Solicitar información directa del Instituto o a través - de su patrón, sobre el monto de las aportaciones a su fa vor, así como de los descuentos hechos a su salario para cubrir abonos de capital e intereses correspondientes a los créditos que le haya otorgado el Instituto.
- c) Ejercer el crédito que se les otorgue, en la localidad que designen.
- d) Recibir, en caso de jubilación o de incapacidad total per manente, el total de los depósitos que tenga a su favor - el Instituto. En caso de muerte, a que se haga dicha entrega a sus beneficiarios.
- e) En caso de controversia, interponer recurso de inconformi dad ante el propio Instituto o acudir a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje o a los Tribunales competentes.

B) Sanciones a los Trabajadores:

- a) El artículo 49 establece que se darán por vencidos los -

créditos que otorgue el Instituto, si los deudores sin su consentimiento enajenan las viviendas o gravan los inmuebles que garanticen el pago de los créditos concedidos por el Instituto.

- b) Se reputará como fraude y se sancionará como tal, en los términos de la Ley correspondiente, el obtener los créditos o recibir los depósitos a que esta ley se refiere, sin tener derecho a ello, mediante engaño, simulación o sustitución de persona.

C) Derechos de los Patrones:

- a) Promover recurso de inconformidad ante el Instituto o acudir directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

D) Obligaciones de los Patrones:

- a) Inscribirse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto.
- b) Efectuar las aportaciones correspondientes.
- c) Hacer los descuentos a sus trabajadores en sus salarios, que se destinen al pago de abonos para cubrir préstamos otorgados por el Instituto.

E) Sanciones a los Patrones:

- a) Multas de cien a diez mil pesos.
- b) Recargos y gastos de ejecución por incumplimiento para enterar puntualmente aportaciones y descuentos, conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación.

- c) Penas señaladas por el Código Fiscal de la Federación para el delito de defraudación fiscal a quien haga uso de engaño, aproveche error, simule algún acto jurídico u oculte datos, para omitir total o parcialmente el pago de las aportaciones o el entero de los descuentos - realizados.

Las reformas de 1972 entrañan tesis novedosas en nuestro medio y, por supuesto, reglamentan la fracción XII del Apartado A del artículo 123 de nuestra Carta Magna.

Las tesis son, centralmente, la creación de un fondo nacional para la vivienda de los trabajadores; la creación de un organismo tripartita responsable de la operación de ese fondo; la creación de un sistema de financiamiento que propicie el otorgamiento de créditos a los trabajadores para que estos adquieran sus viviendas en propiedad, etc.

¿Qué tan acertadas son estas tesis? ¿Cuáles resultados se han obtenido con su aplicación en la práctica? ¿Es correcto el carácter tripartita del Organismo encargado de operar el fondo nacional de la vivienda? ¿Las nuevas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo propician el propogcionamiento de viviendas cómodas e higiénicas a los trabajadores?

Las respuestas a las anteriores preguntas son materia del capítulo siguiente de este trabajo.

CAPITULO V

EVALUACION DE LA POLITICA HABITACIONAL PARA LOS TRABAJADORES.

1.- Resultados obtenidos por el INFONAVIT.-

En el capítulo anterior se hizo referencia a las modificaciones sufridas por la Constitución, la Ley Federal del Trabajo y a la creación de la ley del INFONAVIT, mismas que encierran las políticas generales y especiales que norman la materia que nos ocupa. Ahora pasamos a referirnos a los resultados de dichas políticas a partir de una identificación del problema deficitario de vivienda en México, que para enmarcar su acción hizo la Dirección del INFONAVIT en su primer informe anual.

"..La gravedad del problema de la vivienda en nuestro país reside en el hecho de que el déficit de 1.2 millones de viviendas urbanas en 1950, se elevó a 2.3 millones en el año de -- 1970.- El problema es aún más grave si lo analizamos en números absolutos: en 1970, 28.5 millones de personas carecían de servicios de drenaje y 22.1 millones habitaban en viviendas sin baño. En ese mismo año, 32.2 millones de personas vivían hacinadas en viviendas de 1 y 2 cuartos.- La población urbana en México aumenta en alrededor de 1.3 millones de habitantes al año, o sea a un ritmo medio de cerca del 5% anual. Esto significa una necesidad de aproximadamente 240 mil viviendas anuales para hacer frente tan sólo al crecimiento demográfico; al tomar en cuenta el déficit acumulado y proyectar su eliminación en un período de 20 años, surge una necesidad global de viviendas urbanas de alrededor de 350 mil unidades al año."(1)

(1) INFONAVIT.- Primer Informe Anual de Actividades.- 1973. p. 14.

Ahora bien, al crearse el INFONAVIT se hablaba de -- construir 100 mil casas anuales (lo que implica cerca de una tercera parte de la necesidad global), dato que se -- desprende de las palabras pronunciadas por el entonces Director del Instituto, Licenciado Jesús Silva Herzog en su informe a la IV Asamblea General del Instituto el primero de mayo de 1973:

"...las 100 mil casas anuales, meta repetidamente señalada antes y después de la creación del INFONAVIT, estará seguramente al alcance de los trabajadores después de cierto lapso y una vez que se vaya elevando la aportación patronal y concluya la entrega - que ha comprometido al Gobierno Federal..."
(2)

En las transcripciones anteriores queda, en nuestro concepto, debidamente identificado el problema de los índices deficitarios de la vivienda. A continuación y para poder evaluar los resultados obtenidos por el Infonavit - de acuerdo con la nueva política legislativa, se estiman los seis años de funcionamiento del precitado Instituto.

En el VI Informe anual de actividades a la Asamblea General de lo. de mayo de 1978, el Director del INFONAVIT, Lic. José Campillo Sáinz citó los conceptos y cifras que hablan por sí solos y que en seguida se transcriben:

(2) cfr. INFONAVIT.- Primer Informe Anual de Actividades. 1973, p. 11.

Cifras al 31 de diciembre de 1977

<u>Empresas inscritas</u>	240 000
<u>Trabajadores inscritos</u>	4 040 000
<u>Aportaciones</u>	28 032 millones de pesos
<u>Créditos asignados para:</u>	
<u>Línea I</u> Adquisición de vivienda	120 887
<u>Líneas II a V</u> Adquisición de vivienda a terceros; construcción - en terreno propio; ampliación y - redención de pasivos.	12 454
<u>Vivienda terminada</u> (aquella en -- se ha concluido la construcción - de la habitación, pero que puede o no incluir la terminación de <u>to</u> dos los servicios y la infraestructura correspondiente.	103 472
<u>Vivienda titulada</u>	33 529

Las cifras anteriores nos permiten concluir que en el orden cuantitativo los resultados dejan mucho que desear - ya que:

- a) En el término de cinco años y medio se habían terminado 121 946 viviendas, lo que da un promedio - anual de 22 172 y que resulta muy alejado de las - 100 000 casas de que se hablaba;

- b) De los cuatro millones de trabajadores inscritos - en el Instituto, tan sólo a 133 341, quienes representan el 3.3% de la totalidad, les han sido otorgados créditos. Estimamos este porcentaje señaladamente bajo, si se considera además, que se incluyen los créditos otorgados en las cinco líneas.
- c) El 31 de diciembre de 1977 existían 18 474 viviendas sin ocupar. Este dato resulta alarmante si se toma en cuenta el alto déficit de viviendas ya anegado con anterioridad.
- d) En adquisición de vivienda INFONAVIT se otorgaron en el mismo período 120 887 créditos en tanto que para las líneas II a V sólo fueron asignados 12 454 créditos. Esta última cifra resulta notoriamente baja ya que representa menos del 10% del total de los créditos promovidos.

En cuanto al aspecto cualitativo de las viviendas, a pesar de las estrictas normas de diseño y construcción publicadas oficialmente por el INFONAVIT, la realidad de los hechos muestra una incongruencia entre dichas normas y la calidad de la construcción, como se evidencia por las reiteradas quejas presentadas por los adquirentes.

La supervisión de obra ha constituido una de las principales actividades técnicas, cuyo propósito es el de garantizar la calidad de la construcción. El INFONAVIT en su -

área técnica estableció normas que debían observar las -- constructoras tanto en el diseño como en la edificación -- misma de las viviendas.

Al parecer, la supervisión de obra y el cumplimiento de las normas técnicas no han dado los resultados que fueran de desearse. Se sabe que a la fecha siguen presentándose las quejas de los trabajadores con vivienda asignada.

Para superar el problema apuntado, la Dirección del Instituto ha ofrecido tomar medidas al respecto, como se desprende de las palabras del Lic. Campillo Sáinz en su último informe presentado a la Asamblea General:

"..Durante el año pasado y lo que va de éste, nos hemos esforzado por atender las quejas de los trabajadores que han adquirido viviendas promovidas por INFONAVIT y hemos emprendido un programa tendiente a la reparación de los conjuntos, a fin de subsanar las fallas no imputables a los moradores de la vivienda. Hemos ordenado que estas reparaciones se hagan de inmediato y sin perjuicio de fincar, después, las responsabilidades a -- quien corresponda..."(3)

Pero el hecho de que el propio Director hable de "fin car", después, las responsabilidades a quien corresponda, destaca el hecho de que ha habido un irregular manejo en la supervisión de la construcción de las viviendas y de -- que obviamente existen responsables de tal irregularidad.

Para evitar las anteriores irregularidades (o para en

(3) INFONAVIT.- Sexto Informe Anual de Actividades.- 1978. pág. 16.

encausar las quejas de los trabajadores a otros responsables) actualmente prevalecen las Promociones de Vivienda, donde el Instituto recibe de las Empresas y/o de los Sindicatos la solicitud de créditos por "paquete". Una vez cubiertas las condiciones crediticias y sociales por parte de los demandantes de vivienda el Instituto financia la construcción de los nuevos conjuntos habitacionales llamados oficialmente Promociones Externas. De esta manera el otorgamiento de crédito y el financiamiento a la construcción (las dos funciones básicas del Instituto) se transfieren en gran medida a las empresas y a los Sindicatos, quienes están en la posibilidad de contratar constructoras o bien formar otras nuevas con el propósito de edificar sus conjuntos habitacionales.

En nuestro concepto, esta nueva política presenta serios inconvenientes y propicia la conversión de líderes sindicales y miembros de los gobiernos estatales y locales, así como empresarios en general, en constructores de vivienda, lo que se presta obviamente a una serie de componendas y favoritismos en detrimento de los trabajadores.

2.- Carácter Tripartita del INFONAVIT.-

Una vez aceptado que los resultados obtenidos por el INFONAVIT no son los que se esperaban, tendremos que proceder a establecer las causas que han provocado esta situación y posteriormente, proponer aquellas soluciones que si

bien no pretenden ser las definitivas, sean una contribución para el logro de una mejor impartición del derecho habitacional ya consagrado en nuestra Constitución.

Para ello tendremos que analizar el origen político del INFONAVIT como organismo de carácter tripartita y las razones que consideramos fueron la fuerza motriz de su creación.

Es en el seno de la Comisión Nacional Tripartita donde se concretó la idea de la creación de este organismo, por lo que hemos de analizar primero el porqué se integró esta Comisión.

Es indudable que en el régimen del Lic. Gustavo Díaz Ordaz surgieron movilizaciones sociales antigubernamentales que presionaron al régimen a tomar un carácter cada vez más autoritario, represivo y, en consecuencia, antipopular. Estas manifestaciones provenientes de los sectores populares y de clase media, del estudiantil de 1968, de grupos campesinos de varias zonas del país, cuestionaron al sistema y a sus mecanismos de control ya desgastados, evidenciando que sólo con el uso de la represión abierta y con el endurecimiento cada vez más acentuado del aparato gubernamental, el sistema podía continuar con el equilibrio necesario para mantener la estabilidad que permitiera la continuidad del proceso de acumulación capitalista.

Dentro de este marco, el Lic. Luis Echeverría asumió

el poder proponiendo cambios en la estructura económica y política del país, e intentó la introducción de reformas basadas en principios nacionalistas-populistas y con la constante de una ampliación en los márgenes democráticos.

Pero la estrategia de modernización del Estado para recuperar las bases obreras y populares, consistió fundamentalmente en promover la integración de las masas con reivindicaciones que tenían la segunda intención de evitar una desestabilización que perjudicara al proceso de acumulación. Se caracterizó esta política por la adopción de medidas populistas con las que se pretendía dar solución "formal" a algunas demandas, que al incorporarlas al aparato estatal se hicieran más controlables por los organismos oficiales, facilitando la negociación de las demandas reales. Se impidió de esta manera cualquier organización independiente que actuara fuera de los límites oficiales y afectara al sistema con una movilización política.

El corporativismo entonces se presenta como una opción política para hacer más duradero el proceso de acumulación capitalista y para facilitar la aplicación de decisiones políticas y económicas, ya que subordina e integra a grupos estratégicos.

Es esta una forma de organización política en la que conviven diferentes intereses de clase, donde el Estado impone un control autoritario y una ideología de conciliación

de clases en conflictos sociales.

El Estado crea organismos corporativos que integran a las clases sociales al aparato estatal, lo que significa - que aquél organiza y reconoce de manera directa a las clases, incorporando a los obreros y empresarios en sindicatos separados que luego lleva a participar en organismos tripartitas, buscando el desarrollo económico a costa de la clase trabajadora.

Concluyendo, la creación de la Comisión Nacional Tripartita tiene, en nuestra opinión, el objetivo de mediatizar la lucha de clases y el movimiento obrero concretamente, ya que dentro de este organismo, la representación de los distintos factores de la producción tienen importancia igualitaria, como si el trabajo y el capital tuvieran los mismos intereses o representaran intereses coincidentes!

Claro está que todo esto resulta legitimado constitucionalmente, y es precisamente en la instauración de la ya mencionada Comisión Tripartita, el 17 de mayo de 1971, que el Presidente Echeverría hace mención a ello:

"...el artículo 123 estableció una serie de principios que supone el equilibrio entre -- los factores de la producción y la armonización de los derechos del trabajador y los -- del capital."

El mismo Presidente Echeverría reconoce que "por desgracia" este equilibrio y esta armonía no se han logrado.

".. el proceso de crecimiento que nuestro país ha experimentado en los últimos años no ha respondido íntegramente, por desgracia, a los principios de armonía entre -- los factores de la producción y entre los factores de actividad económica previstos por nuestra Constitución y nuestras leyes"

Hace después una afirmación que no creemos necesita - comentario alguno:

"..los objetivos del gobierno de la república coinciden con los de los obreros y los modernos empresarios mexicanos..."(4)

En esa misma fecha, representantes de los diversos - sectores expresaron su interés por la solución de los principales problemas de nuestro país. Consideramos interesante transcribir aquí algunas palabras de esas intervenciones, cuya superficialidad y manejo demagógico son ostensibles:

Gilberto Aceves Alcocar.- Secretario General de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado:

"...creemos que con el mismo fundamento con que se ha hecho justicia en el campo, dándole la tierra a quien la trabaja, en la ciudad debe - facilitarse al trabajador la posibilidad de ocupar lícitamente el pedazo de suelo urbano - que necesita para vivir con sus familias cómoda, higiénica y dignamente..."

Fidel Velázquez.- Secretario General de la -- CTM:

"...creo que el movimiento obrero, hasta ahora,

(4) Confrontación sobre problemas económicos.- Serie Documentos/1.- Secretaría de la Presidencia. 1971. pág. 6.

ha actuado con sentido de responsabilidad, con serenidad absoluta, con patriotismo y con el deseo de colaborar con los regímenes de la revolución...."

Lic. J. Rafael de Regil.- Asesor de la Confederación Patronal de la República Mexicana:

"...los empresarios mexicanos, atentos siempre a los planteamientos sobre las grandes carencias nacionales, acogen con sumo interés el que se refiere a la construcción de viviendas....."

Manuel Espinosa Yglesias.- Presidente de la Asociación Nacional de Banqueros:

"...creo con firmeza que en un país con la enorme potencialidad del nuestro, no debemos perdernos en pequeñeces, debemos pensar en grande. No perdamos demasiado tiempo - discutiendo cómo repartir la pequeña tajada que tenemos y descuidemos mientras tanto las brillantes posibilidades que nuestro México nos ofrece para hacer un gran pastel..... Gobernantes, obreros y empresarios tenemos un compromiso con el resto del país, en particular con los campesinos y con las generaciones de mexicanos que ocuparán nuestro lugar: debemos construir un México en el que haya menos miseria, menos insalubridad y menos ignorancia. (5)

Si es en el marco anterior en donde se desarrollan -- las pláticas para tratar de solucionar los problemas que aquejan a nuestro país, no nos queda más que confirmar una vez más la imposibilidad de tales soluciones.

De cualquier forma y con la aprobación de los diversos

(5) cfr. Ob. Cit. ps. 56, 116 y 119.

sectores de la producción y la anuencia del gobierno, se crea el organismo INFORAVIT con carácter tripartita y -- consecuente con la idea de "solidaridad social" de la que habla el Presidente de la República.

El sector empresarial vió con agrado la iniciativa - de creación de este Instituto, al lograr con dicha iniciativa un medio eficaz para liberarse de la obligación constitucional de proveer a sus obreros de una vivienda digna e higiénica, ya que los costos de sus aportaciones son derivados a otros sectores aumentando los precios de sus -- productos, que en la última instancia son pagados precisamente por la clase trabajadora. De esta manera, los ejecutivos de la rama de la industria de la construcción se aprovecharon de la situación y como primera medida aumentaron significativamente los precios a los materiales de construcción.

El interés de los líderes del sector sindical estaba fundamentalmente en la búsqueda de legitimación frente a las bases y el control político por parte de los sindicatos afiliados o reconocidos por la CTI, en contra de la aparición de líderes que puedan opacar la legitimidad de los anteriores "charros" sindicales. Además, representa una fuente de ingresos personales a través de la consecución de contratos bajo la forma de promociones externas, de las que ya hablamos.

Puede considerarse que los objetivos seguidos por el sector estatal fueron la legitimación política, la continuación del sistema económico de acumulación y una dinamización de la economía. Además, este programa tiende a neutralizar los grandes problemas derivados del empleo y la "atonía" económica del país.

Pero en todo este juego de intereses, lo único que no se ve claro es el cumplimiento del auténtico derecho habitacional de los trabajadores y es en este aspecto del problema que coincidimos con la crítica que a la reforma propiciatoria de la creación del INFONAVIT hace el Doctor Mario de la Cueva.

En efecto, en el capítulo denominado El Problema de las Habitaciones de su libro Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, el maestro se refiere a la reforma de la fracción XII diciendo de ella que:

"..suprimió el derecho de los trabajadores en contra de las empresas, introdujo en la Constitución la mayor mentira constitucional de nuestra historia -y hasta donde sabemos, de la historia universal- condonó -graciosamente la obligación de las empresas e impuso al pueblo la obligación de -- constituir un fondo en beneficio de los -- trabajadores.."

"..los trabajadores fueron despojados de - un derecho actual, concreto, vivo y vigente, en contra de las empresas a las que -- prestan su trabajo.."

y establece las consecuencias de este despojo:

"...los trabajadores perdieron un derecho actual, plenamente definido y exigible ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje".... "La aportación de la empresa al fondo de la vivienda, será pagado con las compensaciones de que fueron despojados los trabajadores..." "...nada podrán reclamar a las empresas y tendrán que esperar diez años para reunir el anticipo primero en la adquisición de una habitación" (6).

De acuerdo con el propio Jurista, la reforma representa también la "victoria del capital", por las siguientes razones:

- a) Fue elevada a la categoría de norma constitucional una tesis que sostuvieron los empresarios en 1969.
- b) Se suprimió una obligación actual, concreta y exigible a los empresarios, de proporcionar una vivienda a sus trabajadores.
- c) El fondo para la vivienda será cubierto por el pueblo, pues las empresas cargarán el cinco por ciento a los costos de producción, lo cual, a su vez, se pagará con el aumento a los precios de sus productos.

Por último, lamenta que en el Instituto "se sienten - los representantes de las empresas, que nada tienen que hacer ahí, porque se trata de dinero del pueblo para una parte del pueblo".

(6) De la Cueva, Mario.- El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.- Edit. Porrúa.- 1975. págs. 402 a 409 inc.

Es evidente que los más beneficiados con la reforma constitucional fueron los grandes empresarios y que son --ellos los menos indicados para formar parte del INFONAVIT, ya que ni siquiera, como ha quedado establecido, puede decirse que hayan sufrido una merma en sus ganancias al efectuar sus "aportaciones".

Pero también es importante señalar, y aquí disentimos de la opinión del Doctor de la Cueva, que si bien la Constitución establecía un claro derecho para los trabajadores y una obligación a los patrones, esto no quiere decir que esta última se acatará. No puede negarse que en México - existe una gran cantidad de pequeñas o medianas industrias con mucho menos de cien trabajadores que al ser incluidas en la obligación no hubieran podido cumplir con ella.

Ojalá y con tan sólo establecer que todos los patrones deben proporcionar una vivienda digna a sus trabajadores, esto fuera posible. Pero pensamos que un problema de tal magnitud no puede solucionarse milagrosamente, sin tomar en cuenta la realidad imperante en nuestro país.

Las reformas que motivaron la creación del INFONAVIT fueron consecuencia lógica del sistema en que vivimos y - esto puede comprobarse al revisar los aspectos socio-políticos, económicos e ideológicos que las propiciaron.

3.- Aspectos Socio-político, Económico e Ideológico de las reformas que motivaron la creación del INFONAVIT.-

A) Socio-político.- Se satisface la necesidad de crear vías y elementos que propicien, de alguna manera, cierta movilidad social que aparente aliviar las grandes desigualdades entre los diversos estratos sociales del país. No importa que el alivio sea ficticio en esencia. Por otra parte, se hace partícipes de nuestro relativo crecimiento económico a los grupos marginados y estratégicamente más importantes. También funciona como respuesta a los urgentes problemas provocados por la exagerada concentración de la población urbana y su distribución caótica y contrastante que produce una escasez y un encarecimiento del espacio habitable y una degeneración aberrante de la habitación.

Esta concentración exagerada resulta mucho más peligrosa políticamente, si se considera que la mayoría de los habitantes de las ciudades pertenecen a la clase productiva, a los sectores sociales menos favorecidos y con más disposición a la concientización política de clase. Si alguna razón mueve a la burguesía nacional y al gobierno federal a realizar reformas socio-económicas, es la cabal comprensión de la amenaza que significa la extrema depauperización de la clase dominada para el mantenimiento del orden establecido. Es por esto, que la política "populista" de la planificación urbana y en es

pecial de la habitación para trabajadores, expresa el intento exitoso, en cierta medida, por mantener controlado y manipulado ideológica y económicamente al sector productivo más peligroso por sus posibilidades organizativas.

- B) Económico.- Supone una redistribución de la plusvalía generada por el sistema productivo. Pero sucede que la redistribución no se realiza en el ingreso sino en el consumo, ya que si bien los patronos "aportan" un porcentaje mínimo sobre los salarios para crear un fondo nacional, son los trabajadores sobre quienes recae la carga económica al recibir un crédito que cubrirán en su totalidad. Además, el movimiento de capital que implica, beneficia indirectamente a la misma clase social "que lo aporta": la burguesía. Si bien la aportación de 5% sobre el salario constituye el resultado de una leve reforma fiscal, el capital reunido, el fondo financiero, regresa a manos de los empresarios a través de la construcción de viviendas y provisionamiento de materiales y accesorios, pagado con ese mismo capital que constituye el "patrimonio de los trabajadores", el cual es dinero de ellos mismos.

Por otra parte, en el momento de nacer la institución financiera INFONAVIT, el país se hallaba en un receso económico provocado por diversas circunstancias. Es por esto, que al crearse dicho fondo se produjo una

amplia movilización de capitales que se revirtieron sobre el aparato productivo. Pero esta movilización se hizo sin previa planeación, propiciando una gran especulación que favoreció principalmente a los voraces -- constructores y proveedores en la rama de la construcción.

- 2) Ideológico. Funcionan como medio y como resultado de la política característica de nuestros actuales regímenes. Se trata de realizar algunos cambios que aún -- siendo superficiales, permitan construir sobre ellos un gran edificio de simulación y apariencia. Así, una serie de reformas legislativas profundamente reaccionarias, son presentadas como logros de una "lucha constante de la clase obrera por sus derechos". Esta "conquista obrera" es en realidad una conquista patronal, sector que ha logrado desembarazarse de molestas obligaciones legales.

CAPITULO VI

SOLUCIONES AL PROBLEMA DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

1.- Comentarios Preliminares.-

Antes de proponer las soluciones que habrán de culminar el presente trabajo, creemos necesario dejar asentado nuestro criterio en relación con algunos puntos que consideramos de importancia.

En primer lugar, tenemos que afirmar que una solución integral del problema habitacional no puede darse en un sistema como el nuestro. A este respecto, algunas de las razones que pudiéramos aducir para confirmar lo dicho, son aquellas que expusiera hace más de un siglo el filósofo Federico Engels en su "Contribución al Problema de la Vivienda" y que siguen vigentes en lo que a México se refiere, como puede verse en la transcripción que hacemos en seguida:

"No podría existir sin penuria de la vivienda una sociedad en la cual la gran masa trabajadora no puede contar más que con un salario y, por tanto, exclusivamente con la suma de medios indispensables para su existencia y para la reproducción de su especie; una sociedad -- donde los perfeccionamientos de la maquinaria lanzan continuamente a masas de obreros fuera de la producción; donde el retorno regular de violentas fluctuaciones industriales condiciona, por un lado, la existencia de un gran -- ejército de reserva de obreros desocupados y, por otro lado, echa a la calle periódicamente a grandes masas de obreros sin trabajo; donde

los trabajadores se amontonan en grandes ciudades y de hecho mucho más de prisa de lo que, en las circunstancias presentes, se edifica - para ellos, de suerte que pueden siempre encontrarse arrendatarios para la más infecta de las pocilgas; en fin, una sociedad en la cual el propietario de la casa tiene, en su calidad de capitalista, no solamente el derecho, sino también, en cierta medida y a causa de la concurrencia, hasta el deber de exigir sin consideración los alquileres más elevados. En semejante sociedad, la penuria de la vivienda no es en modo alguno producto del azar; es una institución necesaria que no podrá desaparecer, en sus repercusiones sobre la salud, etc. más que cuando todo el orden social que la ha hecho nacer sea transformado de raíz." (1)

Concretamente en nuestro país y en la época actual, el maestro Alonso Aguilar, en su ensayo titulado "La lucha por el Poder. Exigencias de un Programa Revolucionario" establece también que no será dentro del capitalismo que tengan solución los grandes problemas nacionales:

"La forma elocuente en que la crisis y en particular el desempleo, la inflación, la devaluación del peso, la incontenible fuga de divisas y la escandalosa especulación exhiben la incapacidad del capitalismo del subdesarrollo y de la clase en el poder para poner en marcha una política mínimamente racional -que al menos limite la dilapidación criminal de la riqueza y rescate siquiera una parte de la fuerza de trabajo de la desocupación crónica, la miseria y aun el hambre-, convence a millares de mexicanos que el ciclo histórico de la burguesía se ha cerrado, que los graves problemas a que se enfrenta el país no podrán ser resueltos bajo el capitalismo y que sólo la unidad y la acción revolucionaria de los trabajadores -no las componendas ni la supedi

(1) F. Engels, Contribución al problema de la vivienda. - Ediciones en lenguas extranjeras, Moscú, págs. 48-49.

tación de éstos a la oligarquía en el marco de la "alianza para la producción", - podrán abrir una perspectiva de cambio -- que ofrezca al pueblo la posibilidad de - trabajar y vivir dignamente."(2)

No es nuestra intención, sin embargo, asumir una actitud negativa sino por el contrario, proponer reformas que de alguna manera limiten o contrarresten la explotación de los trabajadores y que puedan tener una significación futura. Aquí vamos a repetir, por identificarnos con ellas, - las ideas que al respecto manifiesta el maestro Alonso Aguilar en su ensayo ya mencionado:

"El hecho de que la revolución democrática burguesa haya quedado atrás en nuestro país no significa que sean invigentes muchas de las reivindicaciones por las que el pueblo mexicano luchó sin éxito hasta ahora. El que la burguesía monopolista rechace y a menudo aún denuncie ciertas demandas como "subversivas" y "comunistas" no es tampoco razón para dejar de luchar por ellas. Un programa antimonopolista y antimonopolista debiera hacerlas suyas y apoyarlas sin reservas. Tal programa no es algo nuevo ni menos extraño a las masas: es tan sólo la condición para actualizar y vigorizar las viejas luchas de nuestro pueblo, las luchas por -- las que dieron su vida Zapata y Flores Magón, Juárez y Ocampo, Hidalgo, Morelos y -- tantos otros mexicanos ilustres. Es la lucha de siempre sólo que en una nueva fase histórica y un nuevo y más eficaz encuadramiento político..... Por justas que sean -- las reivindicaciones que se enarbolean, su importancia política real dependerá de que no queden en el papel, de que se lleven a

(2) Aguilar, Alonso.- La lucha por el poder.- Exigencias de un programa revolucionario.- Revista Estrategia.- No. 16, 1977, p. 34.

la práctica y sirvan para intensificar la lucha y para asegurar avances, inclusive modestos, pero que creen las condiciones necesarias para ir más lejos. Un pequeño triunfo en la lucha diaria cuenta a la postre, mas que el radicalismo verbal. Un pequeño avance que en alguna medida fortalezca la lucha es siempre mejor que la opción dogmática de: "todo o nada."(3)

Será entonces a partir de una realidad actual y conscientes de sus limitaciones, que habremos de proponer las soluciones al problema que nos ocupa.

Por otra parte, es importante señalar que aún cuando el INFONAVIT no es el único organismo responsable de solucionar el problema de la vivienda en nuestro país, es a través de él que puede evaluarse la política habitacional en México, ya que incluye como derechohabientes a la mayoría de los trabajadores. El resto, como son empleados federales, militares, etc., queda protegido por sus respectivas normas.

Quedan fuera de nuestro análisis los desempleados y sub-empleados que día con día aumentan en forma alarmante y cuyo estudio sería tema de otra tesis. De cualquier forma, creemos que un organismo de la importancia del INFONAVIT, en un futuro podrá incluir dentro de sus objetivos la atención a un problema tan serio como el de la -

(3) Ob. Cit. p. 35.

habitación para los desempleados y sub-empleados, quienes en última instancia padecen los rigores del sistema injusto en que vivimos.

Por último, siendo el INFONAVIT hoy por hoy, el organismo más importante en el campo de la vivienda, será precisamente dentro de él donde puedan producirse cambios a partir de los cuales se logren resultados que beneficien directamente a la clase oprimida y por lo tanto es en relación a este Instituto que proponemos las soluciones siguientes:

2.- El INFONAVIT como Organismo Unitario de los Trabajadores.-

En el capítulo anterior de este trabajo se mencionaron las razones que se consideran como la fuerza motriz de la creación del INFONAVIT y el porqué de su carácter tripartita. Se analizaron también los resultados obtenidos hasta la fecha, concluyendo que no son aquellos que se esperaban y que difícilmente dentro de sus actuales circunstancias, puede hablarse de este Instituto como vía de solución al problema habitacional de los trabajadores en México.

Es por todas esas razones que proponemos un cambio radical en la estructura del INFONAVIT, suprimiendo su carácter tripartita y convirtiéndolo en un organismo unitario de los trabajadores y para los trabajadores. Esto puede lograrse tomando las siguientes medidas:

- A) Supresión total de la representación empresarial - dentro del Instituto.
- B) Intervención limitada por parte del gobierno sin - que tenga éste una representación que implique toma de decisiones o directrices. Brindaría en todo caso y cumpliendo uno de sus principales objetivos -servir al pueblo- apoyo y orientación al organismo.

A) Supresión del Sector Empresarial Dentro del Instituto.-

Si los empresarios no comparten los intereses de los - trabajadores, no vemos el porqué de su intervención en un - organismo que pretende reivindicar precisamente a esa clase.

Ya ha quedado señalado que las "aportaciones" de los patrones no han implicado ninguna merma en sus utilidades y - sí, en cambio, los ha beneficiado el eximirlos de la obligación de proporcionar viviendas a sus trabajadores.

El Fondo Nacional de la Vivienda está integrado con dinero de los trabajadores y son ellos quienes deben manejarlo.

Al decir lo anterior, estamos conscientes de los riesgos que implica este manejo, pues de sobra es sabido que - la gran mayoría de nuestros trabajadores no están debidamente representados. A pesar de esto creemos que debe correrse el riesgo, pues son precisamente los trabajadores quienes tienen que luchar por una representatividad auténtica y

democrática, eliminando los vicios del sindicalismo mexicano. Confiamos, además, en el hecho de que aunque de manera incipiente, el país cuenta ya con un sector de la clase laborante consciente de sus responsabilidades como tal.

B) Intervención Limitada del Gobierno.-

En la exposición de motivos de la Ley del INFONAVIT, - el entonces presidente Lic. Luis Echeverría sentó las bases para la estructuración del INFONAVIT:

"..Por cuanto a la estructuración orgánica del Instituto, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, fijará las bases para determinar - las organizaciones nacionales de trabajadores y patrones que intervengan en la constitución y funcionamiento de sus diferentes órganos directores...Un Director General - nombrado por la Asamblea General a proposición del C. Presidente de la República encabezará los órganos ejecutivos..."(4).

Obviamente, aquellas "organizaciones nacionales de trabajadores" tendrán que ser las reconocidas oficialmente y - las que, como dijo Fidel Velázquez ante la Comisión Nacional Tripartita, tienen "el deseo de colaborar con los regímenes de la revolución", dejando fuera a cualquier organización - independiente que haya surgido o pueda surgir.

Por otra parte, el Director General nombrado a proposi

(4) cfr. Exposición de Motivos de la Ley del Infonavit.

ción del C. Presidente será, de acuerdo con el criterio de "solidaridad social", una persona capaz de "conciliar los intereses de los factores de la producción".

Consideramos que con esto se reitera la demagogia gubernamental ya tradicional en nuestro país, ya que los Directores Generales, dada la importancia del nombramiento, tendrán que ser por necesidad funcionarios o políticos de alto nivel y consecuentemente integrantes de la alta burguesía nacional quienes tenderán por fuerza a proteger sus -- propios intereses.

Pero ya hemos visto además que el gobierno, al "aceptar con agrado" la idea de la creación de un organismo tripartita que habría de manejar el Fondo Nacional de la Vivienda, tuvo entre otras, las siguientes intenciones:

a) "ayudar" a los empresarios a cumplir un mandato constitucional que de hecho no habían acatado; b) paliar las demandas de los trabajadores con una política populista-nacionalista y c) ejercer un mayor control ideológico sobre las bases.

En nuestro concepto, para evitar una intervención nociva en el INFONAVIT de una clase que forma parte ya de la alta burguesía nacional, la actividad del gobierno deberá limitarse a dos aspectos:

a) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público seguirá funcionando como instrumento de cobro de las --

aportaciones patronales, manteniendo así la fuerza obligatoria requerida para ellas; y

- b) Se formará una Comisión integrada por especialistas en los diversos aspectos del problema habitacional (SAHOP, SSA, IMSS, etc.) para asesorar y orientar al Instituto.

3.- Reformas Legislativas.

Al inicio de este capítulo afirmamos que no es dentro de un sistema capitalista como el nuestro donde creemos que puede darse una solución integral al problema habitacional. Por lo tanto y para ser congruentes con esa afirmación, tendríamos que recomendar, ante todo, un cambio radical de -- nuestro sistema con todas aquellas reformas constitucionales que esto implica.

Preferimos, sin embargo, partir de la realidad y aceptar que dentro de las actuales circunstancias, deben proponerse reformas con la idea de un pequeño logro que siendo -- factible hoy, tenga una significación futura.

En el problema que nos ocupa, tenemos la certeza de -- que ese pequeño logro se habrá conseguido cuando el INFONAVIT esté funcionando como un organismo dirigido por auténticos trabajadores al servicio de su propia clase.

De esta manera, las reformas legislativas que se proponen se reducen a los siguientes puntos:

- Constitución.- fracción XII del Apartado "A" del artículo 123.
- Ley Federal del Trabajo.- artículo 138 y demás - relativos.
- Ley del Instituto del Fondo Nacional de los Trabajadores.

CONCLUSIONES

- PRIMERA.- No debe negarse el derecho de los trabajadores al uso de viviendas dignas y cómodas. En México este derecho fue consagrado en la Constitución de 1917, pero por diversas razones su cumplimiento no se ha llevado a cabo al grado de que en la actualidad existe una necesidad global de viviendas alrededor de 350 mil unidades al año.
- SEGUNDA.- En un estudio comparativo de las políticas habitacionales en países con diversos grados de desarrollo y sistemas políticos y socio-económicos antagónicos, se concluye que es en la URSS en donde ya se ha solucionado el problema en forma integral.
- TERCERA.- El INFONAVIT como organismo de carácter tripartita creado para manejar el Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, surge como resultado de una política populista-nacionalista del entonces presidente Lic. Luis Echeverría, con el objeto de controlar las movilizaciones sociales antigubernamentales aparecidas en el régimen diazordacista, mediante corporaciones tripartitas que pretendían conciliar los intereses antagónicos de empresarios y trabajadores.

CUARTA.- A seis años de su creación, el INFONAVIT arroja cifras que están muy por abajo de sus metas señaladas, con un promedio de créditos otorgados que representa tan sólo a un 3.3% de la totalidad de los trabajadores inscritos.

QUINTA.- Si se acepta que la solución integral a un problema tan grave como el de la vivienda para los trabajadores no puede darse en un sistema capitalista, la única proposición posible sería el cambio radical de nuestro sistema con todas las reformas que ello implica. Sin embargo, aceptando la realidad actual se piensa en la necesidad de proponer reformas que aunque por ahora impliquen tan sólo un pequeño logro, puedan en cambio tener una significación futura.

SEXTA.- Se propone entonces un cambio radical en la estructura del INFONAVIT, suprimiendo su carácter tripartita para convertirlo en un organismo unitario de los trabajadores. Esto significa la sujeción total de la representación empresarial dentro del Instituto y la intervención gubernamental limitada a prestar apoyo y orientación al organismo, basado en el cumplimiento de uno de sus principales objetivos, que es el de servir al pueblo.

SEPTIMA.- Para llevar a cabo lo anterior, se requieren las siguientes reformas: Fracción XII del Apartado - "A" del artículo 123 Constitucional; Ley Federal del Trabajo en su artículo 138 y demás relativos y, por supuesto, la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

B I B L I O G R A F I A

- AGUILAR M., ALONSO.- La Lucha por el Poder.- Exigencias de un Programa Revolucionario.- Edit. Nuestro Tiempo. 1976.
- AGUILAR M., ALONSO Y
- CARMONA, FERNANDO. México, Riqueza y Miseria.- Edit. Nuestro Tiempo. 1977.
- BAUER, CATHERINE. The Dreary Deadlook of Public Housing. Architectural Forum. 1957.
- BUELINK J., HORACIO. Contribución del Infonavit en la Reducción del Déficit Habitacional en México.- INFONAVIT, 1974.
- Vivienda y Planificación Urbana en Costa Rica.- 1977.:
- B. MOGHALOV.- Economic Development Under the Tenth Year Plan.- Novosti Press Agency.
- CASTELLS, MANUEL.- La Cuestión Urbana. Siglo XXI Edit. 1977.- Movimientos Sociales Urbanos.- Siglo XXI.- Problemas de Investigación en Sociología Urbana. Siglo XXI.
- CONFRONTACION SOBRE PROBLEMAS ECONOMICOS.- Serie Documentos/1.- Secretaría de la Presidencia. 1971.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE CUBA.
- CONSTITUCION DE LA URSS.
- CONVENCIONES Y RECOMENDACIONES.- Organización Internacional del Trabajo. 1966.
- DE LA CUEVA, MARIO. Derecho Mexicano del Trabajo. Edit. Porrúa, 1949. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Edit. Porrúa, 1973.

- DOCUMENTOS Y RESOLUCIONES.- XXV Congreso del PCUS, Moscú, 1976. Agencia de Prensa Novosti.
- ENGELS, FEDERICO. Contribución al Problema de la Vivienda.- Ediciones en Lenguas Extranjeras.- Moscú.
- H. KLABER, EUGENE y
S. BUTTENHEIM, HAROLD. Enciclopedia Americana. 1961.
- INFONAVIT. Primer Informe Anual de Actividades. 1973.
Sexto Informe Anual de Actividades. 1978.
- K. ZHUKOV y V. FEDOROV. La Edificación de Vivienda en la URSS. Edit. Progreso, Moscú, 1974.
- LEY CONSTITUCIONAL DE LA REFORMA URBANA. Habana, Cuba. 1960.
- LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES. 1972.
- LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931.
- LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970.
- MASSIMO, SALVATORE. Los Estados Unidos.- Biblioteca Universal Life en Español. 1968.
- NUNEZ, OSCAR. Intereses de Clase y Vivienda Popular en la Ciudad de México. Ediciones SIAP. 1974.
- RAMIREZ BARBER, MIGUEL. El BID y el Desarrollo Urbano en América Latina.- Publicaciones Vivienda INFONAVIT. 1977.
- REVISTA MEXICANA DEL TRABAJO.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.- 1972.
- S. CATZ, ROBERT. Historical and Political Background of Federal Public Housing Programs. North Dakota Law Review. 1973.

- TENA RAMIREZ, FELIPE. Leyes Fundamentales de México,
Edit. Porrúa.
- TRUEBA URBINA, ALBERTO. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.
Edit. Porrúa.
- YLLANES RAMOS, FERNANDO. El Foro. Organó de la Barra de
Abogados. México.