

29 637

X



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

EL INFONAVIT Y LA PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA EN MÉXICO

PF

XD

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

Eduardo Porcayo Vergara

MEXICO, D. F.

1979
12309



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

"EL INFONAVIT Y LA PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA EN MEXICO"

I N D I C E

	página
INTRODUCCION	I
I.-CAPITULO PRIMERO	
Análisis histórico del problema de la vivienda en México.	
a).-En el México Prehispánico.....	7
b).-En la Etapa Colonial.....	12
c).-En el México Independiente.....	15
d).-Situación Actual.....	17
II.-CAPITULO SEGUNDO	
El problema de la vivienda obrera en México.	
a).-La falta de Planificación.....	19
b).-Las Grandes Concentraciones Urbanas.....	25
c).-Los Asentamientos Humanos.....	29
III.-CAPITULO TERCERO	
Antecedentes Jurídicos que tratan de resolver el problema de la Vivienda.	
a).-Leyes Reglamentarias de la Fracción XII del Artículo 123 Constitucional.....	36
b).-Ley Federal del Trabajo de 1931.....	42
c).-Ley Federal del Trabajo de 1970.....	44
IV.-CAPITULO CUARTO	
Ley que crea el Infonavit.....	54
a).-Objetivo de la Ley.....	66
b).-Generalidades.....	69
c).-Política Habitacional del Infonavit.....	73
CONCLUSIONES.....	78
BIBLIOGRAFIA.....	82

INTRODUCCION

Ignacio Ramirez "El Nigromante" a cien años de su muerte sus ideas siguen siendo actuales a través de tantos y tantos discípulos que supo encauzar hacia la solución de los problemas, de los grupos sociales débiles y el mejor título para honrarlo es el de Precursor del Constitucionalismo Social, como acertadamente lo llama el Maestro Alberto Trueba Urbina.

Lo que el Nigromante deseaba para el trabajador en parte se plasma en la Constitución de 1917 y es de suma importancia la problemática de la vivienda para los trabajadores, ya que es antes que todo una cuestión social y el Infonavit es una institución de los trabajadores y para los trabajadores.

El Infonavit nació para resolver el problema de los trabajadores, desde 1917 se plasma el problema de la vivienda en la Constitución y a pesar de ello, más de medio siglo permaneció sin ninguna aplicación.

Con el siglo XIX se inició la transformación social de México. El sistema colonial no desapareció de inmediato con la Independencia, así es que la igualdad preconizada por los insurgentes no tuvo la operancia que pensaron.

Los debates del constituyente de 1856 en los cuales, los representantes del Partido Liberal Progresista señalaron la precaria situación que prevalecía para los trabajadores, -- resultado lógico tanto de los abusos patronales, como a la impotencia de la ley para corregirlos.

Lo que prevaleció fue la tendencia de los moderados, -- que a pesar de reconocer la existencia del problema, solo apoyaron la declaración de libertad de trabajo, dejando su regulación a las disposiciones de carácter secundario.

En todo el siglo XIX, bajo la tesis del liberalismo, la Nación se desarrolló desigualmente, ya que la libertad tantas

veces invocada fue una libertad nominal, de tal manera que, antes del movimiento armado de 1910, el trabajador se encontraba al igual que los campesinos del país en la parte más baja de la pirámide social.

El día primero de julio de 1906, en la ciudad de St. Louis Missouri fue lanzado el programa que suscribiera Ricardo Flores Magón, el cual, en su exposición de motivos daba cuenta de la deplorable situación del obrero mexicano, por sus jornadas exhaustivas, por sus antihigiénicas y miserables habitaciones, por sus bajos salarios; en suma, por todas las formas de explotación del trabajo existentes en aquel tiempo.

Pugnaba por una mayor protección para los trabajadores por una jornada no mayor de ocho horas, por el establecimiento de un salario mínimo, por la higiene de los talleres, el descanso dominical, por la prohibición del trabajo infantil, así como por dar preferencia a los trabajadores mexicanos en relación a los extranjeros y, además, consideraba la necesidad de que se prestara a los trabajadores alojamiento higiénico.

La influencia de este programa fue definitiva, pues fueron obreros magonistas los que promovieron las huelgas de Cananea y Río Blanco, y quienes también lucharon en el Constituyente de 1917 por la incorporación de los derechos de los trabajadores a nuestra ley suprema.

Esteban Baca Calderón, miembro de los grupos magonistas, participante en consecuencia de la nueva ideología del partido liberal mexicano y, más tarde, del Constituyente de Querétaro, representa indudablemente uno de los eslabones entre la ideología obrera, la lucha sindical y la programación constitucional.

Heriberto Jara, magonista, activo participante de la huelga en Río Blanco, Su intervención en el Constituyente de

1917 es de una alta relevancia para el triunfo obrero que representa la aprobación del Artículo 123.

El proyecto de reformas presentado por Carranza fue aprobado por la Asamblea Constituyente (La comisión encargada de estudiar este aspecto la integraron el Ingeniero Pastor Rouaix, Victoriano E. Góngora, Esteban Baca Calderón, Luis Manuel Rojas, Dionicio Zavala, Rafael de los Ríos y Silvestre Dorador, contando con la colaboración del Lic. José Natividad Macías) - al aprobarse el Artículo 123 que consagró un conjunto de garantías sociales para los trabajadores, tendientes a corregir la injusticia a que, hasta entonces, venían siendo sometidos. (1)

Se consagró también en el Artículo 123 el derecho de los trabajadores a gozar de habitaciones cómodas e higiénicas si bien la obligación correlativa de los patrones quedó condicionada para las negociaciones agrícolas, industriales, mineras o de cualquiera otra forma de trabajo que estuviera fuera de las poblaciones, o que estando dentro de ellas ocupasen un mínimo de trabajadores mayor de 100, dato revelador del incipiente desarrollo económico en que se encontraba el país al término de la revolución de 1910.

A pesar de que el precepto constitucional estableció la obligación de dotar de habitaciones a los trabajadores, este precepto normativo no fue cumplido, no obstante las regulaciones legales que al respecto se intentaron.

La Ley Federal del Trabajo de 1931 que fue la primera Ley, dejó a la iniciativa del ejecutivo federal y a la de las entidades federativas, vigilar las condiciones y plazos para el cumplimiento a la obligación patronal, con base en diversos factores reales de la prestación de los servicios y de la capacidad económica de las empresas.

(1) Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917. Autor: Ing. P. Rouaix. Gobierno del Edo. de Puebla, 1945.
Dr. Alberto Trueta Urbina, El Artículo 123, México 1945.

La obligación de dotar de casas fue reglamentada para las empresas de jurisdicción federal en 1941, creandose al efecto sistemas que los graduaban, otorgando plazos razonables - para cumplirla en atención a los recursos económicos de los - patronos. Debe indicarse que diversas circunstancias impidieron la aplicación de esta ley reglamentaria en este renglón, y que solo a través de la lucha de los organismos obreros más - importantes del país, en sus contratos colectivos se pudieron llevar a cabo programas habitacionales, si bien todo ello en - forma aislada.

Al promulgarse en 1970 la nueva Ley Federal del Trabajo se estableció un capítulo especial para reglamentar la obligación habitacional, consciente el legislador de que el mandato constitucional relativo a las habitaciones para los obreros no había tenido una aplicación efectiva, entendiéndose que - habían influido diversas causas, entre las que deben subrayarse:

I.-La situación económica en la que quedó el país al - término del movimiento armado de 1910.

II.-La crisis económica internacional de 1929 que afectó, en forma muy importante a México.

III.-El desigual desarrollo de la industria del país.

IV.-La tasa de crecimiento demográfico urbano, que está considerada como una de las más altas del mundo.

V.-La emigración del campo a las ciudades que ofrecían mejores condiciones de trabajo, como resultado del incipiente - desarrollo industrial de México, y las ínfimas condiciones en - el campo.

VI.-La resistencia de los patronos a cumplir con el - mandato constitucional.

VII.-El que los propios patronos no tenían recursos eco

nómicos suficientes para afrontar en forma individual la construcción de viviendas, razón esta última por lo que, en la nueva ley federal del trabajo se consignó la obligación habitacional, regulándola mediante un sistema de negociación contractual que preveía diversas posibilidades para dotar de habitación a los obreros, considerando que no era posible establecer un sistema rígido que pudiera cumplirse en forma inexorable.

Se presentó ante el Congreso de la Unión, una iniciativa de ley para reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de crear un Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que se integraría con aportaciones de los patrones, calculadas sobre el 5% de los salarios que percibieran los mismos, como cuota diaria; presentó también una iniciativa para reformar y adicionar la ley Federal del Trabajo adecuandola a la nueva disposición constitucional y, por último, una iniciativa para crear un organismo administrador de dichos fondos y que tendría a su cargo la coordinación y el financiamiento de los programas de construcción de casas destinadas a ser adquiridas por los trabajadores.

Acertadamente, la iniciativa de reformas a la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 constitucional, señaló que el problema de la vivienda no puede abatirse con sistemas de arrendamientos o ayudas parciales, ni podrá ser resuelto -- con los convenios de obreros y patrones, por lo que se planteó suplirlos mediante un plan que movilizara recursos masivos -- por un tiempo indefinido y con un programa financiero revolvente de constante incremento y ágil aplicación.

Fue producto de este nuevo marco jurídico una ardua labor llevada a cabo por representantes de los trabajadores, de los patrones y del propio Gobierno Federal, a través de la Co-

misión Nacional Tripartita que presidió el C. Secretario del - Trabajo y Previsión Social, cuyas proposiciones para establecer una política habitacional para los trabajadores fueron producto del más acendrado espíritu de solidaridad social entre los factores de la producción, es decir, entre los trabajadores y los patrones, con el propio gobierno federal.

Se puede afirmar que esta expresión de realidad social denominada Infonavit, que esta expresión de solidaridad social es singular y única en la historia del país.

CAPITULO I

I: ANALISIS HISTORICO DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN MEXICO.

a).-EN EL MEXICO PREHISPANICO.

El desarrollo del hombre nos ha demostrado que la vivienda influye poderosamente en la conducta moral y social de una familia.

La vivienda y sus alrededores han determinado en la -- historia factores importantes que han influido en el natural -- desarrollo de las funciones de sus moradores, y por lo tanto, -- el tipo de casa que una sociedad determina para sus diferentes -- clases, nos ilustra acerca de su modo de ser.

Podemos determinar en la época prehispánica los siguientes aspectos:

Al empezar los pueblos prehispánicos a transformarse -- de nómadas a sedentarios, pensaron en todos los casos, sin duda -- alguna, instalarse en valles o en lugares donde se encontrara -- un río, un lago o, en su caso, una tierra fértil y poder realiz- -- ar para la subsistencia de sus miembros, la pesca y la agricul- -- tura, que trajeron consigo muchos beneficios para el desarro- -- lle y porvenir de éstos; y que precisamente se iban poblando -- con el transcurso del tiempo, porque esta situación los motivó -- a que no anduvieran de un lugar a otro, sino que en un solo si- -- tio empezaran a desarrollar lo que posteriormente fueron pe- -- queñas y hasta grandes ciudades.

Consideramos que las principales causas que motivaron -- a nuestros antiguos antecesores a un desenvolvimiento social, -- político y cultural; fueron las circunstancias cambiantes del -- medio ambiente que reinaba en aquel entonces, creando, varias -- culturas entre los diversos pueblos prehispánicos, cuyas cost- --umbres entre unos y otros fueron muy diversas.

En el crecimiento y desarrollo de cada uno de estos pueblos es precisamente, donde se empezó a generar el problema - habitacional.

Entre esas civilizaciones era lógico y común, dar relevante importancia al culto de sus dioses, a los cuales alzaban en su honor grandes templos y edificios, creandose alrededor - de éstos, las casas de sacerdotes y nobles que eran muy bien - construidas; y más hacia la periferia se instalaban las viviendas de los guerreros y demás miembros de la población, cuyas - casas no tenían fuerza ni consistencia, porque generalmente - las construían con piedras mal interpuestas como paredes y cuyos techos se forraban de hojas y pieles de animales y demás - elementos que encontraban en la naturaleza.

De relevante importancia es señalar que el problema de la vivienda se empezó a generar en esta época, al mismo tiempo que la posición de indiferencia de la sociedad frente a él siempre fue notable, porque sus preocupaciones se encontraban en caminadas a sus necesidades religiosas y de conquista hacia - pueblos vecinos, para lograr así su explotación, sin que tuvieran tiempo de constituir y planificar la vivienda de sus propios habitantes.

Las civilizaciones sobresalientes fueron las siguientes:

MEXICAS.-Las casas de los Mexicas de escasos recursos, eran pequeñas e inadecuadas, en contraste con la de los grandes señores, aquellas eran generalmente de un solo cuarto y a través de una sola puerta se comunicaban con el exterior. Una descripción muy ilustrativa de una humilde vivienda típica en Tenochtitlan es: "Un pequeño patio común y alrededor cuartos humildes, estrechos y mal ventilados, cada cuarto sirve de pieza

de dormir y allí habita toda una familia durmiendo todos en esa atmósfera envenenada." (2)

Tezontle, piedras, carrizos, paja, adobes rebocados con cal, eran los principales materiales utilizados por los Mexicanos.

En Tenochtitlan no fue del todo olvidado el aspecto urbanístico, toda vez que contaban con suficientes calles, amplias y bien trazadas, sin olvidar los canales adecuados para el transporte de personas y de mercancías.

El desarrollo de la ciudad se efectuó alrededor de un núcleo teocrático central, denominado Gran Teocalli, que era el conjunto arquitectónico más importante de Tenochtitlan y su corazón político, religioso y cultural.

A fin de comunicar la ciudad con el exterior, y entre sí, los diferentes emperadores aztecas construyeron cuatro grandes calzadas que unían la isla con tierra firme. Además, cinco canales mayores y gran cantidad de menores permitían el fácil transporte por agua entre los diferentes puntos de la Capital Azteca.

Para prevenir y evitar las inundaciones, se construyeron muchos puentes, cortaduras y esclusas en diversos lugares de la ciudad y las calzadas.

Además no dice, y de esto hace referencia el Lic. D. Alfredo Chavero, que los aztecas conocían la ubicación de un resumidero natural de los lagos de Taxco y Texcoco: construyeron en el una puerta que regulaba el orden de salida del agua del Valle de México.

Increíbles descripciones de la orgullosa Tenochtitlan

(2) México a Través de los Siglos. Lic. D. Alfredo Chavero. Ed. Grolier 1970, Tomo I, pág. 801.

hicieron los conquistadores, percibiendo a través de éstos, que si bien los templos, los palacios y algunas casas principales se hacían notables, las casas del pueblo eran humildes y de poca cuantía. En los primeros años del siglo XVII se decía que, -- "Menos de cien ¹⁵⁰⁰ atrás, solo se veían en México chosas humildes, lamas y lagunas" (3).

El largo sitio a que los españoles sometieron la ciudad y la necesidad en que se vieron de demoler la mayor parte de sus edificios, fueron causa de que desapareciera del todo, -- quedando en pie poco más que los grandes templos, pero que después vinieron al suelo al impulso del celo religioso de misioneros y conquistadores.

Así se explica el hecho de que no existan en México -- ruinas del tiempo de los aztecas, y se corrobora la opinión de que la generalidad de aquellos edificios eran de adobe y de poca importancia.

En el norte de México, la cultura más importante fue la Chichimeca que pobló esencialmente lo que en la actualidad -- son los estados de Querétaro, Jalisco, Guanajuato y Zacatecas, de donde procedían las grandes invasiones que en más de una -- ocasión irrumpieron en la Mesa Central, causando la destrucción de las viviendas y la zozobra en gran parte de la población de las comunidades de esta zona, siendo las incursiones de invasores un problema preponderantemente de la época, y no así el problema de la vivienda que muy raramente era causa de preocupaciones por parte del poder político de aquel tiempo.

Al occidente de México se desarrolló la cultura Tarasca, que pobló principalmente desde Sinaloa y Nayarit, hasta Michoacán y Guerrero, incluyendo a Colima y Jalisco, en donde de-

(3) Citado por Corventan de Salazar, en su obra México en 1554. Edición de la UNAM, 1939.

II

jaron productos que manifiestan su grado de desarrollo cultural.

En la región oriental o costa del Golfo, floreció la cultura Huasteca y Olmeca.

La zona Maya comprendió la región de los estados de Tabasco, Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, extendiéndose - hasta Honduras y Guatemala. Esta cultura indudablemente es una de las más importantes de aquella época y cuyas aportaciones - arquitectónicas asombran a las culturas contemporáneas por su belleza y colorido.

No se tiene noticia en este periodo, en los pueblos pobladores del Valle de Anáhuac, de algún tipo de medidas públicas o privadas para ayudar a solventar el problema de la vida popular.

b).-EN LA ETAPA COLONIAL.

Con la conquista de Tenochtitlan, por las fuerzas armadas de Cortés, la ciudad quedó casi en su totalidad destruída, por lo que una vez que Hernán Cortés hubo establecido el asiento de su gobierno en Coyoacan, hacia el año de 1521, se inició la tarea de construir la capital.

La política colonizadora posterior promovió la creación de villas y ciudades en zonas con importantes recursos mineros: Zacatecas, Real del Monte, Guanajuato; en cruces de caminos como Puebla, San Luis Potosí; en lugares que consideraron importantes para consolidar y expandir su dominio, como Guadalajara, Oaxaca, Mérida, Monterrey, Durango; y en algunos litorales para que sirvieran de contacto e intermediarios comerciales con la metrópoli y el exterior, Vgr.: Veracruz, Tampico, Manzanillo, Acapulco.

Los españoles también siguieron la política de prestar atención a la construcción de templos para el culto religioso que principalmente los fueron de carácter cristiano, porque provenían de congregaciones religiosas como la de los Jesuitas y Franciscanos, que llegaron a la Nueva España con los conquistadores españoles y cuya labor estaba encaminada a hacer desaparecer de los indígenas sus anteriores creencias sobre la existencia de muchos Dioses, encaminando la educación hacia la religión cristiana; esta fue la causa de que en la actualidad se vea una multitud de templos cristianos de la época colonial, sembrados en todo el territorio de la República Mexicana.

No se encuentra una preocupación real por dar vivienda a los indígenas. En los mandatos de los reyes españoles, donde se recomienda el buen trato a los indios, se habrá de darle vestido, instrucción religiosa, alimentos, trabajos sin exceso o

peligro de sus vidas, de no herrarlos, asimismo se establecieron algunos centros hospitalarios, pero no se menciona la necesidad de proporcionarles viviendas decorosas.

No faltaron quienes prefirieron huir a las montañas o a lugares alejados de las poblaciones por los explotadores, - antes de ser un instrumento de éstos; de tal forma que, el problema se complicó, pues llegaron a vivir en condiciones infrahumanas, pudiéndoseles comparar con la de los animales salvajes, porque todavía y a similitud de estos, vivían hasta en cuevas. Actualmente en nuestro país hay personas que viven en cuevas y no muy lejos de las grandes ciudades, incluso dentro de ellas. Se constituye así un verdadero problema para la incorporación a los beneficios de nuestra civilización, de todos aquellos mexicanos que por la desconfianza que se originó desde la conquista y debido también a la indiferencia de la sociedad para resolver su situación, han ido quedando relegados de nuestros pensamientos y de los beneficios de la sociedad.

Los esfuerzos de los virreyes de la Nueva España fueron en gran parte desviados por las convulsiones internas y brotes de rebeldía, lo que obstaculizó, en gran medida los intentos de desarrollar proyectos de beneficio popular en el ramo de la vivienda. Esto se aprecia al constatar que no se ha podido localizar algún proyecto de desarrollo de la vivienda popular en este periodo.

Durante la época colonial en general, se aprecia una preocupación por proveer de vivienda a las clases preponderantes (a los españoles inmigrantes y a sus descendientes), por dotar a las ciudades de algunos servicios públicos y hospitalarios; por construir monumentos y caminos; pero se nota también una carencia absoluta de interés por la necesidad de viviendas de las clases aborígenes. Por lo tanto, las grandes constru-

cciones de la época fueron representativas de la ostentación de los principales y de la necesidad de atender a los servicios públicos, hospitalarios y religiosos.

c).-EN EL MEXICO INDEPENDIENTE.

En aquellos momentos tan decisivos para un México que nacía a su independencia política, apenas podía pensar en definir y organizarse políticamente, de tal forma que, no había elementos ni circunstancias idóneas para preocuparse por resolver los problemas sociales que se fueran presentando, en particular, el problema habitacional, ya que no encontramos ninguna medida de importancia que diera las bases para una planeación y solución del problema de la falta de vivienda higiénica, cómoda y práctica, sino por el contrario, algunas medidas distorsionaron su desenvolvimiento normal, como por ejemplo, el impuesto que puso Santa Anna a mediados del siglo pasado, gravando las ventanas, lo que motivó que todas las personas suprimieran en sus habitaciones las ventanas, a fin de no tener la obligación de pagar el impuesto mencionado, trayendo como lógica consecuencia el crecimiento de insalubridad de todas las ciudades que constituían al México independiente.

Posteriormente, en la capital de la República, cuya formación ha sido imitada por otras ciudades de provincia, una vez decretadas las leyes de Reforma que enclaustraron a los religiosos de los dos sexos y que nacionalizaron los bienes eclesiásticos, empezaron a demolerse muchos conventos y varias iglesias; así, el Convento de San Francisco, el de Santo Domingo, en parte quedaron convertidos en casas y en parte vinieron -- abajo para dar paso a vías públicas. Otros se destinaron a escuelas, como el de Santa Catalina de Sena. El aspecto de la capital cambió con el tiempo, cuando levantados los escombros de las demoliciones empezaron a construirse diversos edificios o a pavimentarse las calles resultantes. La ciudad empezó a ensancharse y perdió su antigua forma.

Para 1900 se habían desarrollado en la ciudad de México varias grandes vecindades que contenían de 600 a 800 personas. Según el censo, en esa fecha existían en la ciudad de México 368,777 personas y de éstas unas 100,000 dormían a campo raso y otras 25,000 pasaban las noches en los mesones por 3 centavos diarios. Según el censo mencionado, había 56,850 edificios en la ciudad de México.

Durante el siglo XIX, no se encuentra, una política definida tendiente a dotar de viviendas "habitables" a la clase trabajadora y de bajos ingresos.

En las postrimerías del Porfirismo, a principios de este siglo, algunas empresas edificaron viviendas para sus trabajadores. En la ciudad de México se tiene el ejemplo de la fábrica de cigarros "El Buen Tono", que construyó varias manzanas de viviendas colectivas, de muy buena calidad para sus obreros. Este acontecimiento representa un hecho aislado y no puede considerarse como el resultado de una conciencia social generalizada.

En la primera década de este siglo, se modificaron algunas calles centricas, adquirieron elegancia algunos barrios y se inauguraron nuevos palacios y monumentos, mientras los barrios pobres permanecieron descuidados. Al estallar la revolución de 1910, había 58,150 edificios y la población del Distrito Federal era de 470,659 habitantes.

La revolución sacudió al país y la provincia se empezó a volcar sobre la metrópoli capitalina y con ello el problema habitacional empezó a tomar proporciones inusitadas.

En 1930 la población de la ciudad de México había pasado ya de 600,000 habitantes, y a partir de 1940, la ciudad empezó a crecer violenta y vertiginosamente. Para 1950 la población del Distrito Federal era de 2 millones 143,644 habitantes.

d).-SITUACION ACTUAL.

La población capitalina sigue creciendo aceleradamente el problema de la vivienda se agrava y las familias se desplazan hacia la periferia del área urbanizada de la metrópoli capitalina, rebasando los límites del Distrito Federal, para integrar una área metropolitana que contiene a una gigantesca población a la que muy difícilmente se le puede abastecer de -- los medios necesarios para una subsistencia digna.

En lo que se refiere a la zona del Distrito Federal, según los datos del IX censo de población de 1970, el panorama general de la vivienda era el siguiente.

El Distrito Federal estaba habitado por 6 millones ochocientos setenta y cuatro mil personas; había un total de 1 millón 219,419 viviendas y el número promedio de ocupantes de cada vivienda resultaba de 5.6: del total de viviendas que existían en 1970, se registraron 351,000 de un cuarto; y de 2 -- cuartos 311,000; 203,000 de tres cuartos, y de 4 ó más cuartos 355,000. De los cuartos existentes, estaban construidos con ladrillos o tabique 1 millón 076,000 y con madera y otros materiales frágiles 143,000.

Un millón 154,000 viviendas disponían de agua entubada dentro de la vivienda y 54,000 la tenían fuera de la vivienda 957,000 tenían drenaje; 719,000 tenían cuarto de baño; 1 millón 2,000 contaban con energía eléctrica, para los casi 7 millones de habitantes que eran en 1970.

Este es el resultado del crecimiento, por lo menos a lo que a vivienda corresponde, sin suficiente planeación y protección de nuestra nación, y la causa de los múltiples problemas y preocupaciones de los gobernantes de México.

Aun cuando la necesidad de vivienda surge con el hombre mismo, su relevancia como un verdadero problema social que

afecta a grupos importantes de la población, es relativamente reciente. El acelerado crecimiento demográfico (3.2 - 3.5 %) y el intenso proceso de urbanización durante las últimas décadas, ha provocado en todos los países del mundo, con diferencias de intensidad, un grave problema habitacional. La demanda de vivienda, sobre todo urbana, ha estado muy por arriba de las posibilidades de satisfacerla; como lo apuntan los economistas, la elasticidad de la oferta de viviendas es inferior a las necesidades habitacionales toda vez que las entidades que controlen este mercado no le otorgan la misma importancia que aquellas que la necesitan.

CAPITULO 2.

EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA OBRERA EN MEXICO.

a).--LA FALTA DE PLANIFICACION.

Ante el caos de planeación urbanística, es un hecho fundamental que no ha existido una política integrada y congruente para prever el crecimiento de nuestras ciudades, particularmente en disponibilidad de espacios.

El sector oficial ha construido no siempre con oportunidad lo que se llama la "Infraestructura Urbana". En otras ocasiones la oportunidad en la construcción de la obra pública, lo que también para propiciar el acaparamiento, la especulación de terrenos particulares u oficiales, de tal modo que la plusvalía generada por la obra pública, no benefició a la sociedad. Con mucha frecuencia la acción oficial ha tenido que reducirse a resolver las crisis creadas por falta de previsión o control.

Son múltiples los problemas que presentan nuestras ciudades, dejadas al crecimiento espontáneo y a la acción de reducidos intereses. Controversias sobre tenencia de la tierra, posesiones al margen de la Ley, encarecimiento e insuficiencia de los servicios públicos, viviendas escasas y carentes de las condiciones mínimas de seguridad y decoro, contaminación ambiental, desbordamiento incontrolado de la población, creciente especulación con la tierra, proliferación de ciudades perdidas y cinturones de miseria, degradación de la convivencia social, pérdida de energías y horas humanas por ineficaces sistemas viales; estos son, entre otros más, algunos de los efectos de la falta de planeación en los procesos urbanos del país.

Cuando padecemos de un tremendo déficit de viviendas, cuando cada día más familias mexicanas no cuentan con el abrigo necesario frente a la naturaleza, cuando cargamos sobre la

espalda de esta generación y quizá de muchas venideras el peso de la injusticia profunda que representan millones de hombres sin techo, no podemos contentarnos con soluciones mezquinas en pequeña escala, raquíticas. Es necesario que comprendamos la necesidad de aplicar a un problema de tal magnitud, grandes soluciones también.

Los intentos que se realicen a través de soluciones parciales, agrupamientos dispersos e inarticulados poco o nada pueden resolver el problema.

Por el contrario, podría crearse un caos urbanístico — que agravará la situación, haciéndola más costosa, pues basta — considerar el gasto excesivo que representa el llevar a cabo uno de esos pequeños núcleos los servicios indispensables, tales como el tendido de líneas para el agua y alcantarillado, luz, transportes, etc., para que se deseché de inmediato este tipo de soluciones.

Realmente el problema de la vivienda, no está desvinculado de ninguno de los demás problemas existenciales del ser humano. Resulta clara su vinculación con las necesidades apremiantes de nuestros sectores económicamente débiles, tanto en cuestiones tales como la educación, la salubridad, la educación física, las diversiones sanas y otros muchos servicios que deben ir aparejados con la casa habitación. El hombre vive en comunidad y no puede reducirse la cuestión de la vivienda a cuatro paredes y un techo, sino que se hace necesario rodearlo — del ambiente y las condiciones óptimas capaces de provocar el máximo desarrollo de las aptitudes personales y familiares. Sólo así estaremos resolviendo de verdad un problema colectivo y no sólo parchándolo.

Dar una solución integral al problema de la vivienda — traerá como consecuencia múltiples beneficios para la inicia-

tiva privada y la empresa moderna, la mano de obra logrará arraigarse en torno de los centros de trabajo, se logrará una mejor integración y consolidación del trabajador dentro de la empresa, la producción individual y colectiva de los obreros aumentará al mejorar su medio ambiente. Quienes operen las industrias en las próximas generaciones, se desarrollarán en un ambiente propicio para su especialización: el obrero se arraigará en el seno de la familia y sus costumbres mejorarán, la salud física y mental del trabajador se reflejará en la industria, etc. Sin contar que la solución del problema de la vivienda suavizará muchas fricciones sociales provocadas por necesidades insatisfechas de obreros y campesinos.

Naturalmente, aspirar a desarrollar soluciones integrales, a través de grandes conjuntos de habitación dotados de todos los servicios constituidos en verdaderas colectividades, exige de un esfuerzo de gran magnitud.

Es indispensable que los planes que se apliquen, no se basen en la improvisación. Antes de iniciarse cualquier programa es preciso observar las soluciones que ya existen y que se busque el asesoramiento necesario ya sea de instituciones privadas o de organismos públicos y se aplique conforme las técnicas más avanzadas en la planeación de viviendas.

Sin embargo la falta de planeación ha creado problemas inaplazables y es necesario encaminar algunas actividades hacia su solución inmediata.

Planear, no es reducir los problemas y su solución a simples cartabones, ni a rígidos esquemas, sino que es más bien encontrar métodos dinámicos y creadores que eliminen los desequilibrios, eviten los esfuerzos inútiles y encaucen las acciones al logro de los fines que nos hemos propuesto alcanzar.

Planear, significa racionalizar los esfuerzos para alcanzar la meta por el camino más sencillo y más corto, más justo a nuestra situación histórica actual. Planear, es el ejercicio de la libertad social, es la multiplicación de oportunidades y determinar los medios más sensatos para evitar que la ciega fuerza de la necesidad impida su ejercicio.

La planeación resulta toda una tarea integral; una organización de empeños y esfuerzos en donde nada puede dejarse de lado y se han de tomar en cuenta todos los intereses legítimos, todos los desequilibrios injustos, todas las carencias que una democracia ha de superar, si no quiere dejar de serlo.

Se debe enfatizar que la planeación es una tarea integral, ya que la realidad social no es una mera acumulación de problemas, posibilidades o necesidades aislados entre sí que puedan resolverse o superarse sin considerar al conjunto que los contiene. Es, por el contrario, una compleja urdimbre en la cual todas sus partes se encuentran en múltiples relaciones de interdependencia.

Tenemos por caso, que en teoría se intente distinguir a los problemas que surgen en el campo, de los que se presentan en las ciudades. Mas cuando se apuntan soluciones, ha de tenerse siempre presente que los unos dependen, condicionan y afectan a los otros y que éstos, a su vez, son también determinantes de aquellos.

Nuestro desmedido y abrumador crecimiento urbano ilustra claramente esta situación. En las tres últimas décadas, las ciudades lograron avanzar, en lo general, a costa del desarrollo del campo y bien pronto lograron construirse en núcleos en los cuales el adelanto resultaba más aparente que real. Sin embargo, la separación entre la ciudad y el campo no tardó en dar origen a una corriente migratoria del campo a la ciudad: el campesino no encontró más salida a su pobreza que la de --

trasladarse a los centros urbanos.

Las consecuencias son evidentes: ocurre un rápido deterioro en la calidad de la vida urbana, se instalan y crecen zonas de tugurios; aumenta el hacinamiento, el desempleo y el crimen; se especula, y a veces a un grado que resulta intolerable, con el precio de la tierra, se invaden tierras de cultivo y se pueblan áreas que, por su declive o por las condiciones del subsuelo, es imposible o incosteable urbanizar.

También, se agudizan los problemas en el campo: emigran sus hombres y mujeres más deseosos de cambio; aquellos que, por regla general, son también los más capaces para promoverlo. Y el resultado es que la vida rural parece estancarse en un atraso que a primera vista resulta insuperable.

Esta situación, no se presenta exclusivamente en la zona metropolitana del Valle de México o en las grandes urbes industriales, sino que se le encuentra repetida, e incluso a veces de manera más aguda y con los más crueles contrastes, en todas las zonas donde se intenta inducir un rápido avance económico, a través de proyectos industriales de interés nacional.

Estos casos han ocurrido en las zonas petroleras y en las áreas en que se promueve la formación de grandes centros industriales.

Planear el desarrollo, o lo que es igual a originar los sistemas y procesos de información que motiven y alienten la consulta popular para fijar claramente los propósitos y traducirlos, después, a detallados mecanismos prácticos, a medios concretos de acción, a programas orgánicos y eficaces, en donde el pueblo sea, a su vez, la vanguardia vigilante de su cumplimiento.

Controlar y superar el caos urbano y adelantar el desarrollo del campo—tareas que exigen de la planeación—, son, en el México de nuestros días, categóricos imperativos de justicia—

la social. Son concretos e inaplazables deberes que nos impone la democracia. Son los mandatos económicos, sociales y políticos que han de cumplirse cuando se gobierna compartiendo con el pueblo la responsabilidad de una decisión.

Los planes de desarrollo no deben quedarse en la imaginación, ni en teóricas especulaciones, sobre lo que convendría hacer. Si queremos superar nuestros problemas, estos planes necesariamente, han de transformarse en realidades, en acciones, en organizaciones de gestión popular, que con el apoyo de la ley logren alcanzar sus propósitos.

b).-LAS GRANDES CONCENTRACIONES URBANAS.

Ha sido motivo de preocupación por parte del sector público conocer los problemas de la vivienda urbana de las ciudades del norte, centro, sur y de los litorales del país, el advertir y señalar los problemas creados por el rápido crecimiento de las zonas urbanas y sus resultados negativos por muchos conceptos para el desarrollo y adecuada organización de estas ciudades, ya que las ciudades de las grandes capitales de la República, han crecido vertiginosamente.

Las clases paupérrimas se han ido expulsando de las zonas tradicionales dotadas de servicios, hacia la periferia. En esta periferia (o cinturón de la pobreza), se viene aglomerando la inmigración, desde luego se trata de zonas a las que no ha llegado la iniciativa privada por los múltiples problemas que representa en materia de urbanización y comunicación; zonas de barrancas o de mucha pendiente o de cualquier otro inconveniente que hace que esos terrenos no sirvan para fraccionamientos residenciales y que hace muy costoso o impracticable el establecimiento, operación y mantenimiento de los servicios públicos.

La realidad nos dice diariamente y hay que saberlo reconocer que multitud de familias de las grandes ciudades viven en verdaderos tugurios.

El problema habitacional de las grandes concentraciones urbanas es uno de los más serios, urgentes y complicados de la actualidad. De ninguna manera es novedoso, pero continúa siendo apremiante y merecedor de profundas preocupaciones. La cuestión en sí es compleja, ya que las causas de escasez de vivienda son múltiples. Entre los factores agravantes se encuentra el crecimiento de nuestra población, que sostiene una de las tasas más elevadas del mundo; la concentración de trabaja-

dores en los centros urbanos-industriales; el alto costo de los capitales, la insuficiente producción de materiales económicos y la especulación con la tierra.

Los problemas de las ciudades perdidas, los campamentos de paracaidistas, las colonias proletarias y las vecindades de inquilinato ruinosas, donde la vida es infrahumana, no son sino las manifestaciones más agudas de un mal que se define como crisis de la vivienda. Producen asombro las cifras correspondientes a los censos estadísticos de las viviendas, pues la mayoría consisten de un solo cuarto, carecen de inodoro, agua corriente, drenaje, ventilación adecuada y otras necesidades básicas, lo que demuestra la obsolescencia de nuestros alojamientos. Visto en esa forma, el problema de la vivienda en las grandes concentraciones urbanas se torna gigantesco.

Por otra parte, el hecho de que los trabajadores tengan a menudo que recorrer una gran distancia desde su hogar al trabajo, representa no sólo que lleguen cansados y tengan rendimientos decrecientes, sino también que pierdan incontables horas-hombre que se malgastan en tiempo de transporte que, a lo largo de la vida productiva, pueden representar hasta 4 ó 5 años perdidos.

Entre los males que aquejan a los servicios del transporte urbano, hay que contar la congestión, la sobrecarga, los trayectos excesivamente largos, la irregularidad e incomodidad de las líneas de camiones y las dificultades del estacionamiento de los vehículos particulares.

La expansión suburbana de la ciudad, el incremento de la superficie y altura de los edificios para oficinas en zonas céntricas, el congestionamiento de personas en las viviendas y de estas últimas en los barrios o colonias, las cada vez más largas jornadas al trabajo, la sobrecarga en las comunica-

ciones y el tránsito, así como la falta de espacios recreativos, son el resultado del crecimiento de la población en las ciudades.

Es posible aligerar temporalmente la carga mediante el ensanchamiento de las calles, la instalación de transportes colectivos, la circunvalación en un solo sentido, los semáforos, estacionamientos de varios pisos y otras instalaciones costosas. Pero si se sigue incrementando la población urbana, estas medidas pronto caerán en la obsolencia y habrá de planearse otras nuevas. Por ello, es importante atacar el mal de raíz.

Para solucionar el problema, el gobierno deberá conocer dos tareas: el establecimiento de programas de acción inmediata y el trazado de planes a largo alcance que consideren las necesidades de la ciudad y de su zona de influencia para una generación.

Los problemas de la urbanización tales como el hacinamiento, el alojamiento insalubre, los problemas familiares, las enfermedades mentales, el suicidio, el divorcio, el crimen, la prostitución, la anonimidad enajenadora de grandes conglomerados humanos y el concepto de tugurio, han sido objeto de extensa documentación.

La situación actual es de que a pesar de los esfuerzos realizados en las últimas décadas, tanto por el sector público como el privado, el déficit habitacional se ha venido incrementando en números absolutos, en virtud de que las viviendas que anualmente se construyen en el medio urbano difícilmente llegan a la mitad de las que en teoría son necesarias solamente en lo que se refiere al crecimiento natural de las poblaciones, dejando de lado cualquier consideración respecto al déficit acumulado a la fecha, así como respecto a las viviendas que al destruirse requieren ser reparadas.

Esta situación, cuyos signos visibles son las zonas marginadas de las grandes ciudades, bien sean periféricas y de rápido crecimiento, o centricas, dinámicas sólo en su proceso de decadencia; cuyos signos invisibles son, la promiscuidad, la delincuencia y la desesperación económica y social, nos exige hacer un breve alto en la acción. Un alto que nos permita analizar, a la luz de los resultados, los conceptos, los enfoques y las políticas que se han venido aplicando tradicionalmente y proponer, en base a nuestra realidad económica, un plan de acción que ocupando el sitio que le corresponde en el marco del desarrollo nacional, permita sin dispendios ni desviaciones atender con soluciones diferentes y específicas los problemas del mayor número de sujetos de necesidad hasta ahora por diversas causas marginados de los programas públicos y privados; un plan que permita la prevención de los problemas que, originados por las fuertes corrientes migratorias, se crean con la formación de los asentamientos urbanos. El concepto de prevención no debe ser probativo de la actividad en los renglones de salubridad física y social, sino ser también un principio de solución de los problemas que se refieren al desarrollo urbano y a la vivienda.

Muchas de las soluciones que se han dado al problema de la vivienda y que por apegadas a nuestra realidad mucho distan de las ideales, posiblemente no sean del agrado de algunos estudiosos del problema, quienes conscientes de que éste se genera por la baja capacidad económica de la mayoría de nuestra población, creen sólo encontrar solución en la paciente espera hasta que el proceso de desarrollo del país eleve el nivel de vida de todos los mexicanos y permita dar a nuestros problemas el óptimo tratamiento. Creemos firmemente que cualquier acción en este terreno, por modesta que parezca, es no sólo imprescindible, sino urgente.

c).-LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.

La revolución industrial ha empujado hacia una nueva forma de asentamiento humano. Nos hallamos en el comienzo de una nueva fase de la evolución humana: la metrópoli que crea -- paradojas de escasez y plenitud, pues los habitantes de los -- conglomerados urbanos ocupan y especulan con una parte mínima de la extensión geográfica nacional. Además, existe un déficit de agua potable y aire puro en el único planeta del sistema solar que dispone de ambos elementos en cantidad abundante.

Es de carácter universal la problemática de los asentamientos humanos. En América Latina y singularmente en México, presenta manifestaciones que requieren atención inmediata.

El crecimiento desorbitado y anárquico de las ciudades en los países llamados del Tercer Mundo constituye uno de los signos más inquietantes de nuestro tiempo. Su origen se remonta a la Colonia, y a propiciado y aún propician la centralización de oportunidades, decisiones e intereses económicos, políticos y sociales, en uno o muy pocos centros poblados de cada país.

Los principales factores que aceleran este problema -- son entre otros, los altos índices de crecimiento demográfico, el rechazo de un medio rural empobrecido y el consiguiente movimiento migratorio a las zonas urbanas, hecho que, por lo demás, no resuelve el estado de marginación de los migrantes y agudiza las graves desigualdades sociales que en las grandes urbes se expresan en la multiplicación explosiva de cinturones de miseria.

El aspecto demográfico más relevante del desarrollo nacional en los últimos 45 años ha sido, precisamente, el proceso de urbanización.

De la situación del México de 1930, con una ciudad de un millón de habitantes y 11 poblaciones con más de 50 mil --

personas, en las que vivía el 12% de la población total, pasamos en 1970 a una radical modificación de la estructura demográfica del país. En ese año contábamos ya con 3 ciudades de más de un millón de habitantes y 59 centros de población de más de 50 mil moradores cada uno. El 60% de la población censada, esto es, más de 28 millones de habitantes vivían en centros urbanos y se estima que en los próximos 25 años será el 80% de la población el que se alojará en comunidades urbanas.

La expansión de las áreas urbanas es, antes que nada, efecto de un problema mayor, el desequilibrio regional, el abandono en que durante muchos años estuvo el campo mexicano.

El crecimiento de la ciudad, que antes fue visto con orgullo porque era semejante al de las ciudades del mundo industrializado, hoy constituye un modelo en quiebra.

Todo ello coloca a nuestras ciudades, y el país en su conjunto, en el riesgo de estar acumulando, de manera explosiva un alto grado de ineficiencia y de injusticia que es preciso superar.

En estos años, México ha transformado sus estructuras jurídicas y administrativas para avanzar en la construcción del país que se han propuesto sus grandes mayorías. Se han sentado las bases para la planeación sectorial, regional y de los recursos humanos.

Con la Ley de Asentamientos Humanos, se desea dotar al país de un instrumento que le permita orientar el desarrollo urbano en forma conveniente a los intereses generales de la sociedad.

Porque si ya se cuenta con valiosos instrumentos para atender nuestros desajustes sectoriales y regionales, nada justificaría que el fenómeno urbano quedara al margen de la nueva estrategia del desarrollo.

La planeación de las ciudades habrá de realizarse desde una perspectiva integradora porque los fenómenos urbanos no respetan límites políticos ni administrativos. No se pueden establecer normas reguladoras eficaces en un área limitada, si en la circunscripción vecina o en la Capital de la República Mexicana se siguen políticas diferentes y en ocasiones contradictorias.

Se pugna por una adecuada concurrencia de acciones del Gobierno Federal, de los Estados y de los Ayuntamientos.

Superar la anarquía de nuestro desarrollo urbano corresponde a los tres niveles de Gobierno en el marco de una estrecha colaboración. Pero para que esta colaboración sea posible, es indispensable contar con un conjunto de normas mínimas de carácter general que den coherencia a la acción de todas las autoridades del país y eviten contradicciones entre las propias dependencias, organismos descentralizados y empresas del Gobierno Federal.

Las actividades desarrolladas por el Gobierno Federal deben responder a una estrategia uniforme y coordinarse con las acciones de las autoridades locales dentro de un Plan Nacional de Desarrollo Urbano que sólo es concebible, jurídicamente, con base en una norma común.

El problema de los asentamientos humanos no es una cuestión sólo para urbanistas, en sentido estricto. Es, ante todo, un problema de carácter político. Y para ello, antes que nada, hay que insistir en que el orden de prioridades del desarrollo nacional señala la necesidad de seguir reduciendo la marginalidad social y el desempleo tanto en el campo como en la ciudad.

Los objetivos de la Ley General de Asentamientos Humanos son: mejorar las condiciones de vida de la población rural

y urbana; aprovechar, en beneficio social, los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza; lograr el desarrollo equilibrado del país armonizando la interrelación de la ciudad y el campo; obtener una distribución equilibrada de los centros de población en el territorio nacional, integrados en un marco de desarrollo regional; fomentar una adecuada interrelación socio-económica de nuestras ciudades y encauzar preferentemente centros urbanos de dimensiones medias, a fin de evitar las grandes concentraciones urbanas que producen impactos económicos negativos y grave deterioro social y humano.

Además, propicia la distribución equitativa de los beneficios y las cargas del proceso del desarrollo urbano; lograr la descongestión de las grandes urbes; procurar que la vida en común se realice con un mayor grado de humanismo; promover una mayor participación ciudadana en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos; regular el mercado de los terrenos, evitando su especulación abusiva y la de los inmuebles destinados a la habitación popular; e ir posibilitando, con todo ello, que un día todos los habitantes del país puedan tener una habitación digna.

La Ley de Asentamientos Humanos hace posible que el desarrollo social y económico del país avance tan rápida y armónicamente como sea posible, evitando, en el proceso, los desequilibrios y las disparidades sociales, cuya incidencia va en detrimento, siempre, de los sectores populares y del país en su conjunto.

Como problema de población, los asentamientos humanos - en las ciudades están sujetos a la complejidad de la dinámica y distribución demográficas.

Las ciudades crecen porque la población se multiplica.

La dinámica de ésta es en México del 3.5% anual y condiciona el ritmo del desarrollo y también determina la urgencia de aplicar medidas definitivas e integrales. La distribución irracional de la población, marcada por grandes concentraciones y dilatada dispersión de pueblos, debe ser de tanta preocupación - como el explosivo crecimiento demográfico.

La brecha entre lo rural y lo urbano, indicadora de diferencias regionales y de clase, sólo puede superarse si damos prioridad similar al mejoramiento de la vida en el campo y a la armonía de la convivencia urbana. Unidas en el propósito común de establecer bases para una existencia más digna, la justicia rural debe complementarse, congruentemente, con una imponible justicia urbana, porque ambos sectores exigen con urgencia alternativas viables y soluciones inteligentes.

México marcha con celeridad hacia la urbanización. Ya es mayoritaria la población asentada en las ciudades: en 1976 el porcentaje era de 40.5 millones de mexicanos, el 63.5% del total. En el ya inminente año 2000 el porcentaje se elevará, a cerca del 80%. Para entonces, el país estará habitado, por 125 millones de personas, cuando menos.

Todos sufrimos ya el vértigo de la gran urbe. No respeta ni edades ni jerarquía. Envuelve a viejos y nuevos moradores. Pero afecta más, sin duda, a las mayorías y a quienes se hacinan en su cintura empobrecida y migratoria. No se pretende exaltar el etnocentrismo ciudadano ni la xenofobia urbana, sino buscar modernas y mejores alternativas para los que ya viven en las ciudades, y más caminos para quienes acudirán a ellas - en demanda de subsistencia.

La política de asentamientos humanos para la sociedad mexicana, forma parte de un proceso sistemático de racionalidad de las actividades públicas y de la convivencia social, que complementa la política de población vigente.

La Ley General de Asentamientos Humanos permite resolver entre otros los siguientes problemas:

1.-La necesidad de coordinar las diversas acciones de las dependencias federales en materia de desarrollo urbano, puesto que, con una estrategia uniforme del sector público federal, se evitarían inversiones aisladas en infraestructura como electrificación, agua potable, drenaje, servicios de comunicación, hospitales y otras que, al no concurrir a tiempo dentro de un programa jerarquizado, muchas veces impiden el crecimiento ordenado de las poblaciones.

2.-La urgencia de tener una estrategia global en relación con el crecimiento de nuestro sistema de ciudades ya que los problemas urbanos del país no se podrán resolver poblado por poblado.

La carencia de esta política ha hecho que se destinen crecientes recursos para las grandes urbes en detrimento de las poblaciones medianas y pequeñas. Al ser evidente que en las ciudades de gran tamaño las condiciones de vida se han deteriorado, con los problemas de tránsito, contaminación y hacinamiento entre otros, parecería que estamos financiando la histeria y el aislacionismo de los habitantes de las macrourbes, impidiendo la posibilidad de crear un sistema de ciudades medias, donde existan mejores posibilidades de convivencia solidaria para sus habitantes.

3.-La falta de recursos técnicos de los ayuntamientos para que se puedan elaborar, institucionalizar y operar los planes directores de las poblaciones. Para ello, y con el mayor respeto a la autonomía municipal y estatal, la federación puede ofrecer los recursos que las dependencias federales tienen en las entidades para la elaboración de programas y proyectos de infraestructura urbana, así como los trabajos de la Comisión de Estudios del Territorio Nacional.

La Ley General de Asentamientos Humanos permitirá coordinar los planes federales con los estatales y municipales de desarrollo urbano y coadyuvar a su realización, proporciona un marco general para introducir un mayor orden en el crecimiento de nuestras ciudades, pensando en la velocidad del cambio y en la necesidad impostergable de distribuir más equitativamente los beneficios y los costos del desarrollo urbano; este marco generatriz deberá estimular la mayor coordinación en materia de vivienda, infraestructura y equipamiento, y alentará la incorporación necesaria del mediano y largo plazo en las decisiones en torno a lo urbano. Todo ello con apego a nuestras -- más caras y fundamentales conquistas sociales.

CAPITULO 3

ANTECEDENTES JURIDICOS QUE TRATAN DE RESOLVER EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA.

a).--LEYES REGLAMENTARIAS DE LA FRACCION XII DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

Los antecedentes jurídicos que trataron de reglamentar por medio de disposiciones legales, serán enunciados en forma general y somera hasta llegar a la Constitución de 1917, la cual consagra como derecho de carácter constitucional "la habitación para los trabajadores".

El antecedente más remoto que se conoce, es el reglamento del decreto que concede facilidades a la inmigración extranjera de 5 de septiembre de 1865, el cual decía lo siguiente: "...Celebrarán con el patrón, que les haya enganchado o que les enganche, un contrato por el cual se obligará aquel a alimentarlos, vestirlos, alojarlos y asistirlos en sus enfermedades";

El segundo antecedente es el decreto que libera las deudas de los trabajadores del campo, expedido el día primero de noviembre de 1865... "En todas las fincas se dará a los trabajadores agua y habitación".

En el programa del Partido Liberal Mexicano expedido en la ciudad de San Luis Missouri, E.U.A. el 10 de julio de 1906, se estableció lo siguiente: "...Obligar a los patrones o propietarios rurales, a dar alojamiento higiénico a los trabajadores cuando la naturaleza de éstos exija que reciben albergue de dichos patrones o propietarios".

El antecedente más directo del artículo 123 de la Constitución lo encontramos en el mensaje y proyecto de Constitución de Carranza fechado en la ciudad de Querétaro el 10 de diciembre de 1916 el cual decía: "...Nadie podrá ser obligado

a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento; salvo el trabajo impuesto como pena - por el Poder Judicial".

PRESENTACION Y DEBATE DEL ARTICULO 123 EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916, dictamen leído en la sesión celebrada - el 12 de diciembre de 1916: fracción XII: en toda negociación - agrícola, industrial, minera o cualquier otro trabajo, que diste más de dos kilómetros de los centros de población, los patron- es están obligados a proporcionar a los trabajadores habitaci- ones cómodas e higiénicas, por las que PODRAN COBRAR RENTAS -- que sean equitativas. Igualmente deberán establecer escuelas, - enfermerías y demás servicios para la comunidad.

Dentro del dictamen de la mencionada fracción se dijo: ... "La renta que tendrán derecho a cobrar los empresarios por las casas que proporcionaren a los obreros, puede fijarse desde ahora en el interés del medio por ciento mensual, de la ob- ligación de proporcionar dichas habitaciones, no deben quedar exentas las negociaciones establecidas en algún centro de po- blación, en virtud de que no siempre se encuentran en un lugar poblado o alojamientos higiénicos para la clase obrera".

REDACCION FINAL, fracción XII: En toda negociación agrí- cola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patrones 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 val- or catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer esc- uelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las pobla- ciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, ten- drán la primera de las obligaciones mencionadas.

A iniciativa del Poder Ejecutivo se reformó la fracci-

ón XII del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución - Política. Dicha reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el lunes 14 de febrero de 1972, y reforma sustancialmente el sentido original de la fracción, la cual entró en vigencia el 28 de febrero de 1972. La reforma a que hacemos referencia ha quedado redactada de la siguiente forma:

"Fracción XII: Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, eatará 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 su Fondo Nacional de la Vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de - financiamiento 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 patrones, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Dicha Ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones mencionadas. Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción situadas fuera de las poblaciones están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás ser vicios necesarios a la comunidad". (4)

Es oportuno recordar someramente las bases que dieron origen a nuestro derecho positivo laboral, sobre todo en materia de habitaciones, aspecto al que se refieren las reformas - del Ejecutivo.

Antes de la Constitución de 1917 las normas relativas al trabajo consagraban por una parte, la libertad del individ-

(4) Diario Oficial de la Federación, lunes 14 de febrero de 1972

no para dedicarse a la profesión, industria o actividad de cualquier género que mejor conviniese a sus intereses siendo lícita y por otra, la limitación de que nadie podía ser obligado a prestar servicios personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el impuesto como pena por la autoridad judicial. Con estos principios la Ley Fundamental de 1857 respondía al sistema del liberalismo imperante, sin lograr garantizar el respeto a los derechos del trabajador que le permitieran el aprovechamiento e incluso la propiedad de algunos satisfactores.

Como un reclamo a las necesidades de la época, el Partido Liberal Mexicano, contenía en su programa la necesidad de que se garantizara a los trabajadores, entre otros: jornada y salarios mínimos, alojamiento a los trabajadores del campo y preferencia de trabajadores mexicanos con relación a los extranjeros. Ya se contemplaba por el Partido Liberal, la necesidad de dar habitación a los trabajadores limitada a quienes la buscaban en el campo.

El proyecto de Constitución de Carranza, consagraba la garantía de trabajo en los mismos términos sustanciales que a la Constitución de 1857; si bien es cierto que se le daba al Estado la facultad de intervenir para que no se celebrara, pacto o convenio laboral que tuviera por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad, o donde se pactara la proscripción o el destierro del trabajador; o su renuncia para ejercer determinada labor, y donde finalmente se limitaba el período del contrato de trabajo a un año.

Todo lo anterior resultaba insuficiente para satisfacer los requerimientos de los trabajadores que, obligados por la incomprensión patronal y el dominio del régimen gubernativo, se lanzaron a la lucha de 1910, y se afanaron a fin de que los principios rectores de su movimiento se plasmaran en la

Constitución. El 17 de diciembre de 1916 los diputados Aguilar Vega y Jara, presentaron una "moción suspensiva" con el objeto de retirar el dictamen del artículo 5o. Constitucional y presentar un nuevo precepto con los derechos fundamentales del trabajador.

"El diputado Macías señaló que el proyecto de la Ley - elaborado por él, en unión de Luis Manuel Rojas, se refería a - la necesidad de que los obreros mexicanos obtuvieran, casas se - cas, aireadas, perfectamente higiénicas, que tengan cuando menos tres piezas. Esta idea tal vez inspiró a la comisión redactora del primer proyecto del Artículo 123 como una justa retribución para el trabajador en sus relaciones de equilibrio entre los factores de la producción".

Nuestro reconocimiento a la comisión dictaminadora formada por Francisco J. Mújica, Enrique Recio, Alberto Román, Enrique Colunga y Luis G. Monzón, quienes propusieron que la obligación fuera extensiva a los patrones dueños de negociaciones situadas dentro de las poblaciones.

Las Leyes Reglamentarias de la fracción XII, del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución, han tenido que soportar varias resoluciones en contra que hicieron letra muerta sus disposiciones, ya que por falta de un estudio, planeación y legislación adecuada, nunca tuvieron vigencia, ni aplicación; así la Ley Federal del Trabajo de 1931, reglamentó en su articulado el tratamiento del asunto; pero adoleció de un grave error; el de no conceder al Poder Ejecutivo "la facultad de reglamentar sobre la materia y el no haber contenido en su propia letra la solución para el caso". En 1941 el Presidente de la República, expidió un reglamento que imponía a los patrones la obligación de construir casas-habitación para los trabajadores.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al conocer -

de los amparos que se interpusieron por numerosas empresas contra el reglamento mencionado, sentó Jurisprudencia en el sentido de que era anticonstitucional "por virtud de que el precepto de la Ley correspondiente no concedía facultades al Ejecutivo en este asunto". Este Decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 24 de febrero de 1942, y entró en vigor el 10 de marzo de 1942.

Las empresas afectadas se ampararon contra el mismo y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparó a los quejosos conforme a los siguientes puntos:

1.-Que dicho reglamento careció de validez, en virtud de que el Poder Ejecutivo no tenía facultades para expedirlo de acuerdo con la fracción X del artículo 73 Constitucional.

2.-Que la obligación del patrón, sólo consistía en proporcionar habitaciones a los trabajadores y no en construir viviendas para los mismos.

En 1956 se modificó el texto del artículo III, fracción III, capítulo octavo de la Ley Federal del Trabajo y se dispuso; que el Ejecutivo Federal y el de las Entidades Federativas en su caso, atendiendo a tales necesidades de los trabajadores a la clase y duración del trabajo, al lugar de su ejecución y a las posibilidades económicas de los patrones, expedirán un reglamento para dichos patrones y que cumplan con la obligación de proporcionar a los trabajadores casas-habitación.

"No obstante la posibilidad jurídica, no se expedieron reglamentos sobre esta materia y no fue sino hasta la aparición de la Ley vigente donde se trata de reglamentar este temá"

b).-LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931.

La primera Ley Reglamentaria del artículo 123 de la Constitución Federal de la República entró en vigor el 18 de agosto de 1931 (la cual fue inconstitucional hasta que se adicionó la fracción X del artículo 73 Constitucional, que dio al Congreso de la Unión la facultad exclusiva para legislar en materia de Trabajo), esta adición fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 1933, otorgando de esta forma a la Ley Federal del Trabajo de 1931, un carácter plenamente Constitucional.

En dicha Ley, en su artículo III, fracción III se reglamento que:

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 anual del valor catastral de las fincas. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán esta obligación.

En 1956, el texto de la Ley Federal del Trabajo fue modificado quedando :Capítulo VIII de "Las Obligaciones de los Patronos"

ADICION.-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 de los patronos, ex pedirán un reglamento para que los patronos cumplan con esta obligación.

La adición a la fracción III del artículo III de la Ley Federal del Trabajo de 1931 concedió facultades al Ejecutivo Federal y a las Entidades Federativas en su caso para ex

pedir un reglamento, a fin de que los patronos cumplieran con la obligación de proporcionar a los trabajadores casas-habitación; no obstante la adición, no se expidió al respecto ningún reglamento que tratara de dar solución a tal problema, ni se conocieron intentos de reglamentación sobre esta materia en particular.

c). LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970.

Esta Ley, optó por incluir en su texto un capítulo de - reglamentación sobre el tema de las casas-habitación para los trabajadores. Se repite la obligación constitucional de que - las empresas agrícolas, industriales, mineras o de cualquier - otra clase de trabajo, situadas fuera de las poblaciones, enten diéndose, aquellas en que entre unas y otras distan tres kiló- metros o cuando la distancia es menos, si no existe un servici o ordinario y regular de transporte para personas. La misma ob ligación se establece para las empresas situadas dentro de - las poblaciones cuando ocupen un número de trabajadores mayor de cien.

Si la empresa se compone de varios establecimientos, la obligación se extiende a cada uno de ellos y a la empresa en su conjunto, o sea, que si existe una empresa con trabajadores en oficina matriz y además tiene sucursales o dependencias; si se encuentra dentro de los presupuestos antes mencionados, tie ne la obligación de proporcionar casas-habitación.

En la exposición de motivos se dice, que sólo los trab- ajadores de planta con antigüedad de un año, por lo menos, ten- drán derecho a que se les proporcionen habitaciones, pues ser- fa antieconómico considerar a los trabajadores eventuales y a los de muy poca antigüedad. "Se optó por el camino de que sola mente, que los trabajadores soliciten casas-habitación, existi- rá la obligación respectiva para el patrón, de tal modo que se deja viva una obligación que podrá hacerse efectiva si los - propios trabajadores consideran que el empresario está en po- sibilidad de proporcionarles casas-habitación; se tomó en cuen ta el caso de empresas que ya dispongan de habitaciones en nú mero suficiente para satisfacer las necesidades de los traba- jadores, pues en este caso, si no hubiere acuerdo entre las par tes, podrá someterse el asunto al conocimiento de la Junta de

Conciliación y Arbitraje respectiva.

Asimismo se previó la posibilidad de que la empresa no disponga de habitaciones en número suficiente para satisfacer las necesidades de todos sus trabajadores o que no pueda adquirir las por algún título legal, "pues entonces debe avisarse - al sindicato de los trabajadores de tal circunstancia concediéndose un plazo de tres años a partir de la fecha en que entre en vigor la Ley, o desde el día siguiente a la terminación del primer año de su funcionamiento, si se trata de empresas - de nueva creación", para que ambas partes celebren convenios - estableciendo bases para cumplir la obligación que en esta materia dispone la Ley, estos mismos plazos se aplican respecto de los empleados de confianza, a quienes por lo mismo se otorga el derecho de obtener casas-habitación.

El artículo 135 dispone que, los convenios de referencia pueden considerar la posibilidad de que la empresa proporcione habitaciones alquiladas y cobre por ellas el 6% anual - del valor catastral de las fincas por concepto de rentas. O también que las habitaciones se construyan para que sean adquiridas por los trabajadores y entonces el convenio deberá expresar la aportación que haga la empresa, el número de habitaciones que deberán construirse anualmente y la forma de financiamiento para completar el costo de la habitación, así como la aportación que deberá ser pagada por los trabajadores.

Se prevé la posibilidad de construir multifamiliares o habitaciones unitarias; desde luego que cuando una empresa aumenta su personal deberá convenir la forma y términos en que construirá nuevas habitaciones con objeto de establecer preferencias que deban ocupar los trabajadores en las primeras casas de que se disponga.

La Ley da tal derecho de preferencia a los trabajador-

es más antiguos y en igualdad de condiciones a los jefes de familia y posteriormente a los sindicalizados que sean solteros. Si se está en presencia de trabajadores que ya sean propietarios de alguna habitación, la Ley dispone que si ésta se entregó al obrero por aplicación de la disposición constitucional de nuestro estudio, no tendrá derecho a otra habitación - aun cuando trabaje en dos o más empresas y tenga derecho a exigirles dicha prestación.

Si la propiedad se adquirió por el obrero independientemente de sus relaciones laborales, tendrá derecho a que se le proporcione otra habitación, una vez que se satisfagan las necesidades de los demás trabajadores de la empresa. Esto desvirtúa el espíritu constitucional, ya que no se trata de fomentar mediante esta obligación de la empresa a casatinentes, sino de dar al trabajador la comodidad de contar con una casa-habitación.

La Ley establece obligaciones tanto para los trabajadores como para los patronos en el caso de arrendamiento de habitaciones, pues para los trabajadores se indica que deben pagar las rentas, cuidar de la habitación como si fuera propia, poner en conocimiento del patrón los defectos y deterioros que observen y desocupar los inmuebles a la terminación de las relaciones de trabajo, dentro de los 45 días siguientes a la misma. No podrán usar la habitación para fines distintos de los señalados por la Ley ni tampoco subarrendarlas. Los patronos, estén obligados a mantener las casas en condiciones de habitabilidad haciendo las reparaciones necesarias y convenientes.

Se dispuso en el artículo 151 que entretanto se entreguen habitaciones a los trabajadores, éstos tendrán derecho a percibir una compensación mensual, que se convendrá con los pa

trones tomando en consideración el tipo de habitaciones que deberían de proporcionarse y, la diferencia entre la renta que podría cobrarse y la que tendrían que pagar los trabajadores por una habitación similar.

La Ley Federal del Trabajo, reglamenta la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, en su título IV, capítulo III establece lo siguiente:

HABITACIONES PARA LOS TRABAJADORES

Artículo 136.-Están obligados a proporcionar habitaciones a sus trabajadores:

I.-Las empresas agrícolas, industriales, mineras o de cualquier otra clase de trabajo situadas fuera de las poblaciones. Si la distancia entre unas y otras es mayor de tres kilómetros o cuando, si es menor, no existe un servicio ordinario y regular de transportación para personas; y

II.-Las mismas empresas mencionadas en la fracción anterior cuando ocupen un número de trabajadores mayor de cien.

Con lo anterior se reafirma la obligación para los patrones de proporcionar a sus trabajadores casas o habitaciones como lo establece la fracción XII del artículo 123 apartado "A" de la Constitución.

A pesar de que se reproduce esencialmente la fracción XII del artículo 123 Constitucional, no se resuelve adecuadamente el problema habitacional de los trabajadores, pues 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 de México; por lo que es conveniente darle una solución adecuada y práctica al problema, esto se resuelve en parte por medio del Infonavit.

Artículo 137.-Cuando la empresa se componga de varios

establecimientos, la obligación se extiende a cada uno de ellos y a la empresa en su conjunto.

Aquí se reafirma que no obstante que la empresa tenga una casa matriz y una o varias sucursales o establecimientos en cualquier parte del país, si el número de trabajadores es de cien o mayor, el patrono tendrá dicha obligación.

Artículo 138.-Las habitaciones deberán de ser cómodas e higiénicas.

Con ello se da cumplimiento al pensamiento del Constituyente de 1917, pues al proporcionar a los trabajadores habitaciones con estas calidades, le da la oportunidad de vivir con dignidad.

Artículo 139.-Los trabajadores de planta permanentes con una antigüedad de un año, por lo menos, tienen derecho a que les proporcionen habitaciones.

Con ello se otorga un derecho en favor del trabajador y una obligación de la empresa en cumplimiento a las Leyes Constitucionales y reglamentarias.

El maestro Alberto Trueba Urbina al referirse al artículo 139 dice que: "...El derecho para obtener habitaciones se realiza de dos maneras:

Primero.-Proporcionándole los patronos a los trabajadores habitaciones en arrendamiento, y Segundo.-Proporcionándoselas en propiedad. Estas obligaciones deben de cumplirse dentro del término de tres años conforme al artículo 143; pero entre tanto, los patronos estarán obligados a pagarle a sus trabajadores la compensación mensual a que se refiere el artículo 151".

Artículo.-140.-Para los efectos del artículo anterior los trabajadores deberán hacer saber a la empresa directamente o por conducto del sindicato su deseo de que les proporcio

nen habitaciones.

Se trata de la obligación que tienen los trabajadores de solicitar a su patrón, ya sea en forma personal o a través de su sindicato, su deseo de que se les proporcionen habitaciones, para los fines de que el patrón cumpla con su obligación.

Artículo I41.-Las empresas que dispongan de habitaciones en número suficiente para satisfacer las necesidades de los trabajadores, lo pondrán en conocimiento del sindicato o de los trabajadores. Si no se ponen de acuerdo, podrán los trabajadores acudir ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 782 y siguientes.

Artículo I42.-Si la empresa no dispone de habitaciones en número suficiente para satisfacer las necesidades de los trabajadores o no puede adquirirlas por algún título legal, lo pondrá en conocimiento del sindicato o de los trabajadores.

Artículo I43.-En caso del artículo anterior, los sindicatos de trabajadores y las empresas dentro del término de tres años, contando a partir de la fecha en que entre en vigor esta Ley, o desde el día siguiente a la terminación del primer año de funcionamiento, si se trata de empresas de nueva creación, establecerán en convenios las modalidades para el cumplimiento de las obligaciones a que se refiere el párrafo anterior, los trabajadores de confianza convendrán con la empresa las modalidades para que se les proporcionen habitaciones.

El maestro Alberto Trueba Urbina nos dice que: "Al establecerse que el sindicato y las empresas deben de convenir todo lo relativo a las modalidades del derecho que tienen los trabajadores para obtener casas cómodas e higiénicas, debe de interpretarse que el convenio para que sea válido debe de presentarse ante la Junta de Conciliación y Arbitraje a fin de que éste lo apruebe. Para la aprobación de estos convenios las

Juntas de Conciliación y Arbitraje podrán practicar todas las investigaciones que estimen menester, para evitar que sean defraudados los trabajadores y para que tampoco se engañe a las Juntas y se ponga en duda su probidad".

Dichos convenios deben ser aprobados por la Junta cuidadosamente para evitar que no se violen los derechos de los trabajadores ni se realicen actos fraudulentos o inmorales entre sindicatos y empresas.

Artículo I44.-En las empresas o establecimientos en los que no existan sindicatos, los trabajadores podrán acudir ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, ante los gobernadores de los estados o ante el jefe del Departamento del Distrito Federal para que estas autoridades promuevan la celebración de los convenios.

El maestro Truebe Urbina en su comentario a este artículo nos dice que en las empresas donde no existen sindicatos se rigen por un sistema especial que tiene por objeto proteger el derecho de los trabajadores no sindicalizados. La protección de este derecho queda a cargo de las autoridades administrativas que mencionan el precepto y son éstas las que deben intervenir en el convenio que celebren los trabajadores libres con las empresas, asumiendo la responsabilidad de los convenios, por supuesto que la intervención de tales autoridades presume que se ha cuidado el derecho de los trabajadores libres pero los convenios respectivos deberán de llevarse a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, porque son las únicas que tienen competencia para probarlos.

Artículo I45.-Los convenios a que se refieren los artículos anteriores contendrán:

Primero.-El número de trabajadores con derecho a habitación y el de los que hubiesen manifestado su deseo de que -

se les proporcione;

Segundo.-La forma y los términos dentro de los cuales cumplirán las empresas la obligación de proporcionar habitaciones a los trabajadores que tengan derecho a ellas;

Tercero.-En el caso del artículo 142, las características de las habitaciones que se construirán, tales como superficie de cada habitación, número y dimensiones de los cuartos - de que se compondrá, servicios sanitarios y de cocina y demás dependencias;

Cuarto.-Si la empresa construye las habitaciones para darlas en arrendamiento a los trabajadores podrá cobrar hasta el 6% anual del valor catastral de las habitaciones, por concepto de renta;

Quinto.-Si las habitaciones se constituyen para que se adquieran por los trabajadores, se observarán las normas siguientes:

a) La aportación de la empresa para la construcción de las habitaciones.

b) La forma de financiamiento para completar el costo de la construcción, el que deberá ser pagado por los trabajadores con las modalidades que convengan las partes.

Sexto.-El número de habitaciones que deberá construirse anualmente o dentro del término que se convenga y las fechas para la construcción de las nuevas habitaciones, hasta satisfacer las necesidades de todos los trabajadores.

Sería recomendable la creación dentro de la empresa, de una comisión con cierta analogía a la de los salarios mínimos que tuviera a su vez un organismo oficial que como propone el maestro Trueba Urbina, tendría representación de trabajadores, patrones y Gobierno para dar cumplimiento a dicho capítulo.

Artículo 146.-Las habitaciones podrán ser unitarias o

multifamiliares. Podrán construirse habitaciones de diferentes características y costos, tomando en consideración el tabulador de salarios de la empresa.

Artículo I47.-Las empresas que amplíen sus instalaciones o aumenten su personal, convendrán con los sindicatos o con sus trabajadores las modalidades para la construcción de nuevas habitaciones.

Artículo I48.-Para la asignación de las habitaciones a los trabajadores se observarán las normas siguientes:

- I. Tendrán preferencia los trabajadores más antiguos.
- II. En igualdad de antigüedad tendrán preferencia:

- a) Los jefes de familia;
- b) Los sindicalizados.

Artículo I49.-Cuando se trate de trabajadores propietarios de alguna habitación, se observarán las normas siguientes:

I. Si se le fue proporcionada en aplicación a las disposiciones contenidas en el artículo I23 de la Constitución y en los contratos colectivos, no tendrán derecho a que se les proporcione otra habitación, aun cuando se trate de diversas empresas;

II. Si adquirió la propiedad de la habitación independientemente de sus relaciones de trabajo, tendrá derecho a que se les proporcione una nueva habitación, una vez que se hayan satisfecho las necesidades de los demás trabajadores de la empresa.

Artículo I50.-Si las habitaciones se dan en arrendamiento a los trabajadores, se observarán las normas siguientes:

I. Las empresas están obligadas a mantener las habitaciones en condiciones de habitabilidad y a hacer oportunamente las reparaciones necesarias y convenientes.

II. Los trabajadores tienen las obligaciones siguientes:

- a) Pagar las rentas;
- b) Cuidar de la habitación como si fuera propia;
- c) Poner en conocimiento de la empresa los defectos o deterioros que observen;
- d) Desocupar las habitaciones a la terminación de las relaciones de trabajo dentro de un término de 45 - días;y

III. Está prohibido a los trabajadores:

- a) Usar las habitaciones para fines distintos a los se Malados en este capítulo;y
- b) Subarrendar las habitaciones.

Artículo 151.-Los trabajadores tendrán derecho,entre ta nto se les entreguen las habitaciones, a percibir una compensa ción mensual, la que se fijará en los convenios a que se refi ere este capítulo; faltando esta disposición, la compensación - se fijará tomando en consideración el tipo de habitaciones - que deberá proporcionar la empresa y la diferencia entre la - renta que podría cobrar y la que tengan que pagar los trabaja dores por una habitación de condiciones semejantes.

Artículo 152.-Los trabajadores tendrán derecho a ejercit ar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, las accion es individuales y colectivas que se deriven del cumplimiento de las obligaciones impuestas por este capítulo.

Artículo 153.-Las empresas tendrán derecho de ejercit ar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje que les correg pondan, en contra de los trabajadores por incumplimiento de -- las obligaciones que les impone este capítulo.

CAPITULO 4

LEY QUE CREA EL INPONAVIT.

Al reformarse la fracción XIII del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución, reforma también los artículos - 97 fracción II y III; 136 al 151; 782 y adición al 97 de la Ley Federal del Trabajo enviada por el C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y con ello creó la posibilidad jurídica - de promulgar una ley que estableciera un Instituto para tal - fin, esta fracción en términos generales señala la obligación de los empresarios de proporcionar habitaciones a sus trabaja- dores. Pero indica que esta obligación se cumplirá mediante - las aportaciones que los empresarios o patrones hagan a un Fo ndo Nacional de la Vivienda, para que dicho organismo establez ca programas de construcción de habitaciones, sistemas de fin- anciamiento y créditos con tasa de bajo interés para los tra- bajadores.

Dicha reforma se aparta del espíritu del constituyente de 1917, ya que el espíritu del constituyente fue crear una ob ligación para el patrón de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores, pero si resuelve en parte el problema de la vivienda.

El tercer párrafo de la reforma que se publicó en el - Diario Oficial de la Federación el lunes 14 de febrero de -- 1972, si obedece al espíritu del constituyente, al referirse a las negociaciones situadas fuera de las poblaciones en las cu ales deberán establecerse escuelas, enfermerías y demás servi- cios públicos para la comunidad.

Ajustandose a los términos de dicha reforma, el Presiden- te de la República, envió al Poder Legislativo la iniciativa del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Tra- bajadores, la cual se estudiará en forma general.

Dicha Ley es considerada de utilidad social y de observancia general en toda la República, creando un organismo de servicio con personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual tiene por objeto administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y a su vez establecer el sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener créditos a muy bajo interés; dichos créditos deberán ser suficientes para la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, construcción, reparación, ampliación, mejoramiento de sus habitaciones o bien para el pago de los pasivos contraídos para tal fin, otro de los objetivos es el de coordinar y financiar programas de construcción de viviendas.

El patrimonio del Instituto se integrará con el Fondo Nacional de la Vivienda que se constituye con las aportaciones de los patrones, con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios, que proporciona el Gobierno Federal, con los bienes y derechos que adquiera por cualquier otro título y con los rendimientos que obtenga tal inversión de los recursos a que se refieren los conceptos anteriores.

Los órganos que integran el Instituto son los siguientes: la Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia, el Director General, dos Directores Sectoriales (uno laboral y otro patronal), la Comisión de Inconformidades y Valuación, así como las Comisiones Consultivas Regionales.

La Asamblea General es la autoridad suprema del Instituto y se integra en forma tripartita con 45 miembros, 15 representarán al Gobierno, 15 a los trabajadores y 15 a los Patrones, durarán en su cargo 6 años podrán ser removidos libremente por quien los designó, nombrados tanto por el Ejecutivo -

Federal como por las organizaciones de los Sectores, habrá un suplente por cada miembro.

Entre las principales atribuciones de la Asamblea General, es entre otras, examinar y en su caso aprobar dentro de -- los últimos 3 meses del año, el presupuesto, tanto de ingresos como de egresos, los planes de labores y el financiamiento que se destinará para sus fines en el año siguiente.

La Asamblea General está facultada para expedir los reglamentos del Instituto y sus sesiones serán presididas en -- forma rotativa por un miembro de cada una de las representaciones.

El Consejo de Administración está integrado por 15 miembros designados por la Asamblea General, 5 a proposición de los representantes del Gobierno Federal, 5 a proposición de los representantes de los Trabajadores y 5 a proposición de los representantes de los Patrones. Por cada Consejero se nombrará un suplente, durarán en su cargo 6 años y podrán ser removidos por la Asamblea General, a petición de la representación que los hubiere propuesto, al igual que en la Asamblea General, las sesiones del Consejo de Administración serán presididas en forma rotativa por los representantes de cada Sector

Entre las principales atribuciones del Consejo Administrativo se encuentran las siguientes: decidir a propuesta del Director General, sobre las inversiones de los Fondos y los financiamientos del Instituto, presentar a la Asamblea General -- para su examen y aprobación los reglamentos del Instituto, designar en el propio Consejo a los miembros de la Comisión de Inconformidades y de Valuación a propuesta de los Representantes del Gobierno Federal, de los Trabajadores y de los Patronos.

La Comisión de Vigilancia se integrará con nueve miembros designados por la Asamblea General, cada una de las repre-

representaciones propondrá el nombramiento de 3 miembros con sus respectivos suplentes, también será presidida en forma rotativa, y durarán en su cargo 6 años, pudiendo ser removidos por la Asamblea General, a petición de la Representación que los hubiere propuesto. Entre las atribuciones y funciones de esta Comisión se encuentran las de: vigilar que la administración de los recursos de las inversiones y los gastos se hagan de acuerdo con las disposiciones de esta ley y de sus reglamentos, así como comprobar cuando lo estimen conveniente los avalúos de los bienes que son materia de operación del Instituto, en esta Comisión se designará a un "Auditor externo", que será Contador Público en ejercicio de su profesión, el cual está autorizado para auditar y certificar los estudios financieros del Instituto.

El Director General será nombrado por la Asamblea General a proposición del Presidente de la República, para ocupar dicho cargo se requiere ser mexicano por nacimiento, de reconocida honorabilidad y experiencia técnica y administrativa; tendrá las siguientes atribuciones y funciones: representar legalmente al Instituto con todas las facultades que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio y las que requieran cláusula especial conforme a la Ley, estas facultades las ejercerá en la forma en que acuerde el Consejo de Administración. Podrá otorgar y revocar poderes generales o especiales, asistirá a las sesiones de la Asamblea General y del Consejo de Administración con voz pero sin voto, ejecutará los acuerdos del Consejo de Administración, presentará a consideración del Consejo de Administración un informe mensual sobre las actividades del Instituto, presentará los proyectos concretos de financiamiento, nombrará y removerá al personal del Instituto señalán-

dole sus funciones y remuneraciones.

Las representaciones de los Trabajadores y de los Patronos, propondrán a la Asamblea General a dos Directores Sectoriales, uno por cada Sector, que tendrán como función el enlace entre el Sector que representan y el Director General, asistirá a las sesiones del Consejo de Administración con voz pero sin voto.

La Comisión de Inconformidades y de Valuación se integrará en forma tripartita por un miembro de cada representación, serán nombrados a proposición de sus Sectores ante la Asamblea General, nombrándose un suplente por cada propietario.

Esta Comisión sustanciará y resolverá los recursos que promuevan ante el Instituto los patronos, los trabajadores o sus causahabientes o bien sus beneficiarios "en los términos del reglamento correspondiente y con sujeción a los criterios que sobre el particular establezca el Consejo de Administración", conocerá de las controversias que se susciten sobre el valor de las prestaciones que las empresas estuvieren otorgando a los trabajadores en materia de habitación para decidir si son inferiores, iguales, o superiores al porcentaje consignado en la Ley Federal del Trabajo, así como podrá determinar las aportaciones que deban enterar al Instituto o si quedan exentas de tal aportación presentando un dictamen que resolverá lo que a su juicio proceda o sea conducente.

Las Comisiones Consultivas Regionales se integrarán en forma tripartita de igual manera que los demás órganos del Instituto, actuarán en las áreas territoriales que señala la Asamblea General "su funcionamiento se determinará conforme al reglamento que para tales efectos apruebe la propia Asamblea". Entre las atribuciones y funciones señalaremos las siguientes sugerir al Consejo de Administración a través del Director Ge

neral la localización más adecuada de las áreas y de las características de las habitaciones, de la región de su adscripción, opinar sobre los proyectos de habitaciones a financiar en sus respectivas regiones y es un organismo de carácter eminentemente consultivo.

En cada uno de los órganos del Instituto sus componentes emitirán un solo voto.

La misma Ley determina las obligaciones a los patrones como lo son proceder a inscribirse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto, efectuar las aportaciones en los términos de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley que estamos analizando y sus reglamentos, hacer los descuentos a los trabajadores en sus salarios conforme a lo previsto en los artículos 97, fracción III y IIO, fracción III de la Ley Federal del Trabajo que se destinará al pago de abonos para cubrir los préstamos otorgados por el Instituto para la obtención de los fines del mismo.

Las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar de los descuentos, así como su cobro, "tienen el carácter de fiscales". El Instituto para estos efectos tiene carácter de organismo fiscal autónomo, para determinar en caso de incumplimiento el importe de las aportaciones patronales, así como las bases para su liquidación y para su cobro; el cobro y ejecución de los créditos no cubiertos estarán a cargo de la Oficina Federal de Hacienda a que corresponda, sujetándose a las normas del Código Fiscal Federal. Dicho Instituto señalará la forma en que los patrones se inscribirán e inscribirán a sus trabajadores y determinará los avisos que deban darse sobre las altas y bajas de los trabajadores, así como las modificaciones al salario y demás datos necesarios para que el Instituto cumpla con sus funciones.

En el caso en que el patrón no cumpla con la obligación, ya bien de inscribir al trabajador o de aportar al Fondo Nacional de la Vivienda, los trabajadores tienen derecho de acudir al Instituto proporcionándole los informes correspondientes sin que ello releve al patrón de su obligación y lo exima de las sanciones en que hubiere incurrido, asimismo, el Instituto podrá agrupar a los trabajadores sin la previa gestión de los trabajadores o de los patrones.

El trabajador tendrá derecho en cualquier momento a solicitar información directa al Instituto o a su patrón sobre el monto de las aportaciones a su favor, así como de los descuentos hechos a su salario para cubrir los abonos de capital y de intereses de los créditos que le hayan sido otorgados. Al terminarse la relación laboral, el patrón tendrá la obligación de entregar al trabajador una constancia con la clave de su registro.

Las aportaciones que deberá hacer el patrón en favor de los trabajadores deberá hacerse bimestralmente, a más tardar durante los primeros 15 días siguientes al bimestre o al que le sigue, si es hábil si aquel fuese inhábil.

Los depósitos constituidos estarán exentos de toda clase de impuestos. Los derechos de los trabajadores titulares de depósitos, de sus causahabientes o beneficiarios prescribirán en un plazo de 5 años si no se manifiesta reclamación de los mismos, o el deseo de permanecer dentro del Fondo.

Las aportaciones se acreditarán en la forma que determina el instructivo que exhibe el Consejo de Administración. En el Diario Oficial del mes de junio de 1972 se publica el oficio circular que modifica la forma "HISA-80" del Impuesto sobre la Renta, y que crea el anexo "A" de dicha forma para efectos del Instituto de la Vivienda. En dicha forma se desta-

can los siguientes elementos: el bimestre se numerará de I a 6 por cada año de calendario, así por ejemplo el primer bimestre es enero-febrero, el segundo febrero-marzo, etc.

Se elaborará una relación por cada municipio, consignándose las fechas si hubiere movimiento dentro del bimestre que corresponde. Se señalará con la clave "X" si no hubiese sido inscrito con anterioridad en el Instituto, asimismo, con la clave "A" si el trabajador tuvo aumento en sus salarios en relación al bimestre anterior, y con la clave "D" si hubo disminución.

Las causas de baja se consignarán con la inicial que corresponda: "S", separación definitiva; "M", muerte; "I", incapacidad total y permanente; y "J", jubilación. Los trabajadores tienen derecho en cualquier momento a que los patrones exhiban ante el Instituto los comprobantes respectivos.

Las aportaciones y los descuentos se harán por conducto de las oficinas receptoras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o de las expresamente autorizadas por ésta. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público entregará al Instituto en un plazo no mayor de 15 días el importe total de las recaudaciones efectuadas.

En casos de jubilación, incapacidad total o permanente, el total de los depósitos serán entregados al trabajador y en caso de muerte del mismo, dicha entrega se hará a sus beneficiarios.

Los créditos concedidos a los trabajadores para aplicarse a los fines del Instituto obtendrán un interés del 4% anual sobre saldos insolutos. Tratándose para adquisición y construcción de habitaciones su plazo no será menor de 10 años pero puede otorgarse hasta por un máximo de 20 años.

Para otorgar créditos a los trabajadores en cada regi-

ón o localidad, se tomarán en cuenta la posición de las familias de los trabajadores, el salario o el ingreso conyugal si hay acuerdo por los interesados y las características y precios de venta de las habitaciones disponibles, para tal efecto se establecerá un régimen por el Instituto para relacionar los créditos.

"Dentro de cada grupo de trabajadores de una clasificación semejante, si hay varios con el mismo derecho, se asignarán entre estos los créditos individuales mediante un sistema de sorteos ante Notario Público."

En los lugares en que haya Delegados o Comisiones Consultivas, el sorteo se realizará con asistencia de éstos. El Instituto vigilará que los créditos y los financiamientos que otorgan se destinen al fin para el que fueron concedidos. Los créditos que el Instituto otorgue a los trabajadores estarán cubiertos por un seguro para los casos de incapacidad total, permanente o muerte, en esta forma se liberará al trabajador y a su familia, o bien a sus beneficiarios de las obligaciones derivadas de los mismos. El gasto de este seguro correrá a cargo del Instituto.

En casos de inconformidad de las empresas, de los trabajadores o de sus beneficiarios sobre inscripción, derecho a los créditos, así como la cuantía de las aportaciones y descuentos o cualquier otro acto, en que el Instituto lesione sus derechos, podrán éstos interponer ante el propio Instituto un recurso de inconformidad.

Las controversias entre los trabajadores o sus beneficiarios y el Instituto sobre derechos de aquellos, se resolverán por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, una vez agotado el recurso a que con anterioridad se mencionó. Esta disposición no debe ser competencia de la Junta Federal de --

Conciliación y Arbitraje, en virtud de que el Instituto no es patrón, sino un organismo con fines específicos mencionados anteriormente y por la misma ley reglamentaria que crea el INFO NAVIT.

Las controversias derivadas por adeudos de los trabajadores al Instituto por concepto de créditos que éste les haya concedido, se tramitarán ante los tribunales competentes (en este caso los tribunales competentes, civiles o penales).

Las controversias entre los patronos y el Instituto serán resueltas en caso de que no progrese el recurso de inconformidad, por el Tribunal Fiscal de la Federación.

Los patronos incurrirán independientemente de las sanciones que específicamente establece la ley del INPONAVIT, en acumulación de delitos.

La misma Ley en su artículo 57 tipifica un delito equiparable al de "defraudación fiscal" en los términos del Código Fiscal de la Federación, y será sancionado con las penas señaladas para dicha ilicitud, quien haga uso de engaño, se aproveche del error o simule u oculte actos jurídicos o datos para omitir de una forma total, parcial, o bien el entero de las aportaciones.

En su artículo 58 se reputará como fraude y se sancionará como tal, en los términos del Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, el obtener créditos o recibir depósitos a que se refiere esta ley sin tener derecho a ello mediante engaño, simulación o sustitución de persona.

El trabajador que deje de estar sujeto a una relación laboral tiene derecho a optar por la devolución de sus depósitos o por la continuación de sus derechos y obligaciones con el Instituto. Este derecho se pierde si no se manifiesta medi-

ante una solicitud por escrito ante el Instituto dentro de un plazo de 6 meses contados a partir de la fecha en que deje de existir la relación respectiva.

A los trabajadores que se jubilen se les aplicará lo conducente conforme a lo que establezca el reglamento respectivo. En caso que deseen permanecer dentro del régimen del Instituto, las empresas o patrones que les cubran el importe de su jubilación tendrán la obligación de retener y enterar del monto de las obligaciones y descuentos a cargo del trabajador jubilado.

En el artículo 62 se presenta un cuadro típico aplicable a otras empresas de carácter tripartita, pues en él se afirma que las relaciones de trabajo entre el Instituto y su personal se registrarán por las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, con el fin de supervisar los fondos destinados para los fines que pretende lograr el Instituto, tendrán las siguientes facultades:

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilará que los programas financieros anuales del Instituto no excedan de los presupuestos de ingresos corrientes y de los financiamientos aprobados previamente por esta Secretaría.

La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros aprobará los sistemas de organización, de contabilidad y de auditoría del Instituto, pudiendo tener acceso en dicha contabilidad para verificar los asientos y operaciones contables correspondientes, informando al Instituto y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de las irregularidades que pudieran encontrar, a fin de que éstos sean corregidos, en virtud de lo anterior no son aplicables al Instituto las disposiciones de la ley --

para el control por parte del Gobierno Federal, de las organizaciones descentralizadas y de las empresas de participación estatal.

La Ley que hemos analizado entró en vigor el 10 de mayo de 1972.

a).-OBJETIVO DE LA LEY

La nueva Ley Federal del Trabajo de 1970 incluye diversos ordenamientos para tratar de avanzar en la problemática de la vivienda obrera, aun cuando estableció algunas limitaciones a su campo de aplicación y provocó una cierta inquietud acerca de su cumplimiento previsto después de transcurrido un breve lapso.

El maestro Alberto Trueba Urbina, al comentar las dos primeras fracciones del artículo 136 de la Ley laboral, dice lo siguiente:

"Aun 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 el beneficio de tener habitaciones, sin hacer distinciones injustas y tomando en cuenta el desarrollo industrial al que se ha operado en nuestro país". (5)

En el Diario Oficial de 24 de abril de 1972, aparece la publicación de la Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores. El nacimiento de esta Ley viene a complementar, en la esfera legislativa, la creación de las bases institucionales para afrontar en conjunto el problema de la vivienda en los términos previstos por la reforma a la fracción XII del apartado A del artículo 123 Constitucional.

El Infonavit surgió por la preocupación de resolver el problema de la habitación para los obreros y hacer efectivo el derecho de esta clase a tener casa-habitación, derecho consagrado en el artículo 123 Constitucional desde 1917.

La Ley, para poder tener plena eficacia social, no podía haber dejado de señalar de una manera categórica la obligación de las empresas agrícolas, industriales, mineras o de cualquier otra clase, de proporcionar a los trabajadores habitaci-

El Instituto tendrá una preocupación marcada por lograr una distribución geográfica que responda a las necesidades del país y trate de corregir nuestro desigual crecimiento regional. En este aspecto, nos proponemos estimular a los grupos de constructores, proveedores, técnicos y profesionales de las localidades donde se lleven a cabo los programas de construcción

Las características de los depósitos de los trabajadores en el Instituto, lo convierten en un fondo permanente de ahorro que ciertamente elevará la seguridad económica del trabajador y habrá de permitirle disponer de sus recursos de una manera más congruente con sus necesidades y con las del país. Desde otro punto de vista, las aportaciones empresariales son recursos reales de la colectividad, y no contribuyen a crear presiones inflacionarias, la situación de México contrasta favorablemente en este aspecto con los esfuerzos de otros países donde esto no ha sido posible. Aparte de ello, el impacto sobre los costos en las empresas es de una insignificancia relativa que podrá absorberse sin mayores dificultades, sin justificar alza alguna de los precios". (5)

Estos objetivos fueron señalados por el Director del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

(5) Periódico "El Nacional" de 3 de mayo de 1972.

b).-GENERALIDADES.

Se analizará en forma panorámica las generalidades de la Ley del Infonavit, ya que este tema lo tocamos en parte al principio de este capítulo 4 con el título de Ley que crea el Infonavit.

La Asamblea General se encuentra en la cúspide de la Organización; es la autoridad suprema del Instituto. Por disposición de la Ley se integra en forma tripartita con 45 miembros designados en forma proporcional por el Ejecutivo Federal, los trabajadores y los patrones.

Las sesiones de la Asamblea General, dice la Ley serán presididas en forma rotativa, imprimiéndole un sentido democrático y flexible a las sesiones. Esta modalidad forma un avance muy importante, por el hecho de que los diferentes órganos que integran el Instituto mantengan entre sí independencia propia y atribuciones distintas; de esta forma se da vida a un mejor control en el manejo del Instituto.

La opinión del Senado de la República es acertada, en el sentido de que "toda esta estructura orgánica del Instituto marca una política novedosa y un sistema que a nuestro juicio garantiza que las funciones y actividades que se realicen serán fluidas y permitirán un mayor control en beneficio de los trabajadores en México..." (6)

Un apartado especial de la Ley estipula el derecho de los trabajadores a inscribirse en el Instituto por propia gestión o iniciativa. Este es un derecho similar al consagrado en la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social en relación con el derecho que tienen los trabajadores de inscribirse como derechohabientes cuando el patrón no haya cumplido con la obligación de inscribir a sus trabajadores ante el referido Instituto Mexicano del Seguro Social.

(6) Diario de los Debates de la H. Cámara de Senadores, periodo extraordinario, 1972.

La prevención anterior se complementa con las disposiciones de la Ley, al otorgarle al trabajador seguridad y efectividad al derecho para obtener los beneficios estipulados en la fracción XII del apartado A del artículo 123 de la Constitución. La misma Ley del Instituto establece el derecho que tienen los trabajadores en todo tiempo para exigir a los patronos la exhibición ante el Instituto de los comprobantes de sus aportaciones hechas en su favor, estableciéndose enérgicas sanciones a los patronos que infrinjan la Ley en perjuicio de sus trabajadores; señalándose además el que haga uso del 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, cometerá un delito equiparable al de defraudación fiscal.

El artículo 51 de la Ley, guarda gran importancia al proteger al trabajador y al propio Instituto, cuando ordena que los créditos otorgados al trabajador deberán estar cubiertos por un seguro para los casos de la incapacidad total, permanente o de muerte para liberar al trabajador o a sus beneficiarios de las obligaciones derivadas de los mismos y cuyo costo total quedará a cargo del propio Instituto.

El carácter fiscal de la Ley consolida la efectividad del Instituto. En efecto, la Ley señala con toda claridad la obligación de los patronos de llevar a cabo las aportaciones y los descuentos para constituir el fondo de cada trabajador, teniendo este ordenamiento, un carácter fiscal, liberando al propio Instituto de los gastos de administración que significaría el cobro de ejecución de los créditos no cubiertos, al dejar a cargo de la Oficina Federal de Hacienda que corresponda, con la observancia a las normas del Código Fiscal de la Federación, la realización de esta complicada tarea. Al mismo ti-

empo se señala que los depósitos en pro de los trabajadores -- estarán exentos de toda clase de impuestos y que los créditos que el Instituto conceda a los trabajadores para la adquisición en propiedad de habitaciones, construcción, reparación, ampliación o mejoras de habitaciones y pago de pasivos adquiridos, sólo devengarán un interés del 4% anual sobre saldos insolutos, estableciéndose un plazo no menor de diez años, hasta un -- máximo de veinte, a fin de que el modesto trabajador logre pagar la adquisición o construcción de su casa-habitación.

En relación con los remanentes que obtenga el Instituto, los artículos siguientes protegen al fondo de los trabajadores.

Artículo 63.--Los remanentes que obtenga el Instituto -- en su superioridad, no estarán sujetos al impuesto sobre renta ni a la participación de los trabajadores en las utilidades -- de la empresa.

Artículo 64.--El Instituto no podrá intervenir en la -- administración, operación o mantenimiento de conjuntos habitacionales, ni sufragar los gastos correspondientes a este concepto.

Artículo 65.--El Instituto sólo podrá solicitar las -- conversiones en los bienes e inmuebles estrictamente necesarios para el cumplimiento de sus fines.

En caso de adjudicación o de recepción de pago de bienes inmuebles, el Instituto deberá venderlos en el término de seis meses.

Otro aspecto fundamental de la Ley, es la limitación -- que prescribe la fracción sexta del artículo 10.

Dicha fracción impone al Instituto, en sus presupuestos de gastos de administración, operación o mantenimiento, los cu-

ales no deberán exceder del uno y medio por ciento de los egresos totales que el propio Instituto maneja, lo que quiere decir, protección jurídica para el patrimonio de los obreros.

La Secretaría de Hacienda y la Comisión Nacional Bancaria de Seguros tienen, respectivamente, facultades para vigilar que los programas financieros anuales del Instituto no excedan de los presupuestos de ingresos corrientes y a los financiamientos que recibe el Instituto, así como aprobar los sistemas de organización de la contabilidad de auditoría interna - del mismo.

El palpitante problema de la vivienda en México, en su aspecto general es más que un problema de tipo económico y humano, de planeación y ejecución que tendrá que resolverse lo más pronto posible en beneficio de las clases más necesitadas de nuestra sociedad en general.

c).-POLITICA HABITACIONAL DEL INFONAVIT.

El Instituto debe llevar a cabo todo un programa que concuerde con la línea trazada por la propia Ley, es decir, promover y dar solución a la problemática de la vivienda para el trabajador mexicano.

El problema de la vivienda, es uno de aquellos problemas que aumentan de tamaño y complejidad con el transcurso del tiempo, ya que es un gravísimo problema que nadie, hasta ahora, lo conoce a fondo. Por ejemplo, sólo existen aproximaciones de déficit habitacional. En los cálculos por lo general no se incluyen a las viviendas en mal estado; de aquí que el problema habitacional sea mucho mayor si consideramos la vivienda como un concepto más amplio que el de un simple apartamento o casa, además, para disfrutar de la vida, donde exista el modo de recrearse y llevar a cabo el mínimo de actividades sociales y donde puedan desarrollarse los familiares, la solidaridad y otros aspectos humanos fundamentales para el desarrollo mental de la familia.

El Instituto jamás podrá llegar a la meta final, necesita fundamentalmente la coordinación con otras instituciones, ya sean públicas o privadas, que prestan parte de su política a resolver el problema de la vivienda para los trabajadores.

Desde este punto de vista, los beneficios repercutirán positivamente en beneficio del país. La solución del problema de la vivienda aumentará la productividad de los trabajadores ya que el obrero vivirá mejor y por lo tanto rendirá más. Así es que tanto los trabajadores como los patrones resultarán beneficiados.

Asimismo, aumentarán las compras de materiales de construcción y, los dueños de las fábricas comprarán más materia --

prima, lo cual mejorará la situación económica en los negocios

Asimismo traerá como consecuencia el aumento de empleos, ya que la industria requerirá un número mayor de trabajadores para poder satisfacer la demanda de sus productos, y generar más empleos en industrias de nueva creación.

El maestro Alberto Trueba Urbina, al comentar la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, nos dice, que: "tanto el Poder Ejecutivo Federal, por sí o por medio de sus Organos respectivos, así como las personas encargadas de dirigir al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, deberán procurar no sólo el ágil funcionamiento social del Instituto, sin ingerencias políticas, para que los propósitos del Gobierno Federal no resulten fallidos, y, por lo mismo, también deberá impedirse la burocratización del Instituto y de sus funciones".(7).

Al analizar la situación actual de la vivienda en nuestro país se puede afirmar que, conforme a las cifras más inmediatas sobre el problema, en 1950, cuando México contaba con -- 26.4 millones de habitantes, se tenían 5.2 millones de viviendas, lo que arroja un porcentaje de 5.0 personas por cada casa habitación.

Para 1960, con una población de 36.4 millones de personas, se tenía 6.4 millones de viviendas y correspondía a una -- distribución de 5.6 personas por casa-habitación.

Ya en 1970, con 50.4 millones de mexicanos, había 8.2 millones de casas y la relación aumentaba hasta 6.1 personas -- por casa-habitación.

Tales índices permiten prever que para el año entrante cuando el país tenga 72.3 millones de personas, se contará con 12 millones de casas-habitación, que darán un promedio de seis

(7) Alberto Trueba Urbina, Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada, 15a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, p.666.

personas por vivienda.

Para el año 2,000, cuando, se estima, la población llegará a los 130 millones de mexicanos, el total de viviendas calculado es de 25.0 millones lo que facilitará la ubicación de cinco personas por inmueble.

Las cifras revelan que a pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años, el problema mantiene su tendencia creciente.

En México, aunque el caso se reproduce en términos similares en países de desarrollo igual, el problema adquiere puntos más agudos y exasperantes, en las grandes ciudades y particularmente en la capital de la República y en las áreas rurales.

El desordenado crecimiento de la capital mexicana ha convertido a ésta en uno de los centros urbanos con mayores problemas de habitación en el mundo.

Los habitantes de la ciudad de México son 12 millones de personas, cifra equivalente al 20% de la población general actual y la tasa de crecimiento de la capital asciende a 5.4% en un año y todo parece indicar que el porcentaje no disminuirá a corto plazo.

Se podría afirmar que en el Distrito Federal y el Valle de México, seis millones de capitalinos superviven en urbanizaciones irregulares y, un porcentaje considerable, no disponen de los servicios básicos de drenaje, agua potable, electricidad, servicios asistenciales y transporte.

Se puede decir que el 15% del total de habitantes del Distrito Federal vive hacinado en vecindades y edificios de departamentos de alquiler, muchos de los cuales se encuentran en condiciones inadecuadas o ruinosas.

Por ello es que sólo los sectores sociales de ingresos

elevados disponen de casa propia o de departamento en condomi-
nio.

El 50% de las viviendas de los estados de la República más desarrollados es de alquiler y una amplia capa de las cla-
ses medias está entre aquellas que pagan alquiler de la vivi-
enda que habitan.

La mitad de las viviendas que existen en el país corr-
responden al sistema de alquiler, lo que convierte a esta varia-
ción en una de las principales formas de habitación para los
sectores sociales más numerosos del país.

La intervención estatal en la solución del problema, se
puede afirmar que ésta ha beneficiado, en términos generales, a
las clases medias.

En la anterior administración gubernamental, se puede -
decir que se dedicaron 30,000 millones de pesos a través de -
los organismos de fondo bajo gestión gubernamental, que aument-
taron la oferta de casas en un volumen de 212,000.

Se dedicaron 6,556 millones de pesos a través del pro-
grama Financiero de Vivienda y, cabe afirmar que el volumen --
destinado a la construcción representa el 7.4% de la inversi-
ón pública federal entre 1970-76.

En el Infonavit, el total de recursos que se destinaron
para su funcionamiento en 1976 fue del 92.8% de todas las in-
versiones del Gobierno federal en materia de vivienda.

El Infonavit esta constituido por un fondo revolvente
sostenido con las aportaciones de los patrones--sean éstos el
mismo Estado o la iniciativa privada--, del 5% sobre el total
de los salarios pagados.

Al Infonavit, bimestralmente, más de 250,000 empresas --
privadas entregan sus aportaciones, las cuales son registradas
en cuentas de ahorro individuales de los trabajadores de la -

totalidad de las empresas aportantes, es decir unos cuatro millones de obreros.

Durante los primeros 10 años, los titulares de las cuentas de ahorros no reciben ningún pago de intereses, pero al cabo de este lapso tienen derecho a recoger sus cuentas individuales.

El Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores concede sus préstamos con una tasa anual de interés del 4% y con un plazo no mayor de 20 años.

Los esfuerzos oficiales, con ser sostenidos y considerables, resultan insuficientes ante la magnitud del problema.

Con los nuevos organismos e instituciones creadas por el Estado para atender el problema de la vivienda, se llegaron a construir anualmente en los últimos años un promedio de -- 90,000 viviendas, en tanto que una solución efectiva del problema requeriría, según las estimaciones de los especialistas, -- la construcción anual de alrededor de un millón de viviendas, lo que demuestra las grandes carencias.

Se puede apreciar que el de la vivienda es un problema al que no será fácil darle solución a corto plazo y que aún es probable que se agudice en los próximos años.

Deseamos, al igual que el maestro Alberto Trueba Urbina que "quienes intervengan en los actos antes mencionados, tomen en cuenta nuestras reflexiones con la buena fe y simpatía que nos inspira todo aquello que redunde en progreso y beneficio de la clase obrera".

CONCLUSIONES

1.-La principal preocupación de los indígenas, en la época prehispánica en materia de construcción, se contempló en la erección de grandes templos y palacios; y por parte de los Mexicanos, también en la realización de obras para la obtención de agua potable y la prevención de inundaciones.

2.-En la época precolombina no encontramos, ningún tipo de medidas públicas para ayudar a solventar el problema de la vivienda popular.

3.-En la época colonial solo se preocuparon por proveer de viviendas a las clases preponderantes y por dotar a las ciudades de algunos servicios públicos y hospitalarios, por -- construir monumentos y caminos, notándose también una carencia de interés por la necesidad de vivienda de clases aborígenes. Las grandes construcciones de la época fueron representativas de la ostentación de los principales y de la necesidad de atender a los servicios públicos, hospitalarios y religiosos.

4.-En el México Independiente, hasta 1910, tampoco existe una política gubernamental definida en materia de vivienda popular.

5.-La situación actual de la vivienda se presenta con carácter de universal, es particularmente grave en México, dado su dinámico crecimiento demográfico y urbano, así como por la casi nula atención que se le ha dispensado a lo largo de la historia de México.

6.-La falta de planificación ha creado problemas inaplazables y es necesario encaminar las actividades hacia su solución inmediata.

Cabe enfatizar que tratar de resolver dentro del complejo nacional un sólo problema no es factible. Hay que tender a resolver todo el problema nacional, y pensar siempre en pla-

nes nacionales.

7.-Existen numerosas instituciones públicas de vivienda para los trabajadores que trabajan en paralelo y que aun actuando en beneficio de sectores de población diferentes, debieran hacerlo con mayor concierto. Ninguno de los organismos está en posibilidades de desempeñar efectivamente tareas de planeación.

8.-En la actualidad estamos sufriendo un intenso éxodo rural que crea la necesidad de plantear reservas urbanas, se debe pensar en la habitación rural como medio de coartar en lo posible el explosivo crecimiento urbano actual.

El problema de la vivienda no es exclusivamente debido al actual déficit y los incrementos vegetativos, sino que es agravado por una mala repartición de la vivienda, consecuencia de la actual concentración industrial en determinadas zonas.

9.-Para mejorar en parte las grandes concentraciones urbanas, es necesario que se integre toda acción pro-vivienda en planes de gran alcance que apunten al desarrollo económico y social integral del país.

10.-Indiscutiblemente que el desarrollo del país, en pleno proceso de urbanización, depende de la legislación, la planeación y el ordenamiento de los asentamientos humanos.

11.-El objeto y fin de los Asentamientos Humanos es el de establecer la concurrencia de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, para fijar las normas que regulen la función pública relativa a la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de centros urbanos de población, y define los principios conforme a los cuales el Estado ejerce sus atribuciones para determinar las provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques para los usos de be

neficio social que demande el interés colectivo.

12.-Antes de que el Congreso de la Unión expidiera la Ley Federal del Trabajo de 1931, ya las legislaturas estatales habían pretendido, sin éxito, regular el problema de la vivienda obrera y campesina.

La experiencia obrero-patronal en lo que se refiere a prestaciones habitacionales ha sido completamente modesta.

13.-Tanto la Ley Federal del Trabajo de 1931, como la de 1970, trataron de reglamentar y dar solución al problema de la vivienda, pero ambas Leyes, decretos presidenciales y reformas, fueron inoperantes por falta de soluciones prácticas y de estudios especializados, que hicieran aplicable el derecho de dotar de vivienda a los trabajadores mexicanos.

14.-Con la ley que creo al Infonavit la obligación del patrón de proporcionar habitación al trabajador, es más completa y de una forma solidaria y masiva. Esta obligación quedó incorporada a la Constitución de 1917, y no pudo ser implementada cabalmente sino hasta la reforma a la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, de acuerdo a la iniciativa que dirigió el Ejecutivo Federal el 22 de diciembre de 1971 a la H. Cámara del Congreso de la Unión y que culminó con la publicación de la Ley Orgánica del Infonavit en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1972.

Con lo anterior se propicia un avance social. Se establece un sistema general único y obligatorio para todos los patronos, y correlativamente el derecho de la totalidad de los trabajadores a disfrutar de habitaciones cómodas e higiénicas mediante la obtención de créditos respectivos, ya sin limitación alguna en razón de la ubicación de la empresa en la que presten sus servicios, y sin tomar en cuenta el número de sus

obreros.

15.-El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda -- para los Trabajadores, es el organismo mas vigoroso con que se cuenta actualmente para combatir el déficit habitacional de la República Mexicana, de organización tripartita, que solidariza a los factores de la producción, capital y trabajo con la intervención del gobierno federal en la administración y toma de decisiones.

16.-Los trabajadores de México, desde hace muchos años, han manifestado su clamor, su inquietud y su esperanza de poseer viviendas higiénicas, confortables y baratas a que tienen derecho. Desgraciadamente este anhelo vehemente no se ha cumplido, sino en mínima parte.

Por lo tanto necesitamos cambiar el concepto de las relaciones sociales que imperan actualmente; buscar incansablemente todo aquello que nos une, olvidarnos de las diferencias, los egoismos y el individualismo; mientras los patrones esten contra el Estado por ser éste el que cobra los impuestos, los trabajadores exijan todo del Estado en la solución de sus problemas, y el Estado plante todo desde arriba en la solución urgente de todos los de abajo nada podemos hacer.

BIBLIOGRAFIA.

- CERVANTES DE SALAZAR. "México en 1554". Ediciones de la U.N.A.M. México 1939.
- CORTES HERNAN. "Cartas de Relación de la Conquista de México". 4a. edición. Editorial Espasa-Calpe Mexicana, S.A. México 1961.
- CHAVERO ALFREDO D. "México a Través de los Siglos" Editorial -- Grolier 1970. Tomo I.
- DE LA CUEVA MARIO. "Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo". Editorial Porrúa, S.A. México 1972.
- GERTZ MANERO FEDERICO. "La Vivienda Congelada en el Distrito Federal". Editorial Porrúa, S.A., México.
- GONZALEZ NAVARRO MOISES. "Población y Sociedad en México 1900--1920". U.N.A.M. México 1974. Tomo II.
- OLIVERA DEL TORO JORGE. "Fondo de la Vivienda para los Miembros de las Fuerzas Armadas de México". México 1973.
- PASTOR ROUAIX. "Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917". Gobierno del Estado de Puebla 1945.
- RIVA PAJACIO VICENTE. "México a Través de los Siglos". Editorial al Grolier. 1970.
- ROMERO FLORES JESUS. "Historia de una Gran Ciudad". Editorial - Porrúa, S.A. México 1960.
- SILVA-HERZOG FLORES JESUS. "El Infonavit en 1974". Una proyección hasta 1980. Difusión Fiscal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Número 3 México 1974.
- SILVA-HERZOG FLORES JESUS. "Segundo Informe Anual de Actividades". Director General del Infonavit. 30 de abril 1974. México.
- SILVA-HERZOG FLORES JESUS. "Tercer Informe Anual de Actividades" 30 de abril de 1975. México.
- TREJO LUIS MANUEL. "El Problema de la Vivienda en México". Editorial P.C.E. México 1974.
- TRUEBA URBINA, ALBERTO. "Nuevo Derecho Procesal del Trabajo". Editorial Porrúa, S.A. México 1971.
- TRUEBA URBINA, ALBERTO. "El Artículo 123". México 1943.