



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
ACATLAN

LA VIVIENDA OBRERA Y LA
SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

T E S I S

Que para obtener el título de:
LICENCIADO EN DERECHO

presenta

OTTO JUAN JOSE HOLTZHEIMER ANGELES

M-0030056



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

A MI MADRE:

ESTE TRABAJO REPRESENTA UNA
PEQUEÑA SATISFACCION QUE TE -
DOY COMPARADA CON LO QUE TU
TE MERECE.

A MI PADRE:

EJEMPLO DE LUCHA Y CONS-
TANCIA QUE EN NINGUN MO-
MENTO CLAUDICO Y SUPO -
SUPERAR LOS OBSTACULOS
QUE QUIZAS CUALQUIER O-
TRO NO HUBIERA PODIDO
SUPERAR. EJEMPLO DIGNO
DE TOMARSE PARA SI.

A MIS HERMANAS:

PROFAS. MARIA DEL CARMEN Y ROZIBETH
SIEMPRE DEDICADAS Y RESPONSABLES
CON INFINITO AMOR

A MI ESPOSA E HIJO:
CON AMOR IN-TERMINABLE

A MI CUÑADO:
ING. TEODORO ALCALA G.
AMIGO Y HERMANO.

A MIS SOBRINOS:
ABRAHAM, ALEJANDRO Y
ARTURO ALCALA ANGELES
ASI COMO A LA PEQUEÑA
BARBARA JUAREZ HOLTZHEIMER
CON CARINO

A MI PADRINO, PRIMO Y AMIGO:
C.P. FRANCISCO ANG. C.

A MI TIO Y MAESTRO:
LIC. TIBERIO ANDRADE C.
CON ADMIRACION Y RESPETO.

AL LICENCIADO MIGUEL ANGEL LOPEZ MASTACHE.
CON GRATITUD POR TODAS LAS MOLESTIAS.
QUE LE OCASIONE EN LA ELABORACION DE
ESTE TRABAJO.

A LA 1a. GENERACION DE LA ENEP,
DE ACATLAN FAC. DERECHO.
PERSONAL ACADEMICO Y
COMPAÑEROS.

Y A TODOS AQUELLOS QUE
DE UNA U OTRA FORMA,
SIGUIERON MIS PASOS Y
CONFIARON EN MI DURANTE
MI CARRERA.

C A P I T U L A D O

INTRODUCCION

CAPITULO I.

ALGUNAS DEFINICIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y OTROS CONCEPTOS SOBRE VIVIENDA.

CAPITULO II.

PANORAMA HISTORICO DE LA VIVIENDA EN EL MUN DO Y EN MEXICO.

1. La Vivienda Prehistórica.
 - a) Algunas Características de la Vivienda Nómada.
 - b) Los Palafitos o Viviendas Lacustres.
 - c) La vivienda Comunal o Colectiva.
 - d) Albergue de los Primeros Pueblos Civilizados
 - e) La Habitación Primitiva en el Norte de Europa.
2. La Vivienda en la Epoca del Feudalismo.
3. Las Casas de la Ciudad.

M-0030056

4. La Vivienda en el Continente Americano
5. La Vivienda en México.
 - a) La Vivienda en la Epoca Prehispanica
 - b) La Vivienda en la Epoca de la Conquista
 - c) La Vivienda en la Epoca Colonial
 - d) La Vivienda en la Epoca Independiente.

CAPITULO III

LA VIVIENDA OBRERA EN MEXICO.

1. La Vivienda en la Epoca Pre-Revolucionaria.
2. La Vivienda en la Epoca Pre-Constitucional
3. La Redacción Original de la Fracción XII del Artículo 123 Apartado "A" de la Constitución.
4. Análisis y Critica.
5. La Modificación de la Fracción XII del Artículo 123 Apartado "A"
6. El Mercado de la Vivienda

7. El Deficit de la Vivienda.

CAPITULO IV.

LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA VIVIENDA OBRERA EN MEXICO.

1. Creación del I. N. F. O. N. A. V. I. T. Fines y Funciones.
2. - El I. N. D. E. C. O. Fines y Funciones.
3. El I. M. S. S. Fines y Funciones
4. El F. O. V. I. S. S. S. T. E. Fines y Funciones
5. El Fondo de la Vivienda del I. S. S. S. F. A. M. Fines y Funciones.

CONCLUSIONES .

BIBLIOGRAFIA.

I N T R O D U C C I O N .

Podemos asegurar que las grandes obras de la naturaleza, así como las creadas por el hombre, requirieron necesariamente de la existencia de las diferentes etapas de evolución y transición del medio ambiente. Y fué precisamente en el hombre, en la evolución de éste, donde encontramos los primeros y más formidables cambios.

Se puede observar a lo largo de este trabajo como el hombre ha luchado contra uno de sus más graves problemas que es el de la vivienda.

En México, país donde la proporción entre los índices de natalidad y mortandad se disparan para favorecer enormemente al primero de los fenómenos, el problema de la habitación obrera es uno de los más interesantes porque ofrece, diferentes estudios, tanto legales, como económicos y de seguridad social, hacer un breve análisis sobre los antecedentes históricos jurídicos, legislación actual, consecuencias económicas y sociales y con todo esto tratar de contribuir a su solución y principalmente a exaltar a la clase trabajadora para que en uso de su conciencia sepa utilizar los derechos que el pueblo mexicano le ha otorgado a través de su Constitución, son los fines que me han motivado a elaborar el presente trabajo.

CAPITULO I.

ALGUNAS DEFINICIONES DE SEGURIDAD SOCIAL Y OTROS CONCEPTOS SOBRE VI- VIENDA.

Para justificar el tema de la tesis, es conveniente hacer referencia a lo que significa; Seguridad Social, así como también lo que se entiende por Vivienda, para tal motivo, se señalaremos primeramente lo que a la seguridad Social se refiere.

Algunos especialistas atribuyen la expresión de Seguridad Social a Simón Bolívar, que en su discurso muy famoso dice: "La mejor forma de gobierno es la que puede dar al pueblo al máximo de seguridad política, seguridad económica y segurología social (1)

La denominación de Seguridad Social, ha tenido una gran trascendencia, y así vemos que se le ha tratado en distintos países y tratadistas, con diferentes nombres: "Seguri--

(1) Seguridad Social en México. Nuevos Rumbos.

dad Social", (2) Prevención Social, Ciencia del Progreso Social, Ciencia de Bienestar Social o Ciencia de la Felicidad Social.

Pero sin embargo la frase Seguridad Social ha venido considerándose hasta ahora con el nombre de la Segurología Social. La Seguridad Social, es siempre menos que la Segurología Social, y es más limitado el cambio, es más correcta, positiva y realizadora, toda vez que es la propia institución del Ordenamiento Jurídico Social, organizado positivamente con todo conjunto de derechos y obligaciones, en sus diferentes aspectos.

"Es oportuno señalar que la Seguridad Social se ha valido o se vale del Seguro Social, como su institución jurídica principal para alcanzar sus fines y sus metas pero cabe señalar que la Seguridad Social, es un término más amplio ya que tiende a fines más elevados." (3)

(2) Seguridad Social en México. Nuevos Rumbos.

Ediciones del IMSS 1971-1974 págs. 19-20

(3) Ferrari Fco. Los principios de la Seguridad Social.

Citado por la Conferencia Interamericana

de Seguridad Social 1951 Pág. 24-26

Un concepto más amplio que se puede dar a la Seguridad Social, es producto de su naturaleza, de su conglomerado político, económico y social como ideal ó acción del estado en función de bienestar y riqueza, imponiendo mejores condiciones de vida colectiva y acrescentando la renta nacional.

Si a la Seguridad Social se le concibe como - la acción del Estado en pro de una serie de medidas encaminadas a preservar la salud, mantener la capacidad de trabajo y garantizar mejores medios de vida familiar, en pos de los más altos indicios de prosperidad individual y riqueza colectiva, es conve---niente intentar establecer una definición, y para tal efecto, debemos partir de la base de que la Seguridad Social, en nuestra vida contemporánea, forma parte de un conjunto de necesidades hu--manas y sociales, y su preocupación fundamental es encontrar la forma de remediar los males originados por la inseguridad.

Es preciso y oportuno anotar, que no se debe confundir el concepto de Seguridad Social, con el de alguna de la misma rama. La Seguridad Social enmarca el bienestar de todo ser humano, de toda la humanidad; tiende a beneficiar a todas - las sociedades humanas en cualquier lugar de la tierra en que se encuentren. Y, una rama de Seguridad Social, llámase Seguro Social, Caja de Seguridad Social, etc., vé aspectos concretos y particulares de la Seguridad Social; es decir, se refiere a institu

ciones que se obligan con un número determinado de seres humanos y con aquél a que están ligados directamente, a través de un vínculo económico; La Aportación.

“Para tratar de resolver el problema del concepto de Seguridad Social, se puede seguir dos direcciones en el plano método lógico. La primera consiste en un análisis literal de dos palabras que constituyen la expresión misma, Seguridad por un lado y Social por otro.

Sin embargo, la asociación de éstas dos palabras nos dá una respuesta negativa. El término de Seguridad es sumamente amplio y social susceptible de emplearse en sentido muy variado. Siendo así la expresión de Seguridad Social no tiene ningún significado a priori y tenemos que darle a posteriori” (4).

“La segunda dirección, plantea los términos y problemas en forma completamente diferentes menos lógicos,

(4) Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

Cuaderno Número 3. Que es la Seguridad Social?

Ginebra. 1951 págs. 35 - 35.

pero más empíricos.

Parte de la siguiente idea. Ya que todos los países usan la expresión de Seguridad Social, hay que buscar el significado que le dá cada país. " (5). Este significado no será el mismo en todos los países, pero será posible descubrir por lo menos un denominador común a partir del cual se tendrá una visión de lo que es en realidad la Seguridad Social. Para lo cual expondré a continuación algunas definiciones de diferentes autores de diversos países.

"Desde el punto de vista de las técnicas sociales, la Seguridad Social se situa como un actuar configurador de la conducta colectiva de acuerdo con determinadas valoraciones ético - sociales:" (6)

(5) Obra citada, Conferencia Interamericana.

1951 pág. 40

(6) Prof. García Acevedo Mario. Orientaciones para el desarrollo de la Seguridad Social. Contribución a la III Reunión de la Conf. Interamericana de Seguridad Social.

Pág. 18. Argentina 1951.

"La Seguridad Social nace, de realidades sociales y de necesidades económicas del individuo y se traduce en una unidad universal de protección biosocio-económica." (7)

"La Seguridad Social es el conjunto de medidas que tienden a asegurar un mínimo de rédito a todo hombre cuando la interrupción o pérdida de la capacidad de trabajo le impidan conseguirlo con sus propios medios." (8)

"Seguridad Social, es sinónimo de bienestar de salud, de ocupación adecuada y segura. De amparo contra todos los infortunios y prevención. Es lucha contra la miseria y la desocupación.

En fin, es la elevación de la personalidad humana, en todo su complejo psicofísico, amparando a todos los riesgos fundamentales; pérdida de capacidad de trabajo (enfermedad, vejez, accidentes); pérdida de salario (paro forzoso, inva-

(7) Gómez Ramón. Convenios Interamericanos de Reciprocidad de Prestaciones de Seguridad Social. Citado por la Conf. Interamericana. Obcit. pág. 46

(8) Jarach Dino. Problemas Económico-Financieros de la Seguridad Social. pág 196 . Argentina. 1964
Depto. de Asuntos Técnicos Buenos Aires

lidez) procurando proteger la integridad físico orgánica de los -
hombres, conservándola o recuperándola, cuando se ha perdido,
manteniendo en lo posible la capacidad de ganancia." (9)

La Seguridad Social, consiste, esencialmen-
te, en la protección de los individuos frente a los diferentes es-
tados de necesidad asegurándoles condiciones dignas y juntas de
subsistencia. Pero a medida que esa protección se extiende a
toda la población, abarcando todos los estados de necesidad, sus
planos no pueden prescindir de considerar las causas que los o-
riginan, a fin de eliminarlas o reducirlas.

Por ello, los objetivos de la Seguridad Social
se relacionan e influyen recíprocamente con los de otras disci-
plinas sociales coincidentes en propósitos y fines, resultando --
así, que la Seguridad Social, la Economía y la Sanitaria". (10)

(9) Dr. Matone José Francisco, Seguro Social Obligatorio

Buenos Aires 1951. Mencionado por Obcit. pág. 17

(10) Dr. Stafforini R. Eduardo. Orientación para el desarrollo
de la Seguridad Social en las Américas. Citado por el Con-
greso Panamericano de la Vivienda Popular

la. Ed. Buenos Aires.

"Es necesario, porém, ter-se sempre en --
 contra que seguridade social ñao quer dizer simplemente una --
 forma mais ampla ou mais completa de seguro social, como --
 frecuentemente sao levados a acreditar os menos avisados. Em
 resumo, pois, podemos dizer que a seguridade social, pelo me
 nos en face do que se temtido sob a égide desse nome, compreen
 de un vasto programa de reconstrucao política, económica e so
 cial". (11)

"La seguridad Social es el mecanismo desti
 nado a corregir, por medio del Seguro Social, la desigual di s--
 tribución de la riqueza para asegurar la cobertura de los ries--
 gos a que todos los componentes del grupo social se encuentran
 expuestos. La expresión "riesgo" utilizada en esta definición de
 bemos entenderla en su aceptación de "Pérdida de los recursos
 destinados a satisfacer necesidades vitales para el individuo".
 (12).

(11) Lyra Madeira Joao. A Seguridade Social e os Seguros Sociales
 Rev. Brasileira No. 3 págs. 31- 33 Biblioteca Ciess.

(12) Acharán blau Boris. La Evolución de la Seguridad Social
 Ed. Jurídica de Chile .
 Pag. 272. 1963 3a. Ed.

"Se entiende por Seguridad Social el conjunto de normas jurídicas e instituciones sociales destinadas, particularmente, a reconocer y proporcionar a los asalariados y a sus familiares y, en general, a los económicamente débiles, los medios materiales y servicios que requieren para hacer frente en su oportunidad, a aquéllas necesidades vitales que no pueden satisfacer debidamente en forma directa y personal". (13)

"La Seguridad Social organizada a fines del siglo XIX y en las primeras décadas del presente, tenía por finalidad la indemnización del daño pecuniario ocasionado por el menoscabo de la integridad corporal y tenía un sentido social restringido porque, generalmente, no consideraba las necesidades reales del individuo y su familia.

La orientación actual de la Seguridad Social, se caracteriza por una acción encaminada a investigar el orden de los riesgos y a obrar sobre las causas que los producen a fin de conseguir que las cargas pasivas que resultan (enfermos, inválidos, etc.,) se produzcan el mínimo.

(13) Bowen Alfredo. Prof. del Der. del Trab. de la Universidad Católica de Chile.

Señalado por Obcit. pág. 39

La seguridad Social, debe organizarse en -- forma de proteger la salud y con ella la capacidad de trabajar y prevenir, recuperar e indemnizar la pérdida o reducción de éstas; con este objeto, es indispensable efectuar la cobertura de -- todos los riesgos que amenazan la invalidez" (14)

"Entiendase por seguridad Social la organización y dirección de la convivencia económica por los estados, con el fin de eliminar todas las causas de perturbación del organismo social derivadas de la insatisfacción de las necesidades -- básicas de sus componentes o de su satisfacción en forma lesiva la dignidad humana. " (15)

"La Seguridad Social es el esfuerzo organizado que la gente hace, actuando a través de su gobierno para asegurar que cada familia tenga los bienes y servicios que la gente necesita para una vida decente y reciba estas bases en circuns-- tancias que preservan el auto respeto y oportunidad para un avance económico y social.

(14) Bustos Julio. La Seguridad Social. Santiago de Chile 1970

pág. 19-20 10 a. Edición Editorial JCA de Chile.

(15) Flores Alvarez Marcos. Actas del Primer Congreso

Iberoamericano de Seguridad Social.

Vol. 1 1968. pág. 386-387.

Busca prevenir la pobreza y quiere ayudar a la gente necesitada. Haciendolo, sirve como una defensa para el individuo, la comunidad y la Nación" (16).

"El concepto de Seguridad Social, tiene como eje vital el anhelo congénito al hombre de protegerse de las necesidades insatisfechas de alimentos, vestidos casa y educación. - Así la realización de la seguridad sólo podrá lograrse eliminando las causas que producen la inseguridad, es decir, satisfaciendo las necesidades, lo cual sólo es posible dando al hombre un régimen de protección contra los riesgos comunes de la vida, -- presentes y futuros:"

"La Seguridad Social, tiene por objeto tratar de prevenir y controlar los riesgos comunes de la vida y de cubrir las necesidades, cuya satisfacción vital para el individuo es al mismo tiempo esencial a la estructura de la colectividad": (17)

(16) Federal Security Agency. Question And Answerd On Social Security 1951. Señalado por la Conferencia Interamericana de Obcit.

(17) García Cruz Miguel. La Seguridad Social en México 20a. Ed. Editorial Costa-Amic México 1972 págs. 30 - 33

La nueva Ley del Seguro Social dá también su definición de lo que es la Seguridad Social en su artículo 2o., -- manifestando: "La Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo. Esto es, señala como meta para todos los individuos el derecho que tienen a:

Un nivel de vida adecuado que les asegure así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios necesarios; tiene, así mismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subistencia por circunstancias independientes a su voluntad. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especial. Todos los niños nacidos de matrimonio o fuera de él tienen derecho a igual protección social". (18)

(18) Moreno Padilla Javier, Nueva Ley del Seguro Social

4a. Edición. Editorial Trilla. México 1977.

Notamos inmediatamente en esta serie de de finiciones que la expresión de Seguridad Social, siempre se encuentra unida a la idea de un esfuerzo humano, se puede situar en dos planos

1a. - Desde el punto de vista de las metas, es decir, las políticas de Seguridad Social en el sentido General del Término.

2a. - Desde el punto de vista de los medios y de las técnicas empleadas, esto es la noción del sistema de Seguridad Social.

Podríamos decir, que ese esfuerzo colectivo, del que se hace mención en el párrafo anterior, es el denominador común del que hablamos anteriormente.

En lo particular respeto las opiniones de todos y cada uno de los diferentes autores, sin embargo, prefiero adherirme a lo que muy atinadamente dice Ernesto Zapata, Gerente - de la Caja Nacional del Seguro Social del Perú, Cuando expresa: " En las Américas debemos crear primero el contenido de la Se-

ridad Social y definirla después" (19)

Es evidente que no se puede definir algo que no se ha dado como tal, por la simple y sencilla razón de que - aún vivimos en la etapa de los Seguros Sociales.

Lo anteriormente expuesto, nos permite concebir lo que es y puede llegar a ser la Seguridad Social, como - punto de preocupación para poner remedio a los problemas que tanto han aquejado a la humanidad, aquéllos que vienen a disminuir la prolongación de la vida del ser humano y que tienen su - mayor incidencia en la clase económicamente débil y en aquélla en que la necesidad se acentúa por falta de fuentes de trabajo.

Uno de los derechos sociales cuya resolución difícilmente podría hablarse de una auténtica justicia social y - lograrse el bienestar de los hombres, es sin duda alguna, el de - recho de la Vivienda cuya vigencia da derecho a exigir condicio - nes favorables para vivir decorosamente.

(19) Zapata Ernesto. Gerente de la Caja Nacional de Seguro Social del Perú. Citado por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Cuaderno No. 3 Obcit. Pág. 4

Por fortuna, los gobiernos emanados de la Revolución Mexicana, se han percatado perfectamente de la necesidad de dictar normas y de desarrollar una eficiente política tendiente a fomentar la vivienda popular a pesar de la magnitud del problema y de las limitaciones naturales de tipo económico.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos que se realizan, el drama de la falta de vivienda es evidente, ya que basta caminar por las calles de nuestra Ciudad, caminos por los pueblos de nuestro país para observar las dramáticas condiciones en que se ha vivido y se vive en México, originando los más tremendos problemas que han adquirido un carácter acumulativo.

Como ya había dicho antes, no en balde desde la más remota antigüedad, se han llevado a cabo grandes revoluciones y movimientos sociales que encuadran la más fundada justificación, cuando unos lucen su riqueza y sin embargo, otros que por una mala organización social y una injusta distribución de la riqueza, no tienen ni siquiera un lugar donde pudieran disfrutar decorosamente, en unión de los suyos, de su propia vida.

*Cabe señalar aquí lo que significa la necesi-

dad de la vivienda" (20)

En la definición de la necesidad de vivienda, se utilizan diferentes criterios por lo que existe cierta imprecisión e incluso confusión en la determinación de la frase. Dos -- son los enfoques principales que suelen utilizarse para su estudio.

El enfoque cuantitativo resalta los aspectos -- numéricos del asunto de acuerdo a este criterio, existe necesidad de vivienda cuando la cantidad de casas es inferior al de las familias de usuarios.

El enfoque cualitativo, pone el acento en las condiciones de habitación, es decir, en la calidad de la misma, de acuerdo con este criterio, se da necesidad de vivienda, no -- sólo cuando la cantidad de casas es inferior a la demanda, sino siempre que las condiciones de las habitaciones no responden a las necesidades de las personas que la ocupan. Las carencias cuantitativas y cualitativas de habitación y servicios existen no -- sólo en las áreas urbanas, sino también en las rurales.

(20) Fovissste. La Necesidad de la Vivienda.

Editado por ISSSTE México. 1974 pág. 192

Ahora bien, para terminar este capítulo cabe hacer una distinción de lo que significa techo, casa y vivienda.

"En el lenguaje usual los términos: techo, casa y vivienda, son utilizados indistintamente como sinónimos y alusivos del lugar donde se aposenta el individuo y su familia".
(21).

Sin embargo:

Techo, designa la manera genérica el albergue que sirve de protección contra la intemperie cualquiera que sea su calidad, en este sentido todos los mexicanos cuentan con techo o sea con algo que los cobija y protege admitiendo este hecho.

Casa, significa el espacio familiar que reúne los requisitos básicos de habitabilidad, protección física para -- sus moradores, funcionalidad de los espacios domésticos para -- las actividades diarias o rutinarias de los diferentes miembros -

(21) Diccionario Etimológico. Monlau Pedro Felipe

Diccionario de D. Obrero Trueba Urbina Alberto Ed.

Porrúa 13 a. Edición México 1977.

de la familia, privacidad con respecto al exterior (medio físico y social), identidad familiar, que da satisfacción al deseo de ser ubicados y reconocidos por los demás mediante la casa que habiten.

Vivienda, según las definiciones ya apuntadas, no todo techo es casa, tampoco la simple existencia de techo o -casas implica que haya vivienda.

Vivienda, es el espacio social, el habitat integral que incluye además de las casas, todos los elementos de infraestructura física, social y política que son propias de un medio habitacional.

Esta nueva acepción del término vivienda, obedece al hecho, ampliamente comprobado de que la carencia de servicios urbanos es señalada por las comunidades como el problema de mayor importancia en la creación de un ambiente habitacional adecuado es decir, para la familia y el grupo social, el problema de vivienda rebasa los límites estrechos de las cosas pues el medio habitacional debe dar subsistencia, seguridad, identidad social y oportunidades de desarrollo.

CAPITULO II.

PANORAMA HISTORICO DE LA VIVIENDA EN EL MUNDO Y EN MEXICO.

1. - LA VIVIENDA PREHISTORICA.

Desde los tiempos más remotos el hombre, ha tenido dos preocupaciones principales que son: El de la alimentación y la de encontrar un lugar en el cual pudieran guarecerse de las inclemencias del tiempo así como del ataque de las fieras salvajes, para tal objeto se refugiaron en: cuevas, cavernas, copas de los árboles, etc. " Actualmente indígenas de diferentes partes del mundo aún construyen chozas que parecen - nidos, por ejemplo en Nueva Guinea, construyen chozas en los frondosos bosques tropicales sobre curpulentos árboles, y utilizan para subir a ellos escaleras que retiran cuando el enemigo acecha o cuando tienen algún peligro. Las moradas construidas en los acantilados por los indios en el Sudoeste y norte de América, llamadas éstas por los españoles pueblos por el sorprendente amontonamiento de casas, los norteamericanos las llamaron " CLIFF DWELLINGS" (Habitación en Barrancos) y " CAVE DWELLINGS" (Habitaciones en Cuevas), los castillos europeos de la edad media y los fortines y campos atrincherados de los primeros exploradores americanos tenían por objeto principal la defen

sa de sus habitaciones" (1)

Seguramente, los rigores del clima frío que se extendió por toda la tierra durante la época glacial, obligaron al hombre a refugiarse en las cavernas. Con antorchas encendidas y fogatas desalojó de ellas a las bestias salvajes que las habitaban, y después, mediante grandes hogueras constantemente encendidas en las entradas o con la construcción en sus proximidades de murallas de piedra, impidió su retorno.

"Unas tribus después de otras, una y otras razas o pueblos ocuparon estos refugios. Actualmente existen muchos pueblos que viven en cuevas, que a veces excavan artificialmente, como en varios lugares de China, en Guadix y en el Sacramonte de Granada (España) y en otros diversos pueblos de Europa y Africa". (2)

En muchos casos, no fueron viviendas permanentes, porque los hombres se veían obligados a seguir la marcha de sus rebaños en busca de nuevos pastos. Cuando su vida -

(1) Gran Enciclopedia del Mundo. Tomo III. págs. 18 a 26.

1975 México Ed. Bruguera.

(2) Enciclopedia espasa-Calpe, S.A. Tomo I págs. 43 a 46.

errante los llevaba a algún lugar donde ninguna cueva podía ofrecerles alojamiento, se veían obligados a construir las toscas cabañas de tronco y corteza de árbol.

Al correr de los tiempos aprendieron a construir abrigos más aceptables, usando como armazón un círculo de ramas o delgados troncos de árbol unidos por la parte superior e incados en el suelo por el otro extremo; algunos llegaron a tejer una cubierta exterior con hierbas, cañas y hojas.

"Ciertos pueblos actuales viven todavía en Cabañas hechas con ramas de árboles de cualquier clase, arbustos o hierbas que crecen donde ellos viven. Los habitantes de la tierra de fuego, duros y sobrios cazadores apenas vestidos de pieles, construyen rudimentarias cabañas, armadas con leños o simplemente se arrastran para meterse debajo de un montón de ramas. Los australianos amontonan en forma de pequeña bóveda, cortezas y ramas de árbol que cubren con hierba, por lo que sus cabañas toman el aspecto de un pajar" (3)

Los esquimales obligados por el frío, cons--

(3) Obcit. Tomo 1 págs. 50 y 52.

truyen casas rudimentarias, en partes sumidas en el suelo, con las paredes construídas con tierra o rocas, que tapizan por su parte interior con pieles, algunas tribus se ven obligadas a construir sus viviendas, a las que llaman iglúes, con bloques de hielo cubiertos de nieve. Las casas de verano de muchas tribus esquimales son simples tiendas armadas sobre palos y cubiertas con pieles.

a) ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LA VI-
VIENDA NOMADA.

“ Los Hombres primitivos, obligados a cambiar de lugar constantemente por buscar nuevos pastos para sus rebaños, construían viviendas con pieles que recubrían con un armazón de madera, verdaderas tiendas para guarecerse fácilmente, desmontables y ligeras, para poder ser transportadas con sus ganados. Los hebreos de la Biblia clavaban en el suelo tres filas de estacas, de mayor longitud las del centro que las laterales y sobre ellas extendían unas pieles que quedaban colocadas en forma de tejado para que las aguas de lluvia resbalaran sobre ellas.

Más adelante aprendieron a tejer (con hilos de lana) hechos con el pelo de sus cabras, telas para cubrir sus tiendas.

Los árabes nómadas o beduinos, que viven - con sus camellos en las llanuras del desierto, construyen actualmente en esta forma primitiva. Los indios nómadas de las llanuras americanas, construían una tienda de piel en forma de cono, con un orificio en el vértice para dejar salir el humo. También son de piel las tiendas circulares o yurtas de los mongoles.

Otro tipo de tienda es la cónica o tepee de las pieles rojas de la tribu de los Dakotas, así como el wigwan característico de los indios de los grandes lagos. Estas primeras viviendas humanas no deben ser consideradas todavía como casas en el sentido de edificaciones de estructura más complicada de - madera o mampostería, que sirvan al hombre de morada permanente, ya que éstos hombres como dije anteriormente, eran nómadas y no podían quedarse a vivir por mucho tiempo en un sólo lugar." (4)

b). - LOS PALAFITOS O VIVIENDAS LACUSTRES.

"Las viviendas fijas aparecieron únicamente a partir del momento en que progresó la agricultura y el hombre al

(4) Mendieta y Nuñez Lucio. La Habitación Indígena. Monografía del Instituto de Investigaciones de la U.N.A.M.
pág. 8 México 1972

cultivar las tierras tuvo que aguardar desde el tiempo de la siembra hasta el de la recolección. Algunos de los primeros agricultores de la Edad de Piedra, y del principio de la de los Metales, construyeron sus viviendas sobre pilares de madera, levantados en el agua de los lagos y llamados palafitos. Se han encontrado restos de éstas habitaciones en Suiza, Italia y otras comarcas de Europa, en algunos lugares, millares de pilares elevados en el fondo de los lagos actuales o de los antiguos, con la prueba de agrupaciones que existieron, de gentes que formaron verdaderas aldeas constituidas por varios centenares de personas; grandes leños cruzados y unidos sobre los pilares formaban una especie de suelo o plataforma donde se levantaba la habitación. Los puentes que llegaban hasta la orilla eran levadizos, para impedir la entrada de intrusos o alimañas; cuando ya los carneros y demás ganado habían sido llevados al refugio, en el que permanecían durante la noche. Estos puentes han sido encontrados en el fango, junto a las piraguas y canoas que conducían a los habitantes de éstas ciudades lacustres hasta los campos en los que cultivaban el lino y los cereales". (5)

c). - LA VIVIENDA COMUNAL O COLECTIVA

(5) Idem. Ob. Cit. pág. 8

“En algunos lugares de la tierra, los pueblos agrícolas construían casas más parecidas a la casa comunal, de gran tamaño, en ellas las tiras de pieles, los tendones o las fuertes fibras vegetales, no sólo servían para atar a los troncos que unían por su parte superior hasta formar un techo en forma de bóveda, sino también para atar a otros troncos una cubierta de corteza de árbol, que se colocaba por encima del armazón, ya que los clavos metálicos de hierro y otros metales, eran todavía desconocidos. El humo de cada uno de los hogares dispuestos en fila, que correspondía a cada familia: se escapaba por las partes más elevadas de los techos, donde se juntaban los troncos que formaban la pared, o salía por la pequeña parte de entrada o puerta, dejando el interior de la cabaña con una espesa capa de hollín. Otro tipo de habitación eran las KIVAS, las cuales eran viviendas circulares y subterráneas que les servían para defenderse de sus enemigos y además estaban destinados para ceremonias religiosas y también para alojamiento comunal de los jóvenes.

Muchos pueblos oceánicos construyen hoy en día casas comunales, en las que viven varias familias en una completa promiscuidad.

Podemos encontrar éstas viviendas en algunos

lugares de Indochina, Archipiélago Malayo y Nueva Guinea, así como en la cuenca del Amazonas" (6)

d). - ALBERGUE DE LOS PRIMEROS PUEBLOS CIVILIZADOS.

Las primeras viviendas de pueblos de civilización primitiva, aparece cronológicamente en Mesopotamia y Egipto, pero sus paredes de adobe y sus ladrillos de arcilla, hace muchos años se derrumbaron y hoy, sólo son montones de escombros y tierra. Los arqueólogos han descubierto restos de paredes que demuestran como éstas casas en forma de bloque cuadrado con terraza o techo plano y muy bajo, diferían muy poco de las casas que en la actualidad habitan los agricultores de la cuna del Nilo.

A medida que Egipto aumentó en riquezas y en cultura, se empezaron a construir viviendas de mayor consistencia, en una edificación que se levantaba alrededor de un patio abierto.

(6) Enciclopedia Estudiantil. Tomo III págs. 25 y 26.

Los griegos amantes del sol y la luz, cons--
truyeron sus casas de techos, dispuestos con simetria

"La habitación de los Romanos, que se lan-
zaron a la conquista del mundo, era una casa muy sencilla con -
una habitación central llamada atrio. En ella, se encendía el fue-
go para cocinar, tenía un simple agujero para la salida del humo.
Los refinamientos, tales como las columnatas griegas y otros --
ornamentos, fueron agregados a las casas romanas a medida que
el Imperio crecía en poderío, y extensión. Se puede apreciar lo
grandioso y lo comodo de éstas construcciones en las ruinas de
Pompeya ciudad enterrada por las cenizas del Vesubio. Es me-
nester recordar el hecho de que en Roma, donde se congregó ---
una población muy numerosa, se construyeron casas de varios -
pisos para viviendas de un parecido sorprendente con muchas de
las ciudades actuales". (7).

e). - LA HABITACION PRIMITIVA EN EL NORTE
DE EUROPA.

Cuando los pueblos del Mediterráneo disfruta-
ban ya de ciertas comodidades, los habitantes de los bosques del

(7) Enciclopedia Espasa-Calpe. S.A. Tomo IV págs. 56-64.

norte de Europa eran aún pueblos bárbaros, que apenas iniciaban sistemas de construcción apropiados al rigor del clima en que vivían. Paredes muy bajas, de madera, o de un armazón de troncos recubiertos de barro sostenían tejados altos y de gran declive, para resistir mejor el efecto de la nieve que resbalaba por ellos. Cortezas de abedul cubrían un techo de vigas, encima de las cuales se colocaban en general, una gran masa de hierbas, por lo que los carneros y las cabras trepaban hasta ellos para pastear, lo que daba a la vivienda un extraño aspecto de montículo.

Las puertas muy estrechas, estaban siempre orientadas al Sur, para resguardarse de los vientos fríos del norte. El umbral era alto y el dintel muy bajo, de modo que era necesario agacharse para entrar en la casa; en el techo, estaba siempre abierta una gran ventana u orificio para dar salida al humo del hogar constantemente encendido; en el centro de la habitación, los asientos, sillas del dueño y su esposa, así como la de los huéspedes de honor que estaban junto al fuego y eran más altas que el banco dedicado a los demás, que estaba colocado paralelamente a la pared. El suelo era de tierra endurecida cubierto de paja, y en él dormían los animales domésticos cuando el mal tiempo los obligaba a entrar en la vivienda; su único refugio. En esta gran pieza vivía un grupo numeroso y abigarrado

do compuesto no sólo de los padres y sus hijos sino también de los siervos y de un grupo de hombres y armas que se encontraban a disposición del jefe. Todos ellos dormían, comían y trabajaban juntos." (8)

2. - LA VIVIENDA EN LA EPOCA DEL FEUDALISMO.

Hubo grandes viviendas que precedieron a -- los castillos fortificados de la Edad Media, e incluso a las casas de hoy, por la distribución y forma de construcción. "El espacio bajo al alero del tejado, fué dividido en varios cuartos de dormir subdivididos a su vez, en pequeños compartimientos cuadrados del tamaño de literas, con puertas independientes que durante la noche se podían cerrar con pesados cerrojos de madera; - algunas veces el fondo de la sala quedaba separado del resto, por medio de un tabique y subdividido en un vestíbulo, una torre, desde donde los centinelas podían vigilar la entrada de la mansión, una despensa y una pieza donde dormían los hombres de armas. Después se agregaron a la casa otros edificios.

Recintos especiales se colocaron sobre altas vigas de madera para preservar la humedad; vestidos, tapices y

(8) Idem. Ob. Cit. págs. 56-64

otros ricos tesoros que allí se guardaban. Así, éstos aposentos serían convertidos en dormitorios de los señores o de los huéspedes de honor. Si cerca de la casa había una fuente, el agua se canalizaba y se organizaron baños análogos a los que ahora llamamos baños turcos.

Los graneros y otros cobertizos se dispusieron fuera de la casa. Poco después, se construyeron hornos y estufas de ladrillo para conservar la casa caliente todo el día; así nacieron los sistemas de calefacción que antecieron a las estufas de losa y de cerámica, todavía en boga en Alemania, Escandinavia y Rusia. El fuego se colocó cerca de la entrada para que tuviese un tiro mejor; ello obligó a cambiar de lugar al jefe de familia, para que estuviera más cerca de la calefacción; con lo cual el sitio de honor pasó del centro a la cabecera de la -- mesa" (9)

3. - LAS CASAS EN LA CIUDAD.

Hacia la edad media, crecen en importancia

(9) C. Sjørberg, "The origin and Evolution of Cities" Cientific American. Septiembre 1965. págs. 40-48 3a. Ed. Biblioteca Benjamín Franklin.

las ciudades y en ellas, las casas mejoran rápidamente. Las fortificaciones, los castillos se hacen innecesarios, por la protección de las murallas; se construyen estramuros para disponer de un mayor espacio levantándose casas de dos pisos. Los materiales de construcción evolucionan, el armazón de madera continuaba empleándose, pero los tejados de tablas pizarras y tejas sustituyeron a las techumbres antiguas ya citadas.

" La casa comprendía los dormitorios y las habitaciones destinadas al trabajo o al comercio; un salón sala - cocina y dormitorios; en el gran salón se celebraban bodas, -- bautizos y fiestas sociales, por lo que estaba ricamente adornado; la despensa en donde se almacenaban muchas provisiones, un baño turco y una pieza donde se guardaba la ropa sucia que se la vaba dos veces al año.

Las labores desarrolladas en casa, pasan al taller y después a la fábrica en los siglos siguientes; por lo que se dá más urbanidad a las construcciones, canalizando las aguas pavimentando las calles, instalando alcantarillado, calefacción y en el siglo XIX se tiene la iluminación por medio de gas, después por electricidad incrementando utensilios necesarios cómodos e higiénicos a la vivienda." (10)

(10) Idem. Ob. Cit. pág. 40

En el renacimiento, la arquitectura mejora tanto las habitaciones privadas, como los edificios públicos, -- extendiéndose con éxito la profesión de la arquitectura; notables ebanistas crean modelos de muebles dignos de admiración.

4. - LA VIVIENDA EN EL CONTINENTE AMERICANO

Los primeros exploradores y colonizadores de América vivieron generalmente en cabañas de madera o de troncos, rodeados de empalizadas para su defensa, la madera fácilmente la obtenían donde abundan los bosques; donde no habían estos, los colonizadores construían con césped y arbustos.

"En los lugares más calientes y en las tierras áridas de América del Sur y Central, los colonos españoles construyeron casas de adobe con un patio interior, techo plano y paredes enjalbegadas: según el lugar en donde procedían plasmaban sus características.

Los naturales, de épocas anteriores a la colonización española usaron el adobe y la piedra, en diversas regiones del continente; aún cuando hayan sido espléndidas y magníficas, fueron sobrepasadas por las construcciones de las culturas: Maya, Azteca e Inca; algunas de las cuales se mantienen

solidamente en pie, como desafiando al tiempo (11).

5. - LA VIVIENDA EN MEXICO.

a). - LA VIVIENDA EN LA EPOCA PREHISPANICA.

"Historicamente, el país ha tenido una larga trayectoria y tradición urbana. Si situamos cronologicamente el nacimiento de la época prehispánica en los diez siglos anteriores a la llegada de los conquistadores a territorio mexicano - así tenemos que nuestro suelo vio surgir de su seno tres grandes civilizaciones durante la edad del cobre". (12)

LA OTOMI.

Esencialmente nómada y la más antigua ocupadora del territorio, por su característica de errabunda no conoció la agricultura, desconociendo así mismo el sentido de la propiedad, por lo que en estricto sentido no se le puede llamar -

(11) Idem. Ob. Cit. pág. 48

(12) Chavero Alfredo. México a través de los Siglos. 4a. Edición Editorial Cumbres S. A. México 1970.
págs. 170 - 182.

civilización.

LA MAYA

Fué una civilización lacustre, o sea que vivían sobre un lago o a orillas de él, con una concepción individualista de la propiedad.

LA NAHOA.

Civilización que por el tema que nos ocupa, - recibirá todo el enfoque de nuestra atención. Se estableció en las orillas de lagos y ríos, caracterizandose por asimilar la forma comunal de propiedad.

NAHOAS.

Casa Redonda.

Fué la forma que dieron a sus primeras viviendas que estaban constituidas por una serie de habitaciones de diferentes dimensiones dentando el comunismo reinante en las familias de la misma rama o gens.

Las habitaciones sólo eran ocupadas por las -
mujeres y los hombres dormían con los pies en dirección y alre-
dedor de la estufa; ellos trabajaban el campo en común mientras
sus mujeres hilaban y tejían.

Cuando las familias crecían tanto que ya no --
era posible dar cabida a todos en una misma casa, los hijos se -
separaban formando otra a la que llevaban las costumbres de la -
originaria.

Las poblaciones se componían por el agrupa-
miento de varias casas redondas o circulares.

Casa Larga.

En el desarrollo del pueblo encontramos tam-
bién la casa larga que nos muestra la existencia de un pueblo agri-
cultor y pacífico; entre cada una de las viviendas se encontraban -
los campos de labrantío que a cada familia correspondía, y así, -
casa y terreno constituyeron las partes de su derecho de propie--
dad. No existía una organización social ya que imperaba la ley --
del más fuerte, pero cuando se vieron en la necesidad de luchar -
contra el enemigo organizado tuvieron que construir en diferente
forma.

Casa Grande.

Por medio de la aparición de las casas grandes se nos revela la existencia de un nuevo estadio social en el que se encuentran ya súbditos y señores y por el hecho de cobijar éste tipo de viviendas una tribú, es que se supone que tenía organización social y un jefe determinado.

Para el efecto, la vida comunal se reglamentó de la siguiente manera:

Los Hombres:

Algunos se dedicaban a cultivar el campo, otros cortaban madera y acarreaban materiales; otros se inclinaban por las labores de alfarería; los señores o guerreros fabricaban las armas y sólo ellos podían poseerlas, practicaban la caza.

Las Mujeres.

Las de la clase baja realizaban los quehaceres domésticos mientras que las de la clase superior hilaban algodón y tejían las telas.

A la Hora de la Comida.

Los integrantes de ambos sexos, se reunían -- por clases en un banquete común, y

A la Hora de la Lucha.

Todos ocupaban su puesto y si alguno moría se procedía a la cremación de su cuerpo.

Este tipo de construcciones se encontraba localizada a la altura del grado 380 y cubriendo los valles bañados por los ríos: San Juan, Grande, Colorado y Gila; abarcando así una superficie de casi 200 millas.

Todos estos datos se han obtenido con base en estudios arqueológicos realizados en las confluencias de éstos ríos que revelan por las ruinas ahí encontradas, la evolución de la vivienda marcada por el paso de las centurias.

Como al aumentar en número considerable una tribú, se debía construir otra casa, y tras esa otra, fué que se siguió el curso de los ríos en la construcción de las viviendas de este tipo, y vemos que las entidades así formadas estaban ligadas entre sí por el interés común de la mutua defensa, sin embargo, en lo que respecta a su gobierno, seguían siendo independientes, unas de otras.

Preponderantemente el interés social de procurar el bienestar común, la defensa presentada entonces como necesidad insuperable, fué lo que nos llevó a la creación de las ciudades ya que con una organización social más o menos desenvuelta, la ciudad más importante fué la llamada "Vieja Tlapállan" o "Huehuetlapállan", que viene del adjetivo "huehue", que significaba viejo y del nombre "Tlapállan", que denota lugar de tierra colorada y fué por ésto por la gran coloración de la tierra que a su paso atravesaba el río que circundaba esta zona, que lo llamaron "Rio Colorado" y al Golfo en el cual desembocaba, "Mar Bermejo".

Estas viviendas constaban de dos, tres y hasta cuatro o cinco pisos a los cuales se subía por medio de escaleras manuales, también tenían hileras de cuartos aislados, una o varias estufas en común para los diversos grupos de habitantes; albergaban aproximadamente cada una quinientos habitantes; y la función social de éste tipo de casa era doble:

Servir de vivienda colectiva y

Servir de fortaleza.

Esta región de Huehuetlapállan, tenía más de cien mil habitantes que desarrollaron sus relaciones interhumanas en forma comunal compartiendo vivienda y labores, ésta sociedad que parece remontarse al siglo VI D. C., nos aporta las primeras

notas que hemos podido tomar acerca del estado de socialización que parecían tener las comunidades de viviendas precortesianas, ya que al llegar los españoles a nuestro territorio, de la civilización nahoá, quedaban ya sólo los vestigios que el transcurso de diez siglos no pudo borrar. (13)

b). - LA VIVIENDA EN LA EPOCA DE LA CONQUISTA.

En ésta época entre los aztecas se personalizó la nueva marcha de la civilización y religión de los nahoas.

"En una peregrinación que duró más o menos cinco o siete siglos, los aztecas o mexicanos (mexicas) salidos de Aztlán (lugar de garza, porque estaba en medio del lago), llegaron a Culhuacán de México, donde permanecieron un tiempo regresaron a Aztlán, para después retornar y fundar la Ciudad de México, en el año de 1325 " (14)

En ésta época de la fundación de Tenochtitlan, - las viviendas levantadas alrededor del tunal fueron de tule y de pajá y no es sino hasta los últimos lustros del siglo XV que empezaron a construir habitaciones con materiales que prometían mayor

(13) Idem. Ob. Cit. págs. 186-193

(14) Idem. pág. 193

duración y seguridad para sus moradores, formando casas fuertes y fijas de piedra y adobe.

El 8 de noviembre de 1915, el conquistador entró por primera vez a México y fué presa de una gran admiración tal como nos narra Bernal Díaz del Castillo, en la Conquista de la Nueva España, es decir que quedaron sorprendidos al ver que los pueblos indígenas no estaban formados por un conjunto de jacales sino que demostraban cierto grado de civilización en cuanto a la construcción de vivienda.

Es hasta el gobierno de Moctezuma Ihuicamina, que podemos observar en cuanto respecta a habitaciones, que se levantaron los grandes palacios, las casas de los principales, las casas del pueblo, y nos relata el conquistador que las viviendas de la ciudad, tenían salida a las calles que eran anchas y derechas, de tierra y de agua o sólo de tierra o sólo de agua. (15).

Casas de los Principales o Pillis.

Los señores principales fueron obtenidos mayores ventajas sobre los del pueblo o macehuales con las luchas de

(15) Citado por Cervantes de Salazar, en su Obra México 1554.

Ediciones de la U. N. A. M. 1939. págs. 304-307

conquista, y entre esas ventajas una fué la de aumentar su propie
dad particular con grandes extensiones de terreno y por lo consi-
guiente, la estructura de sus viviendas fué completamente diferente
de la de los Xacalli.

“Estas casas eran grandes y bastantes, ya que también las poseían los señores que durante cierta parte del año re
sidián en la corte y no sólo los grandes señores; se construían en -
alto y con varios jardines interiores, con muchas habitaciones, la
mayoría de éstas casas tenían un sólo piso aunque también las ha-
bía de dos, poseían extensos salones recibidores situados alrede-
dor de los patios; algunos tenían mirador en el centro de alguno de
los patios como símbolo de grandeza. Sólo las casas de los Gran-
des señores podían tener piezas superiores a manera de torres.

Las casas podían ser de adobes revocados con cal o de tezontle estudado y de diversos colores, claro que según la categoría social se construían con diferentes materiales y de di
ferentes formas; por ejemplo las casas buenas tenían azoteas pla-
nas, las de la clase media y artesanal ofrecían mayor comodidad que las del pueblo (16)

(16) Codice Matritence. Citado por Miguel León Portilla.

Historia documental de México. U. N. A. M. Instituto de Investi
gaciones Históricas. México 1964. págs. 32-38

Casas del Pueblo o también casas del común.

“Las que se encontraban en el centro de la -- Ciudad, estaban formadas por una serie de cuartos construidos alrededor de un patio comunal y ofrecían pésimas condiciones de salubridad ya que eran de reducido espacio, húmeda y mal ventiladas (algo así como lo que conocemos por cuarto redondo, en donde una familia completa realiza todas sus necesidades de habitación, alimentación y reproducción con la consabida promis--cuidad), en las que una numerosa familia tenía que habitar.

Las viviendas Xacalli, situadas en las afueras de la Ciudad, se encontraban todavía en peores condiciones, eran jacales que carecían de las condiciones indispensables de habitabilidad, de seguridad de construcción, ya que eran de paja y aun que las menos de las veces, también los había de lodo o adobe -- con techados y tejamanil” (17).

Los Grandes Palacios.

“El primero, fué el de Moctezuma Ilhicami--na que se comprendía las calles del empedradillo, Tacuba, San - José El Real y de Plateros en cuanto a otras ciudades el códice -matritence habló.

(17) Idem. Ob. Cit. pág. 38

tence habló, por ejemplo de que los toltecas edificaron muchas - casas en Tula que los principes y señores establecieron ciudades y las hicieron crecer.

Subsiste una diferencia de las casas según la categoría de la persona, así se dice que "ninguno fuese osado a edificar casas con altos sino los grandes señores y valientes capitanes, so pena de la vida" (18).

"Por otro lado había pueblos nómadas, sin un asiento fijo, por ejemplo, los chichimecas que llevaban vida de cazadores, no tenían casas, no tenían tierras, su vestido no eran capas de algodón, sólo pieles de animal, sólo capas hechas de heno" (19).

Se puede afirmar entonces, que la época prehispanica, la principal preocupación de los dirigentes Mexicanos en materia de construcción, se concentraba en la erección de grandes templos y palacios así como en la realización de obras para la obtención de agua potable y la prevención de inundaciones.

(18) Idem. Obra Citada págs. 40-41

(19) Los Anales de Cuautitlán, citado por Miguel León Portilla.

Idem. pág. 18

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

c). - LA VIVIENDA EN LA EPOCA COLONIAL.

Por lo anteriormente expuesto, vemos que la actitud adoptada en éstas épocas resulta inadecuada en cuanto a - que la socialización no era concebida en una forma consciente, - sino casi instintiva, ya que apenas mostraba una vida embrionaria que no se vislumbraba fuera a iniciar su desarrollo en un futuro - no demasiado lejano.

Ya en éste periodo encontramos en los ordenamientos jurídicos algunas disposiciones referidas a la vivienda -- desde el punto de vista de los trabajadores a quienes corresponde.

"Entre las disposiciones legales que en ésta época tienen vigor en la Nueva España y que se refiere a la cuestión de la vivienda, tenemos las que se encuentran localizadas en la Recopilación, de las Leyes de las Indias" (20) y así vemos que

(20) España Leyes, Decretos, Etc. Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias. 5a. Edición Madrid. 1841 pág. 15

en la ley número 48 del Título XVI, libro Sexto, se habla del suministro de viviendas a los trabajadores del campo y de las minas únicamente. También encontramos en las mismas leyes recomendaciones como las siguientes:

“..... Habeñ de repartir los solares del -- lugar para hacer las casa, y éstas han de ser repartidas según la calidad de las personas (españolas)

..... Porque nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de la s Indias, y puedan vivir con la comodidad y conveniencia que deseamos; es nuestra voluntad - que se puedan repartir casas y se repartan solares, tierras, caballerías y peonías a todos los que fueren a poblar tierras nuevas en los pueblos y lugares que por el gobernador de la nueva población les fueron señalados haciendo distinción entre escuderos y - peones, y los que fueren de menos grado y merecimiento y los - aumenten, y mejoren, atenta la calidad de sus servicios, para - que cuiden la labranza y crianza. (21)

Pero no se encuentra una preocupación real por dar vivienda a los indios. En los mandatos de los reyes españoles, donde se recomienda el buen trato a los indios, se habla

(21) Idem. Obra Citada. pág. 19

de darles vestido, instrucción religiosa, alimentos, trabajos sin exceso o peligro de sus vidas, de no errarlo; así mismo se establecieron algunos centros hospitalarios; pero no se menciona la necesidad de proporcionarles viviendas decorosas.

Otra institución jurídica que se refiere al tema de la vivienda es la que en particular fué emitida para regir a la nueva España y es la "Real Ordenanza de Intendentes" (22) y así tenemos varios artículos que en especial se refieren a aquella, como son:

Artículo 69.

"Que al referirse a los intendentes y corregidores escribe que éstos debían velar porque los indios se encontraran dedicados al trabajo de mantener en buen estado las construcciones de las casas reales, las de la comunidad y de los edificios públicos y los que nos interesa para el efecto es que ya nos hace ver el que éstos funcionarios tenían la obligación social de procurar que éstos indios construyeran sus viviendas en buenas con-

(22) Real Ordenanza para Establecimiento e Instrucción de Independientes en el Reino de la Nueva España,
Madrid año de 1786. pág. 8

diciones; claro que ésta disposición resultó casi siempre utópica debido a que en ésta época los naturales del país sólo inspiraban desprecio a la mayoría de los gobernantes y lástima a la generalidad del pueblo.

Y en apartado denominado "Causa de Guerra" el artículo 278 hace referencia al alojamiento de la propia tropa diciendo que debe ser en casas de particulares, procurando la -- justicia del pueblo y los intendentes de acuerdo con los aposentadores o comandantes militares, la menor incomodidad para sus moradores; todo ésto siempre y cuando el requerimiento habitacional no pudiera ser cubierto con las habitaciones de que dispusieron los cuarteles.

El artículo 279, estatuye, en cuanto al censo por vivienda que debíá efectuarse en los pueblos con la obligación de expresar además del número de las misma, sus dueños o quienes las habitaren e informar su capacidad o estrechez, dicho censo debíá llevarse a cabo por los alcaldes y jueces, para facilitar el cumplimiento de la obligación que teníán los dueños de proporcionar habitaciones a la tropa.

Dejando a un lado las disposiciones legislativas citadas y viendo la realidad observaron que la Ciudad de México --

por deseos de Cortés, fué reconstruida a partir del antiguo trazo de Tenochtitlán. Este lineamiento fué seguido con tanta exactitud que la plaza Mayor de la Ciudad fué edificada sobre el antiguo Centro Ceremonial Mexicano. (El Gran Teocalli)" (23)

"Para las casas de los españoles se dedicó una zona en el centro, denominada la Traza, la cual fué limpiada y escombrada para ese fin. Las casas de los indios quedaron localizados en los alrededores, presentando un gran contraste con las de los españoles, por sus características humildes y su distribución carente de orden.

Fuó durante la colonia cuando se emprendieron las primeras obras de pavimentación con calles y se trabajó en el desagüe en los Lagos del Valle de México. Esta última fué iniciada en el Cerro de Nochistengo en el año de 1607 y terminada en 1609.

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

(23) García González Carlos y Pedro González Navarro.

La vivienda en México aspecto Histórico. INFONAVIT.

Boletín Número 10 1973. págs. 25, 26 y 27

intentos de desarrollar proyectos de beneficio popular en el ramo de la vivienda. " (24) Esto se aprecia al constatar que no se ha podido localizar algún proyecto de desarrollo de la vivienda popular en este período.

Hubo algunos esfuerzos aislados y así en el si glo XVIII se construyeron en México, edificios en los cuales habi tan y trabajan, el artesano, eran una especie de habitaciones-fábrica." Existieron por ejemplo, zonas donde se desarrolló la industria textil, como en Puebla, Orizaba, pero principalmente en la Capital de la República. Un ejemplo es el conocido Colegio de San Ignacio, popularmente llamado de las Vizcainas, tiene una disposición de viviendas llamadas de traza y plato edificadas para proporcionar habitación a familias de artesanos, al mismo tiempo, ayudar con el producto de sus rentas al sostenimiento de la Institución. La planta baja se utilizaba para la instalación del taller artesanal, y la superior se ocupaba como habitación, uni das ambas por una escalera asociada a uno de los muros laterales." (25)

(24) García González Carlos y Pedro González Navarro.

Obcit. pág. 30

(25) Silva Herzog Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana. Tomo I Buenos Aires. 1966 8a. Edic. Fondo de Cultura Económica. pág. 30

Esta es también una época de grandes hacendados, siendo la agricultura el principal factor de la economía territorial, así pues, trasladándonos a la zona agrícola vemos viviendas, aquellas que los grandes hacendados proporcionaban a sus trabajadores que distaban del casco de la hacienda unos quinientos o mil metros, se caracterizaban por su miseria y por la falta de los servicios mas indispensables para la subsistencia de la familia, ya que se componían por lo general de un sólo cuarto hecho de adobe o ramas de árbol, de piso de tierra con una superficie de veinte o treinta metros, en el que dormía toda la familia y realizaba todas las otras actividades inherentes a la vida misma. " (26).

d). - LA VIVIENDA EN LA EPOCA INDEPENDIENTE.

Después de los movimientos armados originados por la guerra de Independencia, la capital de México, presentaba un aspecto de magnificencia y solemnidad en cuanto a los edificios. "Sus templos y palacios, así como sus suntuosos edificios públicos la convertían no solamente en la ciudad más hermosa de México, sino de toda América. No obstante el desarrollo -

(26) La vivienda en México. Aspecto Histórico. Obra citada.

de edificios, iglesias y mansiones, la vivienda popular había que dado marginada, careciendo las clases populares de las normas mínimas requeridas en sus habitaciones.

Después de la Independencia y durante gran parte del tiempo de la Reforma, la Ciudad estuvo también en muy malas condiciones. En 1830, las características de la Metrópoli eran las siguientes: "Zanjas rebosantes de inmundicias, caños sembrados con restos de comida, muladares y ruinas de adobe. Barrios ceñidos por acequias con curtidurías pestilentes. Hacina mientos de viviendas mal hechas, en donde apenas era posible - recordar la existencia del trabajo" (27)

Casas de vecindad, como patios de tierra llenos de tendaderos en los que flotaba ropa desgarrada.

Del porfirismo refiere Cosío Villegas lo siguiente: El pueblo vivía en tugurios y vecindades que eran verda deras pocilgas; sus patios polvosos eran cruzados por albañales abiertos y pestilentes; en los muros de las viviendas rezumaba - el agua y los cuartos eran estrechos e irregulares, sin aire pu-

(27). La vivienda en México. Aspecto Histórico. Obra citada
pág. 103.

ro y sin el servicio cercano de agua potable... , solamente al término de los treinta y un años de dictadura se sintió relativo mejoramiento en las urbes del país y principalmente en la capital.

Según el censo de 1900 existían en la ciudad de México 368, 777 personas y de éstas unas 100 mil dormían a campo raso y otras 25 mil pasaban las noches en mesones por tres centavos diarios.

En las postrimerías del porfiriato, 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.

Tampoco en ésta época existe una política gubernamental definida en materia de vivienda para las clases populares. Sin embargo, se nota ya una preocupación en lo referente a la creación de la infraestructura urbana.

CAPITULO III

LA VIVIENDA OBRERA EN MEXICO

LA VIVIENDA EN LA EPOCA PRE-REVOLUCIONARIA.

" Con anterioridad al movimiento revolucionario de 1910 y de la promulgación de la constitución de 1917, la trayectoria legislativa de México aporta algunos antecedentes que -- fueron considerados en las deliberaciones del constituyente de -- Querétario en materia de vivienda. Estos antecedentes son de orden estatal, toda vez que la materia de trabajo no se incorporaría a la órbita de lo federal, si no hasta el 6 de septiembre de 1929 - como un fruto más de la fuerza expansiva del derecho federal."(1)

Esto es de explicarse ya que por esas fechas - a México, como consecuencia de un enfoque iusprivatista, se encontraba rezagado en cuestión del tratamiento de los problemas - laborales y de la previsión y de la seguridad social que ya había - encontrado cabida en algunos países europeos.

Sin embargo, existían en México, condiciones

(1) Disposiciones Legales. INFONAVIT. 1972. pág. 98

objetivas muy diferentes a las europeas, porque en el viejo continente, los movimientos socialistas o simplemente de reivindicación obrera se nutrían por los trabajadores ocupados en el proceso de industrialización y en nuestro país para principios de esta centuria, la industria se hallaba en un modesto estadio de desarrollo.

“Salvo algunos avances en la industria textil y extractiva, el aparato productivo era predominantemente agropecuario. En consecuencia, los pequeños grupos obreros no tenían capacidad para introducir medidas de protección y tutela en un sistema cerrado, fincado en medidas de represión. El liberalismo como doctrina política y económica, anidado en el derecho mexicano, no tenía respuesta para los nuevos problemas sociales, que generaban las ideas renovadoras de otros países y el progreso modernizador que impulsaba la política económica del porfiriato.

(2)

Las cuestiones de trabajo eran propias del derecho civil que se monta en viejos principios individualistas, en éste marco privatista, no había lugar para normas tutelares en favor del trabajador, ni sindicatos, ni mucho menos, para el derecho obrero a una vivienda digna. Así poco antes de la constitu

(2) Idem. Ob. Cit. págs. 101-102

ción de 1917 empiezan a destacar algunas leyes en materia de pre
visión social, como la Ley Villada, de 1904, la Bernardo Reyes
de 1906 y la Dieguez de 1914.

Sin duda el antecedente más sobresaliente en
matería de vivienda obrera es la ley sobre casas de obreros y em
pleados públicos, que promovió en 1906 Enrique Creel, Goberna-
dor del Estado de Chihuahua.

"En el terreno de los movimientos políticos -
el programa del partido liberal mexicano de 1906 de los Hermanos
Flores Magón, expresaba la necesidad de que en ciertos casos, -
los patrones proporcionaran alojamiento higiénico a los trabajadores" (3)

LA VIVIENDA EN LA EPOCA PRE-CONSTITUCIONAL

En el proyecto original presentado en 1916, an
te el Congreso Constituyente, las cuestiones relativas a la regla-
mentación del trabajo estaban contenidas dentro del capítulo de Ga

(3) Silva Herzog Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana. Tomo I Buenos Aires 1966. Ed. 8a. Fondo de Cultura Económica. págs. 82-86

rantías Individuales en el Artículo 5o. , mismo que consagraba la garantía de libertad de trabajo. No obstante, en virtud de que -- una de las principales causas del movimiento revolucionario de 1910, fueron las condiciones aflictivas en las que se encontraban los obreros, en el sentir del constituyente surgió la imperiosa necesidad de reglamentar de una forma más eficaz, lo relativo a las relaciones laborales.

Así en los debates que suscitó el artículo 5o. , "Los diputados Victoria, Manjarrez, del Castillo, Gravioto, Jara y Macias, manifestaron su inconformidad contra el dictamen por no ~~tratar~~ el problema obrero con el respeto y atención que se merece también al decir que la Constitución debe ser más explícita al tratar el problema de los trabajadores diciendo también que por lo mismo importante que es, debería enmarcarse en un artículo - especial o un título completo dedicado a este respecto." (4)

El diputado Macias, manifestó en el debate memorable del 28 de diciembre de 1916, ante el Congreso Constitu --

(4) Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo VII. págs. 240 a 248

Realizada por la XLVI Legislatura del Congreso de la Unión México, 1967.

yente, que aparte de las garantías mínimas para los obreros, era menester otorgarles el derecho a la habitación como medio para elevar su nivel de vida.

Entre otros conceptos el diputado Macias, ex presó:

"Como ustedes ven, la protección al trabajador es completa, ni las leyes americanas, ni las leyes inglesas, ni las belgas, conceden a los trabajadores de aquellas naciones lo que éste proyecto de ley concede a los obreros mexicanos.

Casas secas, ~~aereadas~~, perfectamente higiénicas, que tengan cuando menos tres piezas, tendrán agua, estarán dotadas de agua y si no hubiese a una distancia de 500 metros no se les podra exigir que pague. Agregando, hay que elevar señores diputados, al trabajador de la miseria en que se encuentra hay - que sacarlo de esas chozas inmundas en que viven, en las haciendas y en las fábricas para decirle: sois hombre y mereceis como ciudadano de la República, todas las consideraciones que merece el hombre libre. " (5)

Dicho proyecto expresaba:

(5) Idem. págs. 250-251

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, al legislar sobre el trabajo de carácter económico, en ejercicio de sus facultades respectivas deberán ajustarse a las siguientes bases.

XII. - En toda negociación agrícola, industrial minera o cualquier otro centro de trabajo que diste más de dos kilómetros de los centros de población, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas por las que podrán cobrar rentas que sean equitativas.

Igualmente deberán establecer enfermerías y además servicios necesarios a la comunidad.

La comisión Revisora, en su dictamen del 23 de enero de 1917, fortaleció el alcance del precepto en cuestión - manifestando: La renta que tendrán derecho a cobrar los empresarios por las casas que proporcionen a los obreros, puede fijarse desde ahora en el interés del medio por ciento mensual. De la obligación de proporcionar dichas habitaciones, no deben quedar exentas las negociaciones establecidas en algún centro de población, en virtud de que no siempre se encuentran en lugar poblado, alojamientos higiénicos para la clase obrera." (6)

(6) Tena Ramírez Felipe. México y sus Constituciones. Ed. Polis. México, D. F. 1973 Vol. II. págs. 183-195.

"De este modo, el texto del artículo 123 --- fracción XII, fué redactado el propio 23 de enero de 1917 en los términos que a continuación se transcribe, incluyendo a los empresarios cuyas negociaciones estaban localizadas en centros de población:

"Artículo 123. - El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos de una manera general todo contrato de trabajo:

XII. - En toda negociación agrícola, 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 valor catastral de las fincas.

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

Si las negociaciones estuvieran situadas dentro de las poblaciones, y ocuparen un número de trabajadores mayor de 100, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas."

Discutido el dictamen , fué aprobado por 163 votos sin que hubiera oposición alguna. De inmediato, las legislaturas estatales legislaron en materia laboral, que iniciaran su vigencia las bases constitucionales, ya que después de la promulgación de la Constitución de 1917, se dieron a la tarea de regular las relaciones obrero - patronales.

En materia habitacional, la mayoría de las leyes locales, siguieron los lineamientos de la fracción XII del artículo 123 Constitucional y algunas sólo se limitaron a transcribirlo. " (7)

Cabe mencionar que dos años después de las reformas del texto constitucional, el 18 de agosto de 1931, se promulgó la Ley Federal del Trabajo. La federación de la materia laboral significó un avance de importancia en la formación del derecho mexicano del trabajo.

" En materia habitacional, la ley presentaba algunas limitaciones. En efecto, el artículo III fracción III de la Ley en cuestión, se limitó a transcribir el texto del artículo 123 Constitucional y supeditó la vigencia del precepto a la posterior

(7) Idem. Ob. Cit. pág. 200

reglamentación por los Ejecutivos Federal y Locales en sus respectivas jurisdicciones.

Por lo cual se le hicieron reformas al artículo 1011 en los siguientes términos: "El Ejecutivo Federal y los de las Entidades Federativas, en su caso, atendiendo a las necesidades de los trabajadores, a la clase de duración del trabajo, al lugar de su ejecución y las posibilidades económicas de los patrones, expedirán un reglamento para que los patrones cumplan con ésta - obligación " (8)

A pesar de ésta reforma, no se volvió a expedir un nuevo reglamento, dejándose sin instrumentar la obligación de los patrones de proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas.

En ésta misma etapa se expidió el 5 de mayo de 1934 un "Decreto que tendía a promover en el Distrito Federal, viviendas para los trabajadores a base de que las casas de los obreros resulten de un costo accesible a las condiciones econó-

(8) Tena Ramirez Felipe. Leyes Fundamentales de México.

1808-1971. Ed. 4a. Edti. Porrúa. págs. 210- 219.

micas de los adquirentes; disminuyendo su contribución predial suprimiendo el interés del capital invertido en las construcciones creando un seguro de vida para en caso de fallecimiento del interesado; concediendo liberales plazos de espera en los pagos parciales para casos de suspensión o pérdida del trabajo; dando facilidades para la adquisición de éstas casas por medio de la intervención de instituciones de crédito y de la dirección de pensiones, y por último, facilitando a las empresas industriales o comerciales del Distrito Federal, la adquisición de lotes de casas para sus obreros. " (9)

Posteriormente el 20 de Julio de 1934, el Presidente Abelardo L. Rodríguez, expidió un decreto autorizando - la reducción del precio de venta de las casas para los obreros.

"En los considerandos se explicaba que el 5 - de mayo de ese año, se habían fijado las condiciones a que se encontraba sujeta la enajenación de casas económicas para los obreros, construidas por el Departamento del Distrito Federal, se - decía también que a pesar de que las condiciones fijadas en dicho Decreto eran muy benéficas para los adquirentes, se quería dar mayores facilidades a las clases laborales por lo que se expidió un Decreto, que autorizaba el Departamento del D. F., a reducir

(9) Tena Ramírez Felipe. Ob. Cit. págs. 225-228

el precio de venta en una cantidad igual a un 25% del precio de la casa.

En el artículo 2o., de dicho Decreto, se dispuso que el precio de las casas sería pagada en abonos mensuales que se calcularían tomando en cuenta las partidas siguientes: La cantidad necesaria para cubrir en 120 mensualidades iguales los costos del terreno ocupado por la casa, de la construcción de la conexión de agua y drenaje y de la urbanización." (10)

En un Decreto que se expidió en 1936 el señor Presidente de la República Lázaro Cárdenas, autorizó a enajenar a trabajadores y miembros del ejército las casas económicas ya construidas y las que en lo sucesivo construirá el Departamento del D. F.

Cuando los beneficiarios, obreros y militares, estuvieran en posesión de esas casas, previo al cumplimiento de los requisitos establecidos no podrían ceder sus derechos pero sí renunciar a ellos en cualquier momento siempre que cubrieran - previamente las cantidades que estuvieran adeudando.

(10) Leyes fundamentales de México. Ob. Cit. págs. 228-230

Las autoridades administrativas de la Ciudad debían cuidar que las casas fuesen distribuidas entre los Sindicalizados y ninguna organización podría obtener para sus miembros más del 5% del total disponible de casas.

Las casas se pagaban de la siguiente manera: la cantidad necesaria para cubrir en 120 mensualidades iguales, el costo del terreno, construcción, conexión de agua, drenaje y -urbanización; el 50% de la cantidad que durante diez años correspondía pagar por concepto de impuesto predial sobre el terreno y construcción; la tasa mensual causada por la prestación de servicios de agua potable, el importe mensual de la prima del seguro de vida.

En esta revisión de antecedentes es de mencionarse que el 31 de diciembre de 1945, el Presidente Avila Camacho, envió al Congreso de la Unión, una iniciativa de ley Orgánica del Banco de Fomento de la habitación, S. A.

Este organismo fué ideado como un instrumento financiero de capital mixto que estaría en posibilidad de promover y dirigir la inversión de capitales, para realizar un programa de construcción de casas unifamiliares para resolver el problema de la habitación en el Distrito Federal.

Los recursos iniciales del Banco, fueron diez millones de pesos de los cuales 5.1 fueron aportados por el gobierno del Distrito Federal, 1.7 por la dirección de Pensiones Civiles de Retiro, 1.7 por el Instituto Mexicano del Seguro Social, 1.4 por las compañías de Seguros y Fianzas y 0.1 por empresas particulares.

Sin embargo, la vida de la Institución fué efímera, pues a finales de 1946, fué absorbida por el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A., quién se encargó de formular las tablas de recuperación de la inversión de la colonia del Parque y de la Unidad Narvarta. Por ello se explica que los intereses del 4% anual proyectados originalmente, se hubieran incrementado al 8%.

Con motivo de dicha fusión, se creó un Departamento de habitación que se encargaría de realizar las tareas del desaparecido Banco de Fomento.

"Durante la corta existencia del Banco (8 meses), se construyeron 750 viviendas de las 1,500 que se habían programado para la primera etapa. El proyecto de la Unidad Mixcalco que comprendería 750 viviendas no pudo ser iniciado por -

la desaparición del organismo. " (11)

Cuando se empezaron a realizar los estudios. relativos a la extinción de una nueva ley Federal del Trabajo, las organizaciones obreras insistieron en que se reglamentara de manera específica lo relativo a la vivienda para los trabajadores.

El estado, conciente de la importancia que revestía éste aspecto del derecho obrero y de que por más de medio siglo había sido imposible lograrse que se cumpliera el postulado del artículo 123 Constitucional, otorgó un capítulo especial en la nueva Ley Federal del Trabajo, referido exclusivamente a la habitación de los trabajadores. "El capítulo III, del Título cuarto de la Ley denominado "Habitaciones para los trabajadores" (12)

Dicho capítulo permaneció inalterado desde su nacimiento hasta la reforma constitucional a que he de referirme en páginas posteriores, desgraciadamente su observancia fue casi nula y por lo tanto, sus frutos muy escasos.

(11) Disposiciones Legales Ob. Cit. págs. 340-349

(12) Idem. págs. 349-353.

La obligación impuesta a las negociaciones de otorgar habitación a sus trabajadores era clara y absoluta.

En estos preceptos se establece la obligación de proporcionar habitaciones a sus trabajadores de toda empresa que esté situada a más de tres kilómetros de las poblaciones o - cuando siendo menor, la distancia no hubiere servicio ordinario y regular de transporte. Igualmente se obliga a las empresas si tuadas dentro de las poblaciones si ocupan a más de cien trabajadores.

Todas las empresas comprendidas dentro de los requisitos mencionados en el párrafo anterior, quedaban obli gadas a celebrar convenios con sus trabajadores, como objeto de fijar las modalidades bajo las cuales se otorgarían las habitacio nes.

" La Ley contemplaba la presencia del Sindica to para la firma de los convenios, éste podría acudir ante la Jun ta de Conciliación y Arbitraje, para exigir la celebración de los mismos, y en las empresas en donde no existieran sindicatos, -- los trabajadores podrían exigirla ante las autoridades administra tivas. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, gobernadores de los estados o territorios, jefe del Departamento del Distrito

federal, pero en todo caso la aprobación tendría que ser hecha -- por la junta." (13)

De acuerdo con lo dispuesto por las fracciones IV y V, del artículo 145 de la Ley, las viviendas serían otorgadas en arrendamiento o en propiedad.

Para el primer caso, el precio fijado por concepto de renta no podría exceder del 6% anual del valor catastral del inmueble, y para el segundo una aportación inicial por parte de las empresas, correspondiendo a los trabajadores cubrir el - resto, a través de financiamientos obtenidos para tal efecto.

Congruente con su sentido social, el artículo 151, textualmente disponía:

Los trabajadores tendrán derecho, entre tanto se les entregan las habitaciones a percibir una compensación mensual, la que se fijará en los convenios a que se refiere este capítulo, faltando e sa 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 trabajadores por una habitación de condiciones semejantes.

(13) Idem. Pág. 340

La obligación constitucional lisa y llanamente reglamentada en el capítulo de referencia, se extendía a todos -- los trabajadores, incluyendo a los de confianza y exigía como único requisito de su parte, el de ser empleados de planta con una antigüedad de un año o más y el de manifestar su deseo de que se les dotara de casas habitación.

La Ley en cuestión, otorgaba a los trabajadores el derecho a ejercitar ante las juntas de Conciliación y Arbitraje, las acciones individuales y colectivas derivadas del incumplimiento de las obligaciones impuestas a las empresas, por lo que es misteriosamente increíble que durante su vigencia haya permanecido oculta ante los ojos del sector obrero.

LA REDACCION ORIGINAL DE LA FRACCION XII DEL
ARTICULO 123 APARTADO "A" DE LA CONSTITUCION

Los problemas internos por los que atravesaba México a principios del siglo y las corrientes ideológicas de otros países constituyen los antecedentes mediatos del artículo 123 de la Constitución. Estos dos elementos propiciaron la creación de un ambiente social favorable para la aceptación por parte del pueblo y del constituyente de 1917 de lo que habrían de ser los principios jurídicos fundamentales del artículo 123.

Los constituyentes de 1917 realizaron una tarea de integración y complementación de elementos dispersos, adecuándolos a nuestra realidad social.

En el contenido del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encontramos la aparente influencia y la imitación de legislaciones y doctrinas -- provenientes del extranjero. "Hallamos conceptos de las legislaciones que sobre trabajo se originaron en países como Francia, Belgica, Italia, Estados Unidos de America, Australiá, y Nueva Zelanda." (14) Si bien es cierto que varios principios de nuestro artículo 123 constituyeron un préstamo cultural de otras naciones también es cierto que es en México, donde por vez primera se incluyen dentro de fincas, igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas" (15).

(14) De la Cueva Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. pág. 28. Ed. Porrúa 1971. México.

(15) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuadragésima Quinta Edición. Editorial Porrúa. México 1970

Comenta el Dr. Francisco González Díaz --- Lombardo, "que si bien el Constituyente denominó al título Sexto de Nuestra Constitución del trabajo y de la Previsión Social, que duda cabe que no sólo se ocupó de ordenar las relaciones obrero-patronales, con esa doctrina, esa ley y esa política, eminentemente proteccionista de los trabajadores, considerandolos como parte débil de la relación, amparándolos y aún cumpliendo su voluntad, sino también estableció en ese artículo importantes normas tendientes a lograr una mejor condición humana para el trabajador y sus dependientes, no sólo dentro de las empresas y durante las horas de trabajo, sino también fuera de ellas, a fin de que pudiera disfrutar independientemente del salario, de una serie de satisfactores indispensables para su vida y la de su familia, como una casa habitación cómoda e higiénica, a un costo bajo que, inclusive pudiera con el tiempo ser la base del patrimonio familiar" (16).

De ahí la Previsión Social del artículo 123, - de ahí el régimen de los Seguros Sociales, de ahí Seguridad Social que en forma verdaderamente clarividente vislumbró nuestro constituyente de 1917 de cuyas ideas centrales no pudo dejar de --

(16) González Díaz Lombardo Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. Editorial UNAM. México 1978. Edición 3 pág. 341-342

preveer en la fracción XII la clara obligación para los patrones - de proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Es quizá en éste capítulo donde la Revolución ha tenido - una de sus mejores realizaciones, pero es donde falta todavía -- mucho por hacer.

De ahí también la sorprendente política seguida por las instituciones de Seguridad Social Mexicana, para atender éste problema.

ANALISIS Y CRITICA.

Con acuciosa inquietud nos hemos adentrado - en la búsqueda del posible origen de la Fracción XII en materia - habitacional del mencionado artículo 123. Los resultados pode- mos considerarlos satisfactorios sobre todo al tomar en cuenta que el origen de ésta fracción, coincide con la legislación Argentina "Ley 9677 (850) Comisión Nacional de Casas Baratas", - (17) que menciona entre sus puntos fundamentales los siguientes:

(17). Ley 9677 (850) Comisión Nacional de Casas Baratas.

15 de Octubre de 915. Anales de Legislación Argentina
Años 1889-1919. Boletín del Instituto Nal. de Previsión
Social Argentina 1950.

Artículo 1a.- Créase con el título de Comisión Nacional de Casas Baratas, una comisión de cinco miembros -- adhonorem designados por el Presidente electo ejercerá las fun ciones de dirección, fomento y control que instituye la presente Ley.

Artículo 3o. - Son atribuciones de la Comisión:

a). - La inversión de los fondos destinados a -- la presente ley, mediante la contratación con sociedades de construcción y con particulares de casas higiénicas y baratas en la -- Capital y territorios nacionales destinados a ser vendidos o alquilados a obreros, jornaleros o empleados de pequeños sueldos.

b). - Propender a la formación de sociedades de crédito beneficencia y de cooperativas que construyan directa mente o faciliten dinero para las construcciones.

c). - En general todo lo que se relacione con -- el estudio, el fomento y la construcción, higiene y salubridad de las casas ^s baratas.

Artículo 4o. - La comisión venderá a precio de costo y por sorteo, las casas que construya exclusivamente a obreros y jornaleros o empleados con familia cuyos anteced

tes de buena conducta y falta de recursos sean comprobados, sien
do requisito indispensable a los efectos de ésta última disposición
que el adquiriente no posea propiedad por valor de más de - - -
\$ 3 000.00 pesos argentinos o renta equivalente.

Con base en los parrafos transcritos podemos
encontrar la gran similitud de las ideas básicas de nuestra frac-
ción XII originada en el Congreso Constituyente de 1917 y la Ley
Argentina que fué promulgada el 5 de octubre de 1915.

El Congreso Constituyente de 1916-1917, el Li
cenciado Macias, hizo resaltar la idea de la urgencia de una so-
lución al problema habitacional barato e higiénico que había sido
motivo de una honda preocupación para el estado.

Comenta también el Dr. de la Cueva, que el -
constituyente no podía imponer al Estado Mexicano la obligación
de proporcionar habitación a todo el pueblo, por que los recursos
de la Nación, habrían sido insuficientes, pero quiso que los patro-
nes las proporcionaran a los trabajadores y dice: "La Empresa
Mexicana, hemos afirmado abundantemente, no es un feudo, n^o -
está destinada, exclusivamente a procurar utilidades a su propie-
tario; es una institución que debe asegurar a los trabajadores un

nivel decoroso de vida y cuando no lo logra, no puede subsistir." (18).

Encontramos pues claramente expresada la solución a dicho problema que menciona la Fracción XII del artículo de la Constitución.

Cabe mencionar aquí a la Justicia Social, para la cual conviene incluir algunos señalamientos de carácter jurídico, sociológicos y filosóficos para definir al hombre como valor supremo dentro de una sociedad determinada, o para que la sociedad se llegue a considerar como valor preponderante.

Nos interesa saber que papel desempeña el hombre en la vida relacionada dentro de la sociedad.

Lo observamos que vive dentro de esa sociedad, pero no vive para la sociedad, aquí es donde se torna en motivo de polémica, según se considere al Estado, a la sociedad, a la cultura, El derecho como instrumento al servicio del hombre - o viceversa, la persona humana subordinada a esas formas sociales.

(18) De la Cueva Mario. Ob. Cit. pág. 30

En el decurso histórico han surgido dos concepciones: La que ve al hombre como ser con dignidad y sus fines propios situados en el centro del universo: y la de aquéllos que sólo la consideran como un instrumento para realización de fines superiores. Se trata de saber si la persona individual debe ser considerada como el fin de todas las organizaciones sociales y del proceso histórico o sí por el contrario la persona individual habría de ser estimada tan sólo en la medida en que rindiera un servicio a la cultura, a la sociedad o al progreso histórico.

Para la aplicación de la justicia, deberá tenerse presente la esencia de la persona humana: dignidad, ética, naturaleza, nacional y libertad. Así como de su posición dentro de la sociedad.

La Justicia como criterio o medida racional sólo podrá aplicarse en aquéllas comunidades que tengan una visión precisa de la persona humana; la sociedad, el estado y el derecho no obstante los transpersonalismos, debe ser estructurado en forma que constituya una garantía para el hombre, para que en base a ella se pueda desenvolverse con libertad, para realizar sus propios fines y acercarse a la justicia.

Es para nosotros el personalismo una teoría que revela la esencia del hombre que es el de realizar sus pro-

pios fines y valores inherentes a su personalidad. La ciencia y el derecho son instrumentos a su servicio: y el Estado como vigilante y administrador de justicia dentro de los estatutos de éste y de la ciencia política se encuadra a un nuevo concepto de justicia social. Tal parece que estamos en presencia de una nueva idea -- de justicia, una justicia sui generis por ser el ideal de una clase, de un grupo, que en el devenir del tiempo ha sido bandera y meta por alcanzar para dar plena validéz a su esencia humana; cumplir con sus valores supremos como principio y fin del hombre.

" La justicia social tendrá como desiderátum la repartición equitativa de la riqueza y la exigencia del proletariado." (19) El enorme potencial de riqueza de un grupo reducido llamado propietarios y las carencias y miserias del otro llamados trabajadores, que es instrumento para la acumulación de la riqueza en pocos individuos. Por ello la clase trabajadora luchará para que desaparezca esta injusticia.

Si por justicia social se entiende la repartición equitativa de la riqueza, el bienestar de la clase asalariada

(19) Recasens Siches Luis Dr. Tratado General de Filosofía del Derecho. 4a. Edición. Editorial Porrúa, S. A.

a ellos corresponde exigir una distribución más justa de los bienes un salario que sea lo suficiente para satisfacer sus necesidades vitales, un mejoramiento en las condiciones de trabajo y en suma -- elevar el nivel de vida económico y cultural, de lo contrario será negarle al trabajador su dignidad, su ética y por consiguiente, los derechos que implica su naturaleza humana.

Los trabajadores en su lucha con los empresarios, tendrán como ideal exclusivo la realización de la justicia social. Que elimine la miseria, el abandono y la explotación del hombre y la distribución del capital, así mismo la armonía y coordinación entre ambos factores será entonces una luminosa realidad.

Dentro de los postulados filosóficos y los ideales que sustenta la Revolución Mexicana, recogidos en la Constitución Política de 1917, tenemos como meta el desarrollo económico, social y cultural del país, el bienestar de todos los mexicanos, que sólo es posible alcanzar bajo las más estrictas normas de Justicia Social.

LA MODIFICACION DE LA FRACCION XII
DEL ARTICULO 123 APARTADO "A" DE -
LA CONSTITUCION.

El 22 de diciembre de 1971, el presidente de la República, envió a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, una iniciativa de Ley que vendría a reformar la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 Constitucional.

Haciendo un breve análisis de su "exposición de motivos;" (20) se desprende que el ejecutivo tuvo en consideración las siguientes causas y propósitos para llevar a cabo la reforma.

Como causas tenemos las siguientes:

1. - Las disposiciones contenidas en el artículo 123 integran un conjunto de derechos mínimos en favor de los trabajadores que habrían de ser ampliados progresivamente.

2. - La obligación de proporcionar habitación se limitaba a las negociaciones ubicadas fuera de las poblaciones o dentro de ellas, cuando ocuparen un número de asalariados mayor de 100.

(20) Exposición de Motivos, Iniciativa. y reformas a la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 Constitucional y del Título IV Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo y los artículos 97, 110 y otros de la misma. Dirigida por el Presidente de la República al Congreso de la Unión el 22 de diciembre de 1971.

3. - Las empresas encontraban graves obstáculos para afrontar en forma individual, las cargas económicas que supondría dotar de viviendas a todos sus trabajadores.

4. - Por la magnitud del problema, su solución no podría confiarse a los convenios, que aisladamente celebrasen entre sí los obreros y los patrones.

5. - A pesar de que la Ley Federal del Trabajo cuenta con un capítulo denominado habitaciones para los trabajadores el referido precepto constitucional, no ha tenido una realización satisfactoria durante su prolongada vigencia.

Como propósitos tenemos los siguientes:

a). - El gobierno de la República, ha insistido en la necesidad de acelerar todos los procesos que concurran a una más justa distribución del ingreso y a mejorar substancialmente el bienestar de la población.

b). - La obligación que tenían los patrones pueden servir de base a un mecanismo institucional de financiamiento e inversión de carácter nacional.

c). - La participación generalizada de todos -

los patrones hará posible la integración de un fondo nacional de la vivienda que otorgará préstamos al sector obrero, sin distinciones para la adquisición, construcción, reparación y mejoramiento de sus habitaciones, así como la construcción de un patrimonio familiar.

d). - Para que el programa se lleve a cabo con la brevedad posible, el Gobierno Federal, canalizará un volumen importante de recursos crediticios hacia ese fondo.

"La iniciativa de referencia" (21) previa aprobación del Congreso de la Unión y de la Totalidad de los Congresos de los estados, reformó la fracción XII del Apartado "A" del artículo 123 de la Constitución, para quedar en los términos siguientes.

XII. - "Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un Fondo Nacional de la Vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

(21) Exposición de Motivos. Ob. Citada.

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 precedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes 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 servicios necesarios a la comunidad.

De acuerdo con su artículo único transitorio, la reforma entró en vigor el día 24 de febrero de 1972.

El Maestro Mario de la Cueva, hace un estudio de los problemas que nos ocupan, al incluir en una de sus publicaciones que lleva por título " El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo", (22) un capítulo relativo a las reformas legales de la vivien-

(22) De la cueva Mario. El nuevo Derecho Mexicano del Trabajo
Editorial Porrúa. 1a. Edición. México D, F. 1972
págs. 126-131

da obrera.

Afirma el maestro de la Cueva, que la Reforma llevada a cabo a la fracción XII del artículo 123 de la Constitución, introdujo la mayor mentira constitucional de nuestra historia, y hasta donde sabemos, de la historia universal.

La reforma, dice el autor, suprimió el derecho de los trabajadores en contra de las empresas, condonó graciosamente la obligación de las mismas e impuso al pueblo la obligación de constituir un fondo en beneficio de los trabajadores.

Una de las críticas que me parecen más interesantes, es la que hace en el concepto de obligación que contiene la fracción XII ya reformada.

Transcribe para tales efectos, cuatro definiciones de obligación, la del diccionario de la Academia, la de Planiol la de Borja Soriáno y la de Floris Margadant. Siendo Planiol el que más breve la define:

"Obligación es el vínculo jurídico por el cual una persona debe cumplir una prestación a otra."

Para no deformar la tesis sustentada por el

Maestro Mario de la Cueva, transcribiré lo que nos interesa que en lo conducente dice:

" Los autores citados y otros más que podrían mencionarse, señalan tres elementos fundamentales de las definiciones. Primeramente las personas, un acreedor y un deudor, en segundo lugar un vínculo o relación protegida por el orden jurídico, que otorga al acreedor una acción para obtener del deudor el cumplimiento de una prestación y finalmente, una prestación positiva o una abstención.

Si leemos ahora las dos primeras frases de la nueva fracción XII. Toda Empresa... estará obligada... a proporcionar a los trabajadores habitaciones... ésta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo... y si las confrontamos con la definición y elementos de la obligación, se nos mostrará la mentira constitucional. No se atrevieron los autores de la reforma a suprimir la idea de una obligación de las empresas de proporcionar habitaciones, pero esa obligación, es una nada jurídica, porque no hay vinculo entre un trabajador y un patrono, quiere decir, no hay una relación de acreedor a deudor, en virtud de la cual, pudiera el primero exigir un algo del segundo, pues la frase segunda y de las disposiciones de la nueva ley reglamentaría, únicamente obligan a las empresas a aportar una suma de dinero a un Fondo Nacional de la Vivienda, es pro-

bable que alguien declare, y así lo hemos escuchado, que se substituyó una obligación por otra, pero substituir quiere decir, según el diccionario de la Academia, poner una cosa (una obligación) en lugar de otra, lo que significa que la primera obligación desaparece.

Entre las consecuencias de la reforma, que - el Maestro de la Cueva, califica de "Consecuencias del Despojo", encontramos las siguientes:

1. - Los trabajadores perdieron un derecho actual, plenamente definido y exigible ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

2. - La fórmula de que la renta no excediera del medio por ciento mensual del valor catastral del inmueble, - quería decir que podría reducirse e incluso desaparecer.

3. - Las aportaciones de las empresas al Fondo de la Vivienda, serán pagadas con las compensaciones de que fueron despojados los trabajadores.

Entre las ideas que entrelaza en el desarrollo de su estudio, estructura una pregunta: Se habrán dado cuenta los autores de la reforma de la existencia del artículo 283 de

la Ley, dicha norma dispone que los patrones, es decir los propietarios de las tierras, suministrarán a los trabajadores del campo habitaciones adecuadas e higiénicas.

El Maestro Mario de la Cueva termina su crí
tica diciendo:

La pérdida del derecho está consumada. El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, quedó instalado el 10. de mayo. Lamentamos que en él se sienten los representantes de las empresas, que nada tienen que hacer -- ahí, porque se trata de dinero del pueblo" (23)

La lógica inexorable que el Maestro de la --- Cueva maneja para fundamentar jurídicamente su opinión, excluye la posibilidad de aceptar cualquiera otra en contrario. Su tesis - hace que nos coloquemos en la realidad. Desgraciadamente la re forma trajo consigo la pérdida de un derecho plenamente exigible ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, el perdón injustificado de una obligación impuesta a las empresas por disposición consti tucional y un encarecimiento en el costo de la vida como conse--- cuencia de la repercusión del gravamen del 5%. Pero por lo me-

(23) De la Cueva Mario. Ob. Cit. págs. 292, 393, y 396.

nos debemos aceptar, por otro lado, que los obreros contarán con viviendas decorosas entre parentesis a partir de la reforma.

Ahora bien, cabe mencionar que como consecuencia lógica de la Reforma Constitucional en materia de Vivienda obrera, fué necesario adecuar la legislación reglamentaria con el objeto de hacer funcionar el nuevo sistema, mediante el cual, - los obreros podrán obtener crédito barato y suficiente del Fondo Nacional de la Vivienda para adquirir habitaciones en propiedad.

"El 24 de abril de 1972, se publicaron las reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo, que comprenden las disposiciones contenidas en los artículos 97 y 110 referentes a la protección del salario 136 al 153 que integran el capítulo - III denominado habitaciones para los trabajadores, el título IV relativo a los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los patrones y 782 que rigen la tramitación, de los procedimientos especiales en los conflictos laborales". (24)

De acuerdo con la nueva Ley, los salarios de los trabajadores podrán ser compensados, reducidos o descontados con el objeto de pagar créditos provenientes del Fondo Nacional de

(24) Exposición de Motivos de la Ley Federal del Trabajo de 1979

Ob. Cit.

la Vivienda.

Por salario debemos entender, para éstos efectos, la cuota diaria que recibe el trabajador en efectivo, cuyo máximo para el pago de las aportaciones será de 10 veces el salario mínimo de la zona de que se trate.

Los porcentajes máximos de descuento varían según se trate de salarios mínimos o de aquéllos cuyos montos -- excedan del mínimo.

Cuando el fin del descuento sea satisfacer -- créditos otorgados por el fondo, destinado a la construcción, reparación o mejoras de casas habitación, o al pago de pasivos adquiridos por éstos conceptos, el porcentaje máximo de reducción fué fijado en el 20% del salario mínimo.

Considerando que la Nueva Ley hace mención expresa a la libre aceptación por parte de los obreros, y que no - fijó porcentaje máximo de descuento en el caso de que el salario exceda del mínimo, entendemos que las partes deberán ponerse de acuerdo sobre el particular.

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 97 fracción II y 110 fracción II, relacionados con el 150 y 151, los

descuentos máximos que se llevan a cabo con el fin de cubrir rentas serán del 10 y del 15 %, según se trate de salarios mínimos - o de salarios superiores al mínimo respectivamente.

“ La parte medular de la reforma se encuentra en el capítulo III del Título IV ya mencionado. Dicho capítulo empieza por enunciar la obligación patronal de proporcionar vi-viendas a los trabajadores, es interesante hacer notar las diferencias que guarda con la obligación que contemplaba la Ley anterior en primer lugar desaparecen los requisitos de ubicación de las -- empresas y de número de asalariados, lo que resulta de beneficio para el obrero, puesto que ahora todos los patrones, sin excep--ción, quedan sujetos a la obligación, y en segundo lugar, la obli--gación de otorgar habitaciones, fué transformada en la obligación de contribuir con un 5% de los salarios ordinarios al Fondo Nacio--nal de la Vivienda”. (25)

El poder Ejecutivo Federal, tiene la facultad discrecional para establecer modalidades y facilitar aportaciones de empresas, cuando existan circunstancias que así lo justifique.

(25) Art. 136 de la Ley Federal del Trabajo de 1976 en relación con el artículo 29 fracción II de la Ley del Infonavit.

Podrá también, determinar las modalidades y fecha de incorporación de los deportistas profesionales y de los trabajadores a domicilio, hasta ahora excluidos de participación en el fondo.

La única excepción que por Ley excluye a -- los patronos de la obligación que tratamos, se refiere a los trabajadores domésticos, excepción justificada, ya que éste tipo de trabajadores cuenta con alimentación y vivienda.

La aplicación de los depósitos, dice la Ley, se sujetará a las bases siguientes: El 40% del depósito que se haya acumulado en favor del trabajador, se aplicará de inmediato como pago inicial del crédito concedido. Otro 40% se aplicará a los abonos subsiguientes y una vez liquidado el crédito se constituirá un nuevo depósito. Por último señalaré que la Ley contempla dos sistemas en la adquisición de vivienda, uno a través de la construcción de centros habitacionales y otro que consiste en el otorgamiento individual de crédito, para lo cual se acude a los sorteos. Considero que este segundo método es un poco injusto, puesto que el objeto de la regulación legal que en materia de habitación popular se pretende hacer, y digo que es injusto porque se sujeta esto al arbitrio de la suerte.

El hecho de que las disposiciones legales referentes a la vivienda obrera hayan permanecido inobservadas es un punto de partida para analizar nuestra realidad social. Lo importante, para éstos efectos, no consiste en determinar la aplicación o la no aplicación de las normas, desde un punto de vista técnico-jurídico, estrictamente hablando, sino en llegar a conocer - porque no fué posible obligar a las empresas a dar alojamiento - a sus trabajadores.

Esto encierra una problemática complicada cuyas causas son difíciles de señalar, culpar por ejemplo, al sistema empresarial por sus propósitos lucrativos, o a la clase o--brera por no saber emplear los fundamentos legales protectores de sus derechos, o al Poder Ejecutivo Federal, por no proveer - la exacta observancia de las leyes en la esfera administrativa, - sería lamentarnos inutilmente de nuestra realidad política y en - nada contribuiríamos a la solución del problema, considero que el mismo en gran parte debe atribuirse a la mala aplicación de la Ley que por costumbre se hace en México y ésta mala aplicación a hecho que el mexicano se muestre apático por nuestras leyes, y debemos tomar muy en cuenta, que la indiferencia hacia una -- Constitución, trae como consecuencia el peligro de caer en un -- escepticismo jurídico-cuya naturaleza es contraria a cualquier -- idea de justicia.

EL MERCADO DE LA VIVIENDA.

El antecedente más directo de una acción sistemática en materia de vivienda se remonta al año de 1947, cuando el Estado incidió en el mercado de la constitución de vivienda popular.

" Los primeros esfuerzos fueron limitados -- así el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, estimaba en 1951 que se habían construido 4,213 unidades con recursos de la Dirección de Pensiones Civiles.

Con los ahorros provenientes de la población de ingresos medios se establecieron sociedades de ahorro y crédito para la vivienda familiar, como instituciones de crédito abocadas a la movilización y aplicación de estos recursos. Las altas cargas de operación crediticia y lo raquítico del sistema financiero nacional desalentaron el desarrollo de éstas instituciones. Con el objeto de promover la construcción de unidades multifamiliares en el valle de México y en otras localidades relevantes, en la década de los cincuentas hubo acciones con recursos de la Dirección de Pensiones Civiles y del IMSS. " (26). Las viviendas así genera

(26) Los Congresos de la Federación Internacional de la Industria de la Construcción 1958-1970 México 1971 págs. 130, 132 y 133

M-0030056

das se destinaron al arrendamiento barato.

" Con el objeto de coordinar los esfuerzos del Gobierno Federal y de la iniciativa privada en materia habitacional, así como el de promover vivienda de bajo costo para venta o arrendamiento se creó en 1954, el Instituto Nacional de la Vivienda, La limitación de recursos financieros impidió la obtención de resultados cuantitativos de importancia.

Las medidas innovadoras llevadas a cabo en 1962 y 1963, para el fortalecimiento financiero de la vivienda popular, cubrieron aspectos como el de dar incentivos para mayor participación del sector bancario en la solución del problema de la vivienda, autorizando con este fin a las sociedades hipotecarias a que cubrieran el monto de los créditos hasta un monto del 80% del valor de las viviendas; por otra parte, fueron autorizadas estas sociedades hipotecarias y la banca de depósito para aplicar recursos a proyectos de vivienda.

Otras de las medidas fué la creación del Fondo de Operaciones y descuento bancario de la Vivienda (FOVI), -- como fideicomiso del Banco de México, para instrumentar el Programa Financiero de Vivienda, que consistía en financiar la construcción de viviendas de interés social y en otorgar créditos individuales con recursos de la banca. El nuevo organismo tendría a su

cargo funciones normativas coordinadoras y de supervisión sus re cursos provienen del ahorro captado por las hipotecarias y los de partamentos de ahorro de las instituciones de depósito.

Dentro de las mismas medidas se procedió a la creación del Fondo de Ahorro y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), con igual carácter de fideicomiso del Banco Central, cuya función ha sido organizar las instituciones bancarias in volucradas, la recuperación de los créditos para viviendas concedidas, así como dotar de apoyos financieros a las tasas de interés para beneficios de los acreditados.

Conforme al Plan Financiero se dotó de crédi tos-puente a las constructoras para situarlas entre el adquirente de la Vivienda y la Institución Bancaria, los resultados obtenidos por este programa a pesar de que fueron de consideración fueron menores a lo previsto. Aprovechándose únicamente el 50% de los recursos disponibles. De manera acumulada, los programas del FOVI, representaron una inversión ligeramente superior a cinco mil millones de pesos de 1963 a 1970, que se tradujo en la promoción de 90 000 viviendas, o sea un promedio de 13 000 unidades por año.

Esta oferta habitacional fué dirigida prepondere

rantemente a personas con ingreso hasta 4 veces el salario mínimo, y una tercera parte de las viviendas a personas con ingresos superiores a cinco veces el salario mínimo. Las limitaciones -- que imponían las operaciones pasivas hicieron que sólo de una manera marginal se pudiera financiar a personas de ingresos reducidos.

Para esos años las instituciones que instruyeron programas habitacionales fueron el IMSS, Banco de Obras y Servicios Públicos, Departamento del Distrito Federal, I.S.S.S.T.E., F.O.V.I., e Instituto Nacional de la vivienda.

Más adelante el conjunto de instituciones del Gobierno Federal que tienen como objetivo procurar la satisfacción de la necesidad de vivienda de las clases de menores recursos fueron reformadas, y ahora se haya integrado por varios organismos que se diferencia por el origen de sus recursos y por los grupos sociales que atienden.

Tres instituciones (INFONAVIT, FOVIMI, - FOVISSSTE) atienden las necesidades de vivienda de los trabajadores subordinados y de los miembros de las fuerzas armadas, obteniendo sus ingresos de la aportación del 5% sobre los salarios pagados que cubren los empleados, sector privado o gobierno.

Dos Instituciones (FIDEURBE y Departamento del D. F.) procuran satisfacer las necesidades de los trabajadores urbanos no asalariados de la Ciudad de México, mediante recursos de fuentes presupuestales.

(EL INDECO). Atiende preferentemente las - necesidades de vivienda rural, con recursos presupuestales" (27).

EL DEFICIT DE LA VIVIENDA.

El estudio de la situación de la vivienda en nuestro país, nos lleva necesariamente a considerar el déficit -- existente.

Aplicando un concepto de mercado puede con siderarse que existe déficit cuando la demanda es superior a la oferta.

En las condiciones de alquileres, precios e ingresos supone la necesidad de una evaluación de la demanda -- efectiva de vivienda.

También puede considerarse como el número de viviendas necesarias para proporcionar habitación adecuada a los ocupantes o inquilinos de viviendas que no reúnen las condiciones satisfactorias de habitabilidad, desde el punto de vista de la política social. Este desde luego, es un concepto normativo, ya que se supone la existencia de niveles fijados por una política sobre la materia; sin embargo, es el más idóneo, porque fija su atención en las necesidades de los grupos socioeconómicos menos privilegiados.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, el déficit sería igual al número de viviendas adicionales necesarias para proporcionar habitación a la población respectiva a un nivel considerado satisfactorio desde el punto de vista de la política social.

Queda sin embargo, el problema de determinar los criterios normativos de la política de la vivienda, naturalmente variables según la sociedad considerada. Así " por ejemplo, mientras en los países de mayor desarrollo económico el déficit se estima en función del criterio gubernamental de proporcionar viviendas amplias con mayores servicios a una población que ya ocupa viviendas adecuadas desde el punto de vista estructu

ral: (28) En países como el nuestro el déficit expresa la necesidad de proporcionar habitaciones, así como la de disminuir el número de tugurios y casas de vecindad y el hacinamiento. Por -- ese motivo dicho sea de paso, es inadecuado el criterio de querer resolver el problema actual de la vivienda en nuestro país edificando viviendas con características suntuarias, cuando la esencia del problema reclama, simplemente, viviendas de bajo costo.

Pero el déficit no sólo es distinto en cada so ciedad, sino que también varía con el tiempo; sucede con el proceso de urbanización que implica, junto con la satisfacción de la necesidad de la vivienda, la de una serie de servicios adicionales.

Para los efectos de este estudio se ha consi derado el déficit en dos aspectos: cuantitativo y cualitativo, el -- primero existe en virtud del faltante en el número de viviendas -- del cual debe disponer una comunidad, considerando que éste últi mo es igual cuando menos, al número de familias. Aún enuncian do así, en una forma simplista, no es fácil estimar éste tipo de -- déficit, debido a los problemas inherentes a la falta de estadísticas adecuadas, a parte de que debe establecerse con claridad que se entiende por familia.

Para estimar el déficit cualitativo debe pre-

(28) Naciones Unidas Informe Provisional del Seminario Sobre Estadística y Programas de la Vivienda. pág. 54. Editada por la -- ONU 1970

" Los resultados obtenidos por el Instituto Nacional de la Vivienda", (29) permite confirmar, también que aunque el problema sea cualitativo en su conjunto, presenta intensidades diferentes en el medio rural y en el medio urbano. En el primero el aspecto cualitativo tiene mayor importancia, en tanto que el segundo existe, además, un déficit absoluto en el número de viviendas necesarias, con el agravante de que ahí el hacinamiento es en espacios mucho más reducidos que en las zonas rurales; la propagación de enfermedades endémicas es más fácil -- por la falta de higiene, abunda la criminalidad, y es alto el índice de mortalidad en los sectores de más reducidos ingresos; etc.

En esta forma, aunque el problema registre actual característica de gravedad en el campo, el proceso de urbanización tiende a hacerlo todavía más grave, y por éste hecho se ha concentrado la atención del problema en las áreas urbanas.

Así planteado el problema de la habitación -- tal como se conoce y se palpa en la actualidad, consiste, fundamentalmente, el de la aparición o extensión de grandes zonas de

(29) Citado por el Infonavit en su obra Infonavit una nueva Institución de la República 1972-1976. Disposiciones Legales 1974. págs. 60-61

cisarse lo que se entiende como vivienda habitable; los problemas para estimar éste déficit son, en consecuencia, mayores, ya que puede considerarse que la calidad de la vivienda viene a ser una expresión del nivel de desarrollo económico y del nivel de vida de las personas que la habiten; lo que en otras palabras quiere decir, para medir el déficit cualitativo no debe perderse de vista el grado de desarrollo de un país, ya que de acuerdo con el deberán ser fijadas las normas y las características que deben reunir las viviendas.

El nivel de desarrollo en que se encuentra -- nuestro país y la estructura misma de su población, hacen que el problema no sea de tipo cuantitativo sino cualitativo, y que el primero quede oculto por el segundo; es evidente que cada familia tiene, en rigor, a alguna forma de hogar o abrigo, pero éstos no merecen en muchos casos el nombre de vivienda.

Con base en lo anterior, podemos definir el déficit en nuestro país como: "La falta de vivienda que reúnan los requisitos mínimos de seguridad, independencia, e higiene familiar acordes con las exigencias de nuestro desarrollo económico, político y social".

tugurios en las principales Ciudades. A este respecto el Licencia do Cármona, es particularmente claro cuando asienta:

“ Formas crecientes de mala habitación han acompañado siempre el desarrollo industrial de los países. Cuando la habitación infrahumana en los centros urbanos cuya expansión propicia éste proceso, la promiscuidad y el hacinamiento se convierten en endémicos, porque la oferta de vivienda de bajo precio no alcanza nunca a una demanda que se fortalece con un crecimiento vegetativo acelerado, los incesantes movimientos migratorios hacia las ciudades de brazos rurales que ya no encuentran acomodo en una tierra cuya producción se transforma para el cambio; porque los patrones de inversión se orientan por un mecanismo de precios que con las habitaciones para los grupos de bajos ingresos y la especulación constante con terrenos pocible por el régimen de propiedad, aleja cada vez más las posibilidades de dichos grupos, son además, inquilinos en su inmensa mayoría. La habitación infrahumana ha existido en todas las etapas históricas de la sociedad como privativa de la clase en la base de la pirámide social. La razón más elemental de ser en este problema consiste en el reducido nivel de ingreso de dichas clases; que a su vez se explica por las leyes fundamentales del desarrollo que acompañan a cada etapa histórica y determinan los patrones de --

producción y las relaciones que les son propias" (30).

El problema de la vivienda no puede considerarse como la causa de todos los males sociales que con él van asociados.

Es cierto que las condiciones deficientes en la habitación engendran directamente malas condiciones de higiene, por la falta de espacio suficiente o de ventilación, problemas de moral, derivados de la promiscuidad que obliga la misma falta de espacio, etc. pero no debe culparse a la vivienda inadecuada de que sea la causante de la desnutrición de sus moradores; de su inconformidad social, que los conduce muchas veces a la delincuencia. Es verdad que dentro del estrato social y económico inferior, urbano existen gentes cuya rehabilitación puede lograrse con la mejoría de su vivienda, pero también es cierto que la sola adopción de éste remedio, no haría desaparecer en ellos el resto de los males que les caracterizan. La raíz del problema es más profunda, en tanto no reciban los beneficios derivados del desarrollo económico y sigan, en consecuencia, sin oportunidades de tra

(30) Cármona Fernándo. El Problema de la Vivienda en México México 1958. 1a. Edición Editorial Nuestro tiempo pág 80

bajo con un deterioro constante en su capacidad de compra y no -- una oferta creciente de bienes y servicios de consumo necesario, sus condiciones de vida seguirán siendo precarias, como hasta -- ahora.

En el medio rural predominan las casas de -- un sólo cuarto que sirve a la vez de cocina, bodega, y naturalmente de dormitorio común para personas y animales.

Lo que hasta aquí hemos examinado pone de manifiesto el carácter cualitativo del déficit de vivienda en nuestro país.

Aparentemente existe un superavit cuantitativo en el medio rural, por el número absoluto de viviendas respecto a la población; sin embargo, es evidente que la calidad de las viviendas del campesino es más eficiente que en las del habitante urbano, por lo que las viviendas necesarias, quizá se acerquen a los tre o cuatro millones. No obstante, el hecho de que los terrenos sean más baratos en el medio rural; que la mayoría de los campesinos sean propietarios de sus viviendas, y por lo mismo el disfrutar de las mismas no les representa en muchos casos ninguna erogación; que tradicionalmente sean ellos mismos los que las edifiquen, sin necesidad de sujetarse a normas estrictas de diseño, espacio o distribución, y la facilidad de contar con la

mayoría de los materiales necesarios, hacen que la magnitud del problema se reduzca frente al que se presenta en el medio urbano, a causa del proceso mencionado de urbanización.

En el medio urbano las viviendas son más caras, en todos los aspectos y correlativamente lo es también el -- costo de mantener los servicios, esenciales para la población - que ahí habita. Adicionalmente los males que engendra el descuido de la cuestión habitacional en las ciudades son mucho mayores que en el campo, tanto en el aspecto social como en el de higiene. Por ello, aunque las condiciones sean cualitativamente peores en el campo, el problema adquiere otras proyecciones en las ciudades, que lo hacen particularmente agudo y requieren una atención más inmediata.

PROGRAMAS DE VIVIENDA.

1972 - 1975.

ORGANISMO	INVERSION	%	VIVIENDAS	%	BENEFICIADOS	%
	MILLONES		TERMINADAS			
1. - INFONAVIT	10 556.9	58.1	62,976	56.5	483 906	59.0
2. - FOVISSSTE	3 898.7	21.5	15,449	13.8	86 516	12.7
3. - INDECO	882.4	4.8	7.725	7.0	46 745	6.8
4. - FOVIMI						
Fondo de la vi-						
vienda militar.	372.7	2.0	301	0.2	1 806	0.2
5. - DIRECCION DE						
PENSIONES MI-						
LITARES	137.2	0.7	359	0.3	2 144	0.3
6. - BANOBRAS	1 593.3	8.8	13 645	12.2	79 140	11.5
7. - D.D.F.	672.3	4.0	11.156	10.0	65 395	9.5
8. - FIDEURBE	30.1	0.1	-----	----	-----	----
TOTALES	18 143.6	100.0	111 611	100.0	635 652	100.0

FUENTE INFONAVIT: Una nueva Institución de la República.

1972

1976.

CAPITULO IV.LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA
VIVIENDA OBRERA EN MEXICO.

A pesar de los esfuerzos realizados por -- las Instituciones de Seguridad Social (FOVISSSTE, IMSS, ISSFAM), como del INFONAVIT e INDECO y de Instituciones privadas, por - tratar de aminorar en lo posible el problema de la vivienda tal co- mo lo demuestran anteriormente, una de ellas con políticas que lle- guen a satisfacer las necesidades de la clase trabajadora vemos que ésto no ha podido ser posible dado el gran crecimiento demográfico y a las presiones migratorias en las que se encuentra nuestro País.

Cabe hacer mención aquí que éste problema como todos sabemos no nada más se dan en México, sino que la in- mensa mayoría de los habitantes del mundo están aún muy lejos de vivir en condiciones satisfactorias y no sería exagerado decir que - una gran proporción de seres humanos vive en condiciones inhumana- nas y miserables, por lo tanto " los problemas de vivienda y urba- nísticos se multiplican cada día y constituyen uno de los más impor- tantes retos mundiales de cualquier sociedad, en la actualidad exis

te una población estimada en tres millones de habitantes." (1), y para el fin de éste siglo se podrá duplicar, motivo por el cual en éstos momentos tenemos déficits de vivienda y aún estaremos en condiciones más críticas para fines de éste siglo por lo que se debe intensificar la solución de éste reto mundial en el cual se debe unificar la cooperación de todos aquéllos que pueden aportar algo para tratar de resolver dicho problema aprovechando totalmente sus conocimientos y experiencias, y para ésto hay que pensar también en el futuro en el que se debe prestar mayor atención a los problemas inherentes a las altas consecuencias populares, éstos sin dejar de atacar con mayor intensidad todos aquéllos problemas de las áreas rurales, en las zonas rurales se debe combatir el problema habitacional y al mismo tiempo desarrollar amplios procesos de construcción y desarrollo. No olvidemos que más de las dos terceras partes de la población mundial viven en áreas rurales.

Ahora bien volviendo al problema de la vivienda en México, como ya se había mencionado anteriormente pese a los esfuerzos de las instituciones a las que nos hemos de referir más adelante, tendremos en nuestro país, en el año de 1982, si se mantienen los actuales niveles de construcción de viviendas un déficit de 6.5 millones de unidades, según se desprende de datos --

(1) Declaraciones de la ONU, tomadas del Diario la Prensa del día 24 de noviembre de 1978. pág. 46.

efectuados por la Secretaría de Asentamientos Humanos. De éstos datos se estima que la inversión que se canalizará a la construcción de casas habitación en el período de 1977-1982, será de 100 000 millones de pesos en el Distrito Federal con las que se espera beneficiar a más de un millón de familias, sin embargo como ya lo habíamos apuntado anteriormente el crecimiento demográfico y las presiones migratorias inciden fuertemente en la demanda de vivienda, por lo cual podemos afirmar que tal presupuesto es irreal, dado a que si nos ponemos a considerar que para 1979 el presupuesto de 40,000 millones de pesos para los programas de vivienda no concuerdan con la necesidad, ya que solamente en el Distrito Federal, se necesitan 69 000 millones de pesos para hacer frente al crecimiento urbano.

Ahora bien, ya vimos que tanto por el crecimiento demográfico como por la gran migración se ha extendido el problema de la vivienda, pero cabe también señalar que existen otros factores, que tanto las Instituciones de Seguridad Social como las privadas y el Gobierno Federal, deben tomar en cuenta como son:

Crear habitaciones realmente dignas y adecuadas a las necesidades de cada familia; ya que existen muchas unidades habitacionales, sin embargo por la misma demanda tan grande de viviendas que existe, se construyen con tal rapidez que

se olvidan de esta adecuación, de la amplitud y por lo tanto que --- sean dignas, olvidándose además de que muchas veces se construyen en lugares muy apartados de los centros de trabajos.

Crear un nuevo sistema de crédito para los trabajadores de más escasos recursos de acuerdo a sus posibilidades.

Para poder entender un poco más lo que hasta ahora se ha venido diciendo es necesario hacer un pequeño análisis de los fines y funciones de los siguientes Institutos:

1. - CREACION DEL INFONAVIT, SUS FINES Y FUNCIONES.

El instrumento jurídico que crea el INFONAVIT, es una Ley Reglamentaria de la fracción XII, del artículo 123 Constitucional Apartado "A" que completa la reglamentación que hace de dicha fracción la propia Ley Federal del trabajo, en su capítulo habitacional.

Podemos afirmar que la intención del legislador al crear el INFONAVIT, ha sido la de apreciar la función administrativa del poder ejecutivo, para exigir, así como contribuir al cumplimiento de la obligación impuesta a los representantes del -

Capital por el Constituyente de 16, de dotar de habitaciones a los trabajadores.

El legislador consideró a esta Ley de utilidad social porque entiende un aspecto prioritario, de un grupo social de la importancia de los trabajadores que prestan sus servicios a un patrón, dentro del precitado apartado "A"; y en consecuencia, beneficia a la colectividad entera, que está interesada en que los trabajadores cuenten con habitaciones cómodas e higiénicas. El artículo 1 señala que es de observancia general en toda la República, partiendo de que se trata de una Ley Federal.

Este organismo se caracteriza de la manera siguiente:

a). - Es un organismo descentralizado de servicio, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

b). - Se trata de un organismo descentralizado, de servicio social, es decir, no de una empresa con ánimo de lucro en un sentido jurídico económico.

c). - Es un organismo creado con base en una forma constitucional, porque se previó su establecimiento en el

párrafo segundo de la fracción XII del artículo 123 Constitucional - Apartado "A", y se instrumentó por la Ley Federal del Trabajo y la Ley del INFONAVIT, ambas leyes reglamentarias del texto fundamental.

d). - Es un organismo Federal, pues su origen normativo es de ese carácter y su objeto es operar un sistema de financiamiento en beneficio de los trabajadores de todo el país.

e). - Es un organismo fiscal autónomo porque se le ha atribuido la facultad de determinar, en caso de incumplimiento patronal, el importe de las aportaciones patronales y dar las bases para su liquidación y cobro.

f). - En cuanto a la naturaleza de sus funciones el Instituto puede considerarse como un organismo financiero, ya que su objeto principal es captar recursos para operar, un sistema que le permita otorgar créditos individuales para vivienda y financiar programas de construcción de habitaciones.

Así mismo , se trata de una institución de ahorro, en virtud de que, las aportaciones empresariales constituyen un fondo de ahorro individual para cada trabajador derechohabiente, recuperable en los supuestos establecidos por la Ley.

ORGANISMO HABITACIONAL:

Por organismo habitacional, debemos entender como la institución que única y exclusivamente se dedica a tratar de resolver el problema de la vivienda aún cuando existen otros organismos que tratan entre otras presentaciones la de la vivienda para los trabajadores, surgió la necesidad de crear éste organismo para que por medio de sus objetivos legales que son el de otorgar créditos para vivienda financiando su construcción, se trate en cierta medida de aminorar dicho problema.

Así mismo, desde un punto de vista estrictamente técnico el INFONAVIT, constituye un organismo de desarrollo urbano en virtud de que sus programas habitacionales forman parte de una política integrada de desarrollo urbano.

h). - Por su administración el INFONAVIT, es una institución tripartita, toda vez que sus órganos de administración, operación y vigilancia se integran con representantes del Gobierno Federal y de los sectores obrero y empresarial.

Para que el instituto pueda cumplir con los fines y funciones para lo cual fué creado deberá administrar los recursos del Fondo de la Vivienda, esto es con el objeto de establecer y operar un sistema de financiamiento para que los trabajadores obtengan

créditos baratos para: " (2) la adquisición de habitaciones cómodas e higiénicas, construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y el pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.

También coordinar y financiar programas de habitación para los trabajadores; y todo lo demás a los que se refiere la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 constitucional y el título cuarto, Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo.

Y quizás la finalidad más importante es la de coordinarse con otros organismos públicos para establecer una política de vivienda y desarrollo urbano.

En las reformas a la constitución se establece la obligación que tienen los empresarios de aportar a un Fondo Nacional de la Vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de los trabajadores, como el establecimiento de un sistema de financiamiento que permita otorgar un crédito barato y suficiente para que los trabajadores adquieran en propiedad sus viviendas.

Las reformas a la Ley Federal del Trabajo,

(2) Ley del Infonavit, art. 3

del 24 de abril de 1972, establecen: Los fines a que serán destinados los recursos (adquisición, construcción, o mejoramiento de casas habitación o al pago de pasivos por éstos conceptos), los montos de las aportaciones de las empresas en favor de los trabajadores -- (5% sobre los salarios ordinarios), la forma de disposición de los - depósitos 40% para pagos de los créditos y 60% como ahorro del --- trabajador, el aseguramiento que cubrirá los riesgos de incapaci-- dad total permanente o de muerte, el carácter equitativo que debe tener la distribución de los recursos y la utilización del sistema de sorteos, entre otras cosas.

Como ya se había dicho anteriormente para que el Instituto pueda cumplir con su fin social, es necesario que - realice tres importantísimas funciones, sumamente complejas y de cuyo buen desarrollo dependerá la justificación de su existencia.

Ellas son, "1 de administración, la de otorgamientos de crédito a los trabajadores, y a la de financiamiento y coordinación de programas de construcción de centros habitacionales, (3) La primera se encuentra referida al principal ingreso del

(3) Infonavit una nueva Institución de la República

Instituto o sea, al fondo mismo, la segunda, a la operancia de sistema de financiamiento mediante los cuales otorgue créditos a los trabajadores que voluntariamente lo soliciten, y la tercera al resultado material de la reforma.

Depósitos. - Podríamos decir que la crea---
ción del fondo constituye el tema central de la Reforma, el estudio -
de su aspecto jurídico quedó hecho en páginas anteriores.

Por lo que ve su aspecto material, este se integra con la aportación de las empresas de una cantidad equivalente al 5% de los salarios ordinarios, para cuyos efectos, se reputará salario únicamente la cuota diaria que percibe el trabajador en efectivo, sin tomar en cuenta otras prestaciones como vacaciones, participación de utilidades, gratificaciones, etc. El máximo de aportación será de 10 veces el salario de la zona de que se trate.

A este respecto debemos añadir que cualquier persona que resulte responsable como patrón de una relación de tipo laboral, está obligada a enterar la aportación. "Las excepciones que contempla la Ley Federal del Trabajo, ya estudiadas, se refiere a los domésticos y a los deportistas profesionales" (4)

Es importante señalar que la Ley es reglamentaria del Apartado "A" del artículo 123, no así del Apartado "B" por lo que los trabajadores al servicio del Estado, no son, sujetos de crédito tampoco lo serán los cooperativistas, los asociados los miembros de consejos de Administración, los comisarios, etc, en virtud de que no existe relación laboral, es decir, no hay patrón ni hay trabajador.

(4) Obcit. art. 146 en Relación con el 136 de la misma Ley

Acerca de la naturaleza de la aportación, - podemos decir que en virtud de la finalidad que persigue el Instituto debe considerársele como "gasto de previsión social" (5).

Siendo por lo tanto, deducible del impuesto sobre la renta, sin embargo, su naturaleza por disposición de la Ley, es de carácter fiscal para efectos de su cobro. "El artículo 30 dispone en lo conducente, que las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos, ya estudiados estos últimos al tratar la Ley reglamentaria, así como su cobro, tienen al carácter de fiscales." (6). Es éste, precisamente, el fundamento que toma en cuenta la Ley para dotar de autonomía fiscal al Instituto, de donde resulta otra de sus notas características como Organismo Fiscal Autónomo.

" Los depósitos constituidos a favor de los trabajadores, estarán excentos de toda clase de impuestos, además de que no podrán ser objeto de cesión o de embargo, excepto cuando sea el Instituto quien reclame créditos por él mismo otorgados." (7).

(5) Cuadernos de Orientación No. 1 México 1972 Complejo Editorial Mexicano Pág. 90-92

(6) Ley del Infonavit art. 30

(7) Obcit. art. 36.

De lo anterior podemos deducir que los depositos pueden ser asimilados al patrimonio familiar, por lo que sería únicamente afectable, de acuerdo con nuestra legislatura civil, para el pago de pensiones alimenticias.

" Los derechos de los trabajadores están sujetos a una prescripción de 5 años, contados a partir desde el momento en que son exigibles" (8)

El pago de las aportaciones se hará bimes--
tralmente, una vez que, tanto los patrones como los trabajadores,
hayan sido inscritos en el Instituto de conformidad a la obligación --
impuesta a los primeros, aunque es necesario aclarar que el propio
Instituto podrá hacerlo de oficio. Los pagos y entregas de descuen--
tos, serán realizados por conducto de las oficinas receptoras de la -
Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las que en un plazo no ma--
yor de 15 días, entregarán el importe total al Instituto. Las mismas
oficinas de Hacienda, tendrán facultades para cobrar y practicar la
ejecución de los créditos no cubiertos, con sujeción a las normas ---
del Código Fiscal de la Federación.

(8) Obcit. art. 37

Crédito. - De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 3o. de la Ley, el crédito que se proporcione tendrá que ser barato y suficiente para: la adquisición en propiedad de habitaciones, la construcción, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones y el pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.

La misma Ley en su artículo 44 determina una tasa de intereses del 4% anual sobre saldos insolutos a plazos que pueden fracturar de 10 a 20 años, con la excepción de créditos cuyo destino sea adquirir habitaciones en los conjuntos financiados por el Instituto, caso en el que la Asamblea General, Organó Supremo del Instituto, lo fijará discrecionalmente, y a un plazo máximo de 18 meses.

La asignación de los créditos se realizará conforme a criterios de equidad que tomen en cuenta las necesidades en las diferentes regiones y localidades del país, así como la demanda de habitaciones, posibilidades de construir, número de trabajadores, su salario, número de miembros de su familia y de más circunstancias que determinen la urgencia de que habiten en condiciones cómodas e higiénicas. El Instituto tiene la obligación de pagar a su costa, un seguro para los casos de incapacidad total o de muerte, que liberen al trabajador o a sus beneficiarios de las obligaciones contraídas con motivo del crédito obtenido.

Resultado Material. - En relación a la tercera de las funciones señaladas, ya hemos visto que la adquisición de casas habitación se hará mediante dos sistemas, uno por medio del otorgamiento de crédito individual, y otro, a través de la construcción de centros de habitación popular.

Las comisiones Consultivas regionales, órgano del Instituto, podrán sugerir al Consejo de Administración, a través de su Director General, la localización más adecuada de las áreas y las características de las habitaciones de la región, así como también podrán opinar acerca de los proyectos de habitación, -- los que serán aprobados por el Instituto y ajustados debidamente a las disposiciones aplicables en materia de construcción.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo -- 45, el Consejo de Administración en base a las normas generales -- que establezca la Asamblea General, determinará las cantidades de dinero globales que se asignen a las distintas regiones y localidades del país, para el financiamiento de :

- a). - La adquisición de habitaciones en propiedad.
- b). - La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones.

c). - El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores, y

d). - La adquisición de terrenos para que se construyan en ellos viviendas o conjuntos habitacionales destinados a los trabajadores.

Es importante aclarar desde ahora, que el fin de la reforma es dotar de habitaciones a los trabajadores, lo -- que constituye la consecuencia del crédito otorgado por el Instituto. Su fin estrictamente hablando, debe limitarse al crédito individual y al financiamiento de conjuntos habitacionales.

Su integración. - En virtud de la complejidad de funciones que el Instituto debe desarrollar, siendo las fundamentales las que acabo de señalar, la Ley lo ha dotado de una serie de órganos, todos ellos provistos de representación tripartita, en don de se da una relación jerárquica de mando, con el objeto de asignar las funciones específicas, tendientes a la realización de un fin común: Crédito a los obreros.

Fiel a la tradición jurídica de la materia ad ministrativa laboral, la representación tripartita o concurrencia de

intereses tanto gubernamentales como de capital que del trabajo, -- nos significa que el complicado funcionamiento del Instituto, se desarrollará con la presencia de esos tres importantísimos sectores.

El Instituto cuenta con una sólo estructura orgánica, integrada por la Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de Inconformidades y de Valuación y las Comisiones Consultivas Regionales. A cada uno de éstos órganos les corresponden atribuciones y funciones especiales, y del atinado desempeño de ellas, así como de su coordinación entre sí, -- dependen la unidad y el éxito del Instituto.

"Vamos a ver que la Asamblea General es el órgano supremo del Instituto el cual va a tener a su cargo las atribuciones de Examinar y en su caso aprobar, en los últimos tres meses del año el presupuesto de ingresos y Egresos así como los planes de labores y financiamiento para el año siguiente, también -- podrá expedir reglamentos estableciendo reglas para el otorgamiento de créditos y para la operación de los depósitos, por último tendrá la función de aprobar el gasto anual de la administración y vigilancia del Instituto el cual no deberá rebasar el 1% de los recursos que maneja" (9). Ahora bien en el Instituto va a existir un ór-

(9) Ley del Infonavit. art. 10

gano el cual tiene como función la de resolver los acuerdos de la -
asamblea General, así como también será órgano de decisión de --
los órganos operativos del INFONAVIT.

En cuanto a la comisión de Vigilancia tiene las atribuciones que como su nombre lo indica es la encargada de cuidar el buen funcionamiento del INFONAVIT, y "de verificar los resultados de sus operaciones, vigilará la administración de los - recursos y gastos practicando auditorías de los estados financieros y comprobar los avalúos de los bienes, materia de operación del Instituto, para tal efecto se designará un auditor externo que será Contador Público, el cual presentará un dictámen sobre los esta- dos financieros de cada ejercicio social del Instituto, y así con es- to se presentará un balance anual que deberá publicarse a los 30 días siguientes de ser aprobados por la Asamblea General" (10).

" Al Director General será nombrado por - la asamblea General, a proposición del C. Presidente de la República y entre sus facultades o funciones tenemos que va ser el que re- presente legalmente al Instituto con todas las facultades que corres- ponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio, deberá asistir a las secciones de la

(10) Ley del Infonavit art. 18.

Asamblea General y del Consejo Administración, con voz pero sin voto, ejecutará los acuerdos del Consejo de Administración, informar mensualmente sobre las actividades del Instituto, nombrar y remover el Personal del Instituto, señalando sus funciones y remuneraciones, etc., en cuanto a los dos directores Sectoriales, serán uno por cada Sector, como función el enlace entre el sector -- que representa y el Director General, los dos directores tendrán voz pero no voto en las sesiones del Consejo de Administración, y al igual que el Director General, del Consejo de Administración, ni de la comisión de Vigilancia" (11)

La comisión de Inconformidades y de Valuación conocerá, substanciará y resolverá los recursos que promuevan ante el Instituto, los patrones y los trabajadores o sus causahabientes y beneficiarios en los términos del reglamento correspondiente y con sujeción a los criterios del Consejo de Administración.

"En los casos de Inconformidad de las empresas, de los trabajadores o sus beneficiarios sobre la inscripción en el Instituto, derecho a crédito, cuantía de aportaciones y de descuentos, así como sobre cualquier acto del Instituto que lesionen derechos de los trabajadores inscritos, de sus beneficiarios o de los patrones, se podrá promover ante esta comisión un recurso

(11) Obcit. art. 22 y 23.

so de inconformidad, si aún agotado este recurso persiste la controversia será la junta Federal de Conciliación y Arbitraje la que resuelva" (12)

" Cuando los patrones cometen infracciones a la Ley en perjuicio de sus trabajadores o del Instituto, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, podrán imponerles multas de \$100.00 a \$10 000.00 según la gravedad;" (13)

Como podemos observar esta comisión está integrada para resolver las controversias entre patrones o trabajadores con el INFONAVIT.

Y por último tenemos las Comisiones Consultivas Regionales las cuales se integran en forma tripartita y actuarán en las áreas territoriales que señala la Asamblea General.

Del parrafo anterior debemos hacer notar - que antes de señalar la Asamblea General el terreno en el que deben actuar las Comisiones Consultivas Regionales, ya tomó en cu

(12) Ley del Infonavit obcit. art. 52

(13) IDEM. art. 53 y 55

ta las sugerencias y las opiniones que sobre las áreas y características de las habitaciones de la región hayan hecho a través del Consejo de Administración.

Ya hemos visto que los patrones están obligados con el Instituto por tal motivo el patrón debe hacer la inscripción tanto de él como de sus trabajadores, así mismo deberá efectuar las aportaciones al INFONAVIT, tendrá también la obligación de hacer los descuentos previstos a los trabajadores en sus salarios conforme a lo dispuesto en el artículo 97 y 110 de la L. F. T. Para dicha inscripción el patrón deberá llenar la forma HISR-2, tanto para él como para sus trabajadores en la cual va a consignar las aportaciones al Instituto por cada uno de los trabajadores, para darle un poco más de agilidad a este trámite y para mayor comodidad para el patrón tendrá varias opciones para la presentación de las formas ya sea que las presente en las oficinas federales de hacienda, subalternas y agencias, en las Instituciones Bancarias y en cualquier otra oficina que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y también pueden hacer uso del servicio postal para mandar las declaraciones a las oficinas mencionadas en piezas certificadas.

Es evidente que algunos patrones no se tomen la molestia de inscribir a sus trabajadores al Instituto, o de a-

portar al mismo las cantidades que debe enterar, realmente esto no es para preocuparse ya que por Ley el trabajador podrá acudir al Instituto proporcionandole los informes correspondientes, " sin que por este motivo el patrón quede eximido del cumplimiento de la obligación así como de las sanciones en que hubieren incurrido" (14) el trabajador tendrá derecho a solicitar y obtener información directa del Instituto a través del patrón sobre el monto de las aportaciones a su favor.

Al terminarse la relación laboral; el patrón deberá entregar al trabajador una constancia de la clave de su registro.

Después de haber visto como los patrones - tienen obligaciones para con el Instituto también los trabajadores - tendrán derechos, algunos ya los señalamos al hablar del crédito, sin embargo cabe mencionar aquí del derecho que tienen los trabajadores en los casos de " jubilación o de incapacidad total o permanente(15), en este caso se entregará a este el total de los depósitos que tenga en favor en el Instituto. En caso de muerte, dicha entrega se hará a sus beneficiarios en el orden de prelación siguiente:

(14) Ley del Infonavit obcit. art. 32

(15) Ley del Infonavit art. 40

a). - Los que al efecto el trabajador haya -- designado ante el Instituto, en efecto todo trabajador es libre de --- designar a sus beneficiarios sin embargo en muchos casos no es -- así, y por lo tanto la Ley señala una serie de supuestos entre los - cuales pueden quedar.:

b). - La viuda o viudo y los hijos que depen den económicamente del trabajador en el momento de su muerte.

c). - Los ascendientes concurrirán con las personas mencionadas en el párrafo anterior cuando dependan eco nomicamente del trabajador.

d). - A falta de viuda o viudo concurrirán -- con las personas señaladas en las dos fracciones anteriores, el su perstite con quien el derechohabiente vivió como si fuera cónyuge durante los 5 años que precedieron inmediatamente a su muerte, o con el que tuvo hijos, siempre que ambos hubieran permanecido li bres de matrimonio durante el concubinato, pero si al morir el tra bajador tenía varias relaciones de ésta clase, ninguna de las perso nas con quién las tuvo, tendrá derecho:

Hasta este inciso la Ley proteje o da prefe rencia a todos aquéllos que no tienen un ingreso de trabajo y por --

lo, tanto tienen la necesidad de depender económicamente del trabajador sin embargo la misma Ley señala la posibilidad de que no exista ninguna de las personas señaladas en las fracciones anteriores, manifestando:

e). - Los hijos que no dependen económicamente del trabajador.

f). - Los ascendientes que no dependen económicamente del trabajador.

Otro de los derechos del trabajador sin duda a nuestro parecer el más protector de los intereses de este, ya que de otra manera quedaría desprotegido y afectado en su patrimonio, es "cuando el trabajador deja de ser sujeto de una relación de trabajo" (16) y hubiere recibido préstamo del Instituto éste le otorgará una prórroga sin causa de intereses en los pagos de amortización que tenga que hacerle por concepto de capital e intereses. La prórroga tendrá un plazo máximo de doce meses y terminará anticipadamente cuando el trabajador vuelva a estar sujeto a una relación de trabajo.

Operaciones del Instituto. - " Los remanen-

(16) Ley del Infonavit. art. 66.

tes que tenga el Instituto de sus operaciones, no estarán sujetos al impuesto sobre la renta ni a la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas" (17).

El Instituto no podrá intervenir en la administración, operación o mantenimiento de conjuntos habitacionales, ni sufragar los gastos correspondientes a estos conceptos.

Este hecho debe ser lógico ya que el Instituto, no ha de querer que le suceda lo que al IMSS o al ISSSTE, que han seguido una política de vender sus casas o departamentos por parecerles incosteables su mantenimiento y administración.

Con el fin de que los recursos del Instituto se inviertan de conformidad con lo que dispone la Ley, el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la comisión Nacional Bancaria y de Seguros, "tendrá las siguientes facultades" (18).

1. - La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vigilará que los programas financieros anuales del Instituto

(17) Obcit. art. 63

(18) Ley del Infonavit art. 66

no excedan a los presupuestos de ingresos corrientes y de los finan
ciamientos deberán ser aprobados por ésta Secretaría.

2. - La Comisión Nacional Bancaria y de Se
guros, aprobará los sistemas de organización de la contabilidad y
de auditoria interna del Instituto y tendrá acceso a dicha contabili-
dad, pudiendo verificar los asientos y operaciones contables corres
pondientes. La propia comisión vigilará que las operaciones del --
Instituto se ajusten a las normas establecidas y a las sanas prácti-
cas, informando al Instituto y a la Secretaria de Hacienda y Crédi-
to Público de las irregularidades que pudiera encontrar para que
se corrijan.

En virtud de ésto no son aplicables al INFO
NAVIT, las disposiciones de la Ley para el control por parte del -
Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas
de participación Estatal.

Cuando hablamos de los fines del Instituto
dijimos que el coordinarse con otros organismos era quizá el más
importante, esto sin restarles importancia a los otros fines, se ha
pensado en lo anterior dado a que unificando esfuerzos se podrá --
llegar a mejorar resultados en cuanto al gran déficit existente en -
nuestro país.

El Instituto para este fin se coordina con organismos Públicos. En el texto mismo de la Ley del organismo -- consigné " que para cuidar que sus actividades se realicen dentro de una política integrada de Viviendas y desarrollo urbano debe -- coordinarse con otros organismos Públicos" (19).

En primer término, cabe señalar que la creación del INFONAVIT propicio que se fortaleciera a la tendencia de otorgar representación recíproca a los titulares en los distintos organismos habitacionales.

" El Director General del INFONAVIT, pasó a formar parte de los Comités Técnicos del Fondo de Operación y descuento a la vivienda (FOVI) , y del Fondo de Garantía y Apoyo a los créditos para la Vivienda (FOGA), en el Consejo de Administración del Instituto se designó Consejero Propietario a la representa ción Gubernamental al Titular del Indeco, y en su Asamblea General se nombró como miembros por parte del Gobierno Federal a los Directores del FOVI, FOVISSSTE y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos" (20).

(19) Ley del Infonavit Obcit. art. 4

(20) Cuaderno de Orientación No. 1 Infonavit. 1972

Así mismo el Instituto integra los comités -
Técnicos del Fideicomiso de Parques y Ciudades Industriales y del
Fideicomiso Lázaro Cárdenas "Las Truchas". Esta resolución per-
mitió el intercambio de opiniones autorizadas en el seno de los ór-
ga-nos de las entidades más importantes del sector de la vivienda lo
que facilitó una toma de decisiones más adecuada.

Sin duda el más provechoso esfuerzo para
coordinar las instituciones ha sido la creación de la Subcomisión pa-
ra la Programación de la Vivienda dependiente de la Comisión-In-
versión Financiamiento. La SUCOVI, bajo la coordinación de repre-
sentantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Se-
cretaría de la Presidencia que alternadamente la presiden; está in-
tegrada por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, FOVI,
INDECO, INFONAVIT, FOVISSSTE, FOVIMI, Dirección General de
Habitación Popular del Departamento del Distrito Federal FIDEUR-
BE.

" Con la Secretaría de Hacienda y Crédito Pú-
blico se trabaja estrechamente, considerando que le presta al INFO-
NAVIT el servicio de recaudación de las aportaciones y cobranzas -
de los abonos a los créditos. El contacto ha sido permanente para
las entregas de fondos al Instituto con base en un sistema de antici-

pos y ajustes " (21).

"Para múltiples efectos fué cercana la relación con la Secretaría del Trabajo y con organismos vinculados al bienestar de los trabajadores, como el IMSS, la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos y el FONACOT" (22)

"En coordinación con la procuraduría Federal del Consumidor, se atienden denuncias de los trabajadores sobre la calidad de las viviendas financiadas por el Instituto.

En materia de Reserva Territorial, se celebraron diversas reuniones de trabajo con " los Secretarios del Patrimonio Nacional y de la Reforma Agraria, INDECO, CORETT y con el Departamento del Distrito Federal, para atender problemas de tenencia, detectar predios ejidales, comunales o del dominio federal que podran ser utilizados en los programas del Instituto o adquirir inmuebles. " (23).

Se celebraron convenios de suministro con -

(21) Cuaderno de Orientación Obcit. pág. 233

(22) Obcit. pág. 233 Infine.

(23) Obcit. pág. 240-248.

MACONSA y con Altos Hornos de México, así como con la Empresa Ejidal Maderas Moldeadas de Durango para asegurar la disponibilidad de materiales o elementos que se estiman críticos o de interés Institucional.

Con la Comisión Federal de Electricidad - con Teléfonos de México, se procuró contratar la dotación de Servicios antes del inicio de las obras para que esas empresas contemplaran los requerimientos en sus planes de expansión. El IMSS, CAPFCE y CONASUPO, incluyeron a los conjuntos en sus planes cuando su tamaño lo ameritaba, para lo cual el INFONAVIT, se comprometía a tomar a su cargo una parte importante de la inversión.

(24)

El INFONAVIT también tiene coordinación con el Sector Obrero y Patronal; su carácter tripartita le facilitó al Instituto la posibilidad de establecer puentes de colaboración con los sectores que, junto con el Gobierno Federal, integran sus órganos Colegiados. Con el Sector de los trabajadores se pudieron concretar promociones de viviendas que arrojaron experiencias valiosas para futuros proyectos y su apoyo fué útil para las labores de orientación entre los derechohabientes.

(24) IDEM.

" En el caso de los empresarios, adicionalmente se construyen comités consultivos de normalización de la construcción (CNIT) en el que participó también la Secretaría de Industria y Comercio, y el comité de Coordinación Modular que concluyó en la publicación de distintas normas de importancia, en la comisión coordinadora de la Industria Metalúrgica se lograron avances de consideración." (25).

Para la realización de distintos eventos de carácter técnico el Instituto apoyó a Organizaciones Académicas de empresarios o de profesionistas, entre esas actividades sobresalieron las de diseño urbano, informática, administración de conjuntos control de calidad de los materiales y comercialización de las viviendas.

En el ámbito Internacional, las tareas de coordinación de intercambio de información y experiencias con las principales instituciones que se ocupan del problema de la vivienda en diversos países del mundo, tuvieron atención por el Instituto. "Se estableció comunicación con la Organización de Estados Americanos y con el Consejo Internacional de Construcción, en el que es-

(25) Infonavit una Nueva Institución... Obcit. 310 y 311

tán representados más de 100 Instituciones de Investigación de construcción de cerca de 54 países.

EL INFONAVIT, ha participado en numerosas reuniones de carácter técnico de alto nivel como:

1. - XII Convención de la Unión Panamericana de Asociaciones de Ingenieros, en Lima.

2. - VI Congreso Interamericano de Vivienda en México presentando la ponencia " las consecuencias sociales de los problemas de vivienda, etc. etc. " (26)

El resultado de este pequeño análisis, nos lleva a la conclusión de que el INFONAVIT se caracteriza por ser un organismo descentralizado por servicio, creado por el poder Legislativo, de carácter Federal, dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía fiscal. cuyo servicio social consiste en el otorgamiento de crédito a los trabajadores para que adquieran habitaciones en propiedad, tarea que realiza mediante la administración de un fondo constituido por obligación constitucional a cargo de

(26) Infonavit 5o. Informe de Actividades México 1977.

las empresas , y por quedar excluido de las disposiciones contenidas en la Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

2. - EL INDECO FINES Y FUNCIONES.

El 21 de marzo de 1971, se creó el organismo público descentralizado de carácter técnico, consultivo y promocional personalidad jurídica y patrimonio propio. El 29 de diciembre de 1978, se publicó en el Diario Oficial, un decreto por el cual se reforma la Ley que crea el Instituto Nacional para el desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular manifestando que:

Se crea el Organismo Público descentralizado de carácter técnico y promocional, denominado Instituto Nacional para el desarrollo de la Comunidad Rural, y de la Vivienda Popular, con personalidad jurídica y patrimonio propio que tendrá por objeto promover y ejecutar en el país conforme a esta ley programas de vivienda; así como integrar y administrar el sistema tendiente a satisfacer las necesidades de tierra para desarrollo urbano que requieren los centros de población.

Vemos que con esta reforma el Instituto de-

ja de ser consultivo y se le designa un objetivo específico.

Dicho objetivo lo vemos encuadrado dentro del artículo lo. 2 de la Ley Reformada en la cual vemos que a comparación con el original es realmente éste artículo un logro positivo que en la medida que se cumpla o se realice ver 'aderamente vendrá como ya se dijo anteriormente a beneficiar a los subempleados y hasta a los mismos desempleados, cabe mencionar aquí también que con la reforma a dicho artículo se vinieron a aumentar las atribuciones y objetivos que tenía el Instituto para la realización de sus fines, dicho artículo estipula que para cumplir con su objetivo el -- Instituto tendrá las atribuciones siguientes:

I. - Promover y ejecutar, directamente ó a través de terceros, programas de vivienda popular fundamentalmente para personas que no estén comprendidas en el régimen del artículo 123 Constitucional y sus leyes reglamentarias.

II. - Promover y ejecutar fraccionamientos que coadyuven el desarrollo de Asentamientos Humanos.

III. - Promover o ejecutar directamente o a través de terceros programas de lotes preferentes con servicios de vivienda progresiva y de vivienda terminada, también deberá aten--

der en lo general, la demanda de suelo urbano para vivienda familiar.

IV. - Promover ante las instituciones correspondientes la emisión de artículos de crédito que se destinen al financiamiento de programas de vivienda.

V. - Conceder financiamiento para adquisición y construcción de viviendas.

VI. - Gestionar la obtención de los recursos disponibles en la banca Hipotecaria y de ahorro que deban destinarse por disposición legal a la vivienda popular, para la realización de sus programas y mediante la satisfacción de los requisitos financieros fijados por el Gobierno Federal.

VII. - Promover la creación de empresas dedicadas a la producción y comercialización de materiales o implementos para la vivienda y participar o asociarse con ellas en sus actividades.

VIII. - Celebrar los convenios con el Gobierno del estado y de los Municipios para la realización de acciones con

certadas en materia de vivienda social, conforme a ésta ley.

IX. - Comprar, fraccionar, enajenar, arrendar, gravar o construir inmuebles por cuenta propia o de terceros, así como comercializar los bienes inmuebles desincorporados del dominio de la federación cuando se destinen en los asentamientos humanos al desarrollo urbano.

X. - Adquirir y enajenar predios no edificados, con el objeto de que se regule adecuadamente al mercado de los terrenos. Cuando sea socialmente necesario y se juzgue conveniente podrá enajenar a precios inferiores de los de avalúo, otorgando subsidios por las diferencias.

XI. - Ejecutar las acciones que le corresponden en zonas libres de uso inmediato limitrofes con los predios sujetos a procesos de regularización de tenencia de la tierra.

XII. - Obtener la recuperación de las inversiones que realice y de los créditos que conceda a los particulares en la realización de sus programas.

XIII. - Propiciar la participación de la comunidad en acciones de auto construcción, y en general en la realiza-

ción de obras urbanas necesarias para mejorar sus condiciones de vida.

XIV. - Realizar programas interdisciplinarios para aprovechamiento del servicio social obligatorio de los -- pasantes profesionales, orientándolos hacia el desarrollo de los -- asentamientos humanos, y en general fomentar la participación de los estudiantes de las instituciones educativas de nivel medio y superior en sus programas de desarrollo de la comunidad.

XV. - Capacitar personal especializado en la promoción y ejecución de los trabajos que constituye su objeto ; y

XVI. - En general, celebrar todos los contratos o convenios y ejecutar todos los actos necesarios para la realización de su objeto.

En cuanto al patrimonio del Instituto ninguna de sus disposiciones fué cambiada por la reforma.

Como todo organismo y este no es la excepción necesita de un presupuesto con el cual podrá realizar todas sus funciones. " El patrimonio de dicho Instituto se integrará logicamen

te por aportaciones en dinero del Gobierno Federal, así como con aportaciones que convenga con los gobiernos de los estados y municipios. " (27)

" También por las aportaciones y demás recursos que se obtengan a través de los Patronatos, Comités o Instituciones locales" (28).

Las aportaciones de la Federación, de las Entidades Federativas, de los municipios o de los particulares podrán consistir en bienes muebles e inmuebles y los productos que eventualmente obtenga de sus operaciones. Y como es evidente el Instituto deberá someter ante el Ejecutivo Federal su presupuesto anual de gastos, así como planes y programas.

En cuanto al artículo que se refiere a los órganos del Instituto también fué reformado.

" Para establecer que serán dos órganos, " (29) el consejo, el cual ya no se va a ser presidido por el Secreta-

(27) Ley del Indeco art. 3o. Ley Anterior.

(28) Idem. Inciso B

(29) Obcit. art. 5o. Reformado

rio de Hacienda y Crédito Público sino que ahora será el Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, a esto lo presidirán el Secretario de Hacienda y Crédito Público, del trabajo y Previsión Social de la Reforma Agraria, así como por el Director General del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S. A., y por el Director del Fondo de Operaciones y Descuento Bancario a la Vivienda.

"El otro órgano es el Director General el -
cual será designado por el Presidente de la República" (30).

"El Instituto se podrá auxiliar con Entidades Comités o Patronatos afines que funcionen en las Entidades Federativas conforme a su legislación" (31). Para resolver en coordinación con el propio Instituto, problemas de desarrollo urbano y vivienda, - conforme a ésta ley.

Los organismos auxiliares a que se refiere lo anterior podrán colaborar en la elaboración, promoción y ejecución de los planes o programas que convengan con el Instituto, a fin de que se inviertan convenientemente los recursos provenientes de

(30) Ibidem.

(31) Obcit. art. 12 Ley Reformada.

las aportaciones que reciben de los estados y de los municipios así como de los particulares que se benefician con las obras o promociones que se realicen.

Los recursos que obtengan los organismos auxiliares serán manejados bajo la responsabilidad de los mismos. Cuando aporte recursos el Gobierno Federal o el Instituto éste cuidará que se inviertan convenientemente conforme a lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley de dicho organismo.

Las Entidades, Comités o Patronatos a que se refieren estos párrafos, contarán con las participaciones de representantes de los sectores sociales y profesionales que tengan interés en la realización de los programas de desarrollo urbano y vivienda, conforme a los convenios correspondientes.

En sus relaciones con las autoridades locales y con los particulares beneficiarios de sus programas, el Instituto deberá acatar los lineamientos de políticas prioridades y restricciones que en materia de ordenación del territorio nacional planeación de la distribución de la población, desarrollo urbano y vivienda determine el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Con respecto a los cinco párrafos anteriores podemos afirmar que un organismo que pretende realizar el sólo, -- sus objetivos, es un organismo que difícilmente va a poder con el problema tan grande como le es el de la vivienda, por lo tanto creemos que la reforma a éste artículo fué muy atinada, ya que al coordinar sus esfuerzos con otros organismos le permitirá resolver en la medida de sus posibilidades dicho problema.

Modalidades de Operación.

El Instituto dará preferencia a la realización de planes y programas de mayor beneficio social que soliciten los interesados, en los que se fomente y aproveche en lo posible la mano de obra de los beneficiarios y el uso de los materiales de construcción regionales. El Instituto promoverá y en su caso establecerá, -- que al realizar cada obra se expida al beneficiario el documento jurídico pertinente para asegurar la posesión o propiedad de las obras realizadas en su beneficio, procurando se constituya con ellas un -- patrimonio familiar.

" No causarán el impuesto predial correspondiente los bienes del Instituto mientras formen parte de su patrimonio, ni el de traslación de dominio en el que Distrito y Territorio Federal, ni en los Estados que otorguen la exención. Quedarán exen

tas del pago del Impuesto Sobre la Renta, las utilidades que obtenga el Instituto, siempre que se destinen exclusivamente a los fines para los que éste fué constituido". (32)

El Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular queda subrogado en todos los derechos y obligaciones del Instituto Nacional de la Vivienda.

La Ley del Instituto deroga a la Ley que creó el Instituto Nacional de la Vivienda, así como las demás disposiciones legales que se opongan a la presente.

El Instituto Nacional para el desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, se apoya para su mejor funcionamiento en documentos como "la Ley Federal de la Reforma Agraria, Código Penal, etc., al igual que se coordinaron con algunas dependencias del Gobierno como: la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría del Patrimonio Nacional, con la Secretaría de Gobernación, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

(32) Ley del Indeco art. 19

Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas." (33)

El Presidente de la República, Licenciado José López Portillo, ha dado una muestra de que está decidido a alcanzar altas metas de servicio social de conseguir que se abran caminos para que en un mayor número de mexicanos cuenta con un techo propio, al mandar una iniciativa de Ley la cual sería más tarde publicada en el Diario Oficial con Decreto reformando a la Ley que creó el Instituto Nacional para el desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, en la que traza todo un programa para - construir viviendas que beneficien a los subempleados y hasta los - mismos desempleados, a los que calificó como la parte de la población que más carece de un hogar digno. La vista pues del presidente, se ha dirigido ahora a aquellos compatriotas nuestros, a muchos de nosotros mismos, que en cierto momento tienen que recurrir a una actividad muy poco remunerativa, en la que no hay patrones, - no ha y salarios, sino compensaciones muy relativas y francamente insuficientes.

Estos subempleados, no están en condicio-- nes de obtener una vivienda decorosa y digna, por la situación en --

(33) Indeco- Informa- Documentos oficiales en los que se apoya

Indeco Diario Oficial 22 marzo de 1971.

que se encuentran respecto a su trabajo.

En palabras del Presidente está así enunciado el punto: "La mejor manera de atender el problema de la vivienda es poner a disposición de las familias la tierra para la construcción y facilitarles su acceso a través de precios acordes con su capacidad económica."

Y más adelante, "en la exposición de motivos de la reforma a la Ley que creó el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular" (34) señala que es necesario que el estado tenga mayor participación realizando acciones tendientes a la regularización del mercado de los terrenos promoviendo una mayor oferta y mejores precios con lo cual saldrán beneficiados no sólo los sectores de menores ingresos económicos, sino también la mayor parte del sector medio de la población, que en términos generales tiene necesidad de alquiler.

Ve mos que ésta reforma es tan importante que no basta para darse cuenta más que mirar la situación habita---

(34) Iniciativa de Ley para reformar la Ley que crea al INDECO, de 19 de diciembre de 1978.

cional en el campo y sobre todo en los aldeanos de las ciudades. - Mucho se ha planeado y se está haciendo, pero a pesar de la magnitud reciente de los programas de construcción de vivienda, el reza go es de tales dimensiones, que el Estado debe necesariamente fijar entre sus prioridades una mayor acción de la materia, para cumplir con lo previsto por la Constitución que indica "lograr el mejora-- micnto de las condiciones de vida de la población rural urbana." (35)

Un ejemplo claro de como funciona el Instituto de acuerdo a las atribuciones específicas que le da la Ley Federal de Reforma Agraria, de intervención en materia de expropiación de bienes ejidales y comunales, con el objeto de crear fraccionamientos urbanos y semiurbanos.

"Es el caso de la Comunidad del Poblado del Pedregal de Santo Domingo los Reyes. Delegación de Coyoacán, del D. F. , en el cual el Instituto pidió por medio de su representante al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización la expropiación de 2 611 980 m², correspondientes a la comunidad citada para destinarlos a un programa de habitación popular, agregando que la población

(35) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Cámara de Diputados del II Congreso de la Unión

"L." Legislatura México. 1977.

de que se trata, ha sufrido un incremento demográfico sin precedentes, haciéndose indispensables se amplie su fondo legal para la regularización y previsión humana, ante la venta de terrenos adecuados, los terrenos comunales han sido invadidos por precaristas, -- situación que es indispensable resolver a fin de estar en condiciones de dotarlos de casas habitación salubres y adecuadas y al mismo --- tiempo proporcionarles por medio de un fraccionamiento, los servicios públicos indispensables así como regularizar la tendencia de la tierra de acuerdo con los deseos del Presidente de la República, --- quién manifestó la necesidad de que todos los mexicanos tengan una morada digna, ésto es en cuanto a la utilidad pública se refiere.

También pidió que el precio base por metro cuadrado para la indemnización, será el que señale la Comisión Nacional de Avalúos dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional y que el Beneficiario de la citada expropiación debe ser el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la vivienda Popular INDECO, para que, de acuerdo con el Decreto Presidencial de 24 de agosto de 1971, publicado en el Diario Oficial del mismo mes y previa la autorización del C. Jefe del Departamento del Distrito Federal, promueva en dicho lugar la construcción de un fraccionamiento que ayude a resolver el problema de la escases de vivienda, con la cooperación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, y de-

más dependencias del Ejecutivo Federal.

El 4 de diciembre de 1971, se publica en el Diario Oficial, el siguiente Decreto que a la letra dice:

Primero. - Por causa de utilidad pública, - expropiase a la comunidad PEDREGAL DE SANTO DOMINGO LOS REYES, Delegación de Coyoacán, D. F. a favor del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la vivienda Popular, la superficie total de 2611 980 m², que se destinarán para un programa de habitación popular.

La anterior superficie deberá localizarse - de acuerdo con el plano aprobado por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

Segundo. - Corre a cargo del Instituto Nacional para el desarrollo de la Comunidad Rural y de la vivienda Popular, el pago por concepto de indemnización que se efectuará conforme se señala en el Considerando tercero de este Decreto, el que deberá ingresar al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, a fin de que se aplique conforme a lo dispuesto en la inteligencia de que si a los terrenos expropiados se les dá un fin distinto al que motivó para éste decreto, o no se cumple la función asignada en el término de cinco

años contados a partir del acto expropiatorio, quedará sin efecto la expropiación y dichos terrenos pasarán de inmediato a ser propiedad del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, sin que proceda la devolución de las sumas o bienes entregados por concepto de indemnización.

Tercero. - Publíquese en el Diario Oficial de la Federación el presente decreto por el que se expropiamos comunales del poblado PEDREGAL DE SANTO DOMINGO LOS REYES, Delegación de Coyoacán, Distrito Federal, e inscribanse en el Registro Agrario Nacional y en Registro Público; notifíquese y ejecutese. - Rúbricas. (36)

" La totalidad de viviendas construídas por el Instituto fueron rentadas y vendidas a familias de baja capacidad de pago, entre las cuales destaca un gran porcentaje de trabajadores del estado. " El pago de alquiler fué como máximo el 20% del Ingreso familiar y las ventas se hicieron a plazos de 15 años con intereses que iban del 5% al 7% anual, incluyendo seguro de vida" (37)

(36) Diario Oficial Sábado 4 de Diciembre de 1971.

tomo CCCIX No. 29

(37) Informe Indeco Septiembre lo. de 1976 al lo. de Agosto de 1977
pág. 48-55.

3. - EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL SUS
FINES Y FUNCIONES.

"El Instituto Mexicano del Seguro Social, -
fué creado el 19 de enero de 1943, el régimen de éste Instituto repre_senta un complemento del salario en la medida que otorga prestacio_ nes que el obrero tendrá que obtener de su único ingreso, se consti_tuye un excelente vehículo para satisfacer nobles aspiraciones de -
la convivencia humana" (38).

De esta consideración doctrinal se derivan
dos compromisos fundamentales:

a). - La protección al ingreso del trabajador,
mediante la prestación de servicios.

b). - La protección a la familia como forma
elemental de la convivencia humana, mediante la afirmación de un
bienestar general.

La condición de asegurado se establece co-
mo una forma social organizada de la convivencia humana, en la que

(38) Exposición de motivos de la Ley original Enero 19 de 1943.

la familia desarrolla sus actividades.

" Son prestaciones sociales-determinadas - por el reglamento de los Servicios de Habitación, el subsidio para el arrendamiento de la vivienda, las enseñanzas culturales, la edu cación médico- higiénica, las actividades artísticas y deportivas la atención de guarderías infantiles, la organización de grupos y otras tareas que facilitan la acción comunal. " (39).

Dichas prestaciones se aplican con cargo al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.

" Considerando el subsidio para arrendamientos que en ocasiones llega al 50% de los valores comerciales - como una prestación social" (40) la vivienda adquiere también rango de prestación social, con la misma calidad potestativa, su construc ción, sin embargo es del mayor interés para la Seguridad Social - Mexicana y se efectúa con la aplicación de hasta el 20% de las reser vas, procurando que la intervención obtenga las mejores condiciones de Seguridad, rendimientos y liquidéz pero con preferencia a -- una mayor utilidad social.

(39) Ley Orgánica del IMSS. art. 20 y el Reglamento de los Servi--
cios de habitación.

(40) IDEM. art. 21.

Desde que el IMSS, elaboró sus primeros - proyectos para abordar el problema de ésta escuela social, se hizo un planteamiento: " La vivienda debe venderse a arrendarse:"

Después de diversas consideraciones, todas basadas en el conocimiento que se tiene de las necesidades del trabajador, sus recursos y costumbres, se llegó a la siguiente conclusión: " Las viviendas del Seguro Social, no son enajenables" (41).

Estas fueron algunas de las razones.

Por sus Usos y Objetivos.

1. - La doctrina de la Seguridad Social sus--
tenta sus principios de la prestación de una serie de servicios, cuya
utilidad depende del grado de uso que de ellos hagan los beneficiarios.

2. - Los propósitos de bienestar general se -
satisface en una colectividad organizada y en el uso de las instala--
ciones y recursos puestos a su servicio.

(41) Coquet Benito, la Seguridad Social en Mexico.

citado por el IMSS. en la Obra Seguro Social en México 1971
Editada por el IMSS., pag. 248-275

3. - El bienestar, el uso de los servicios y la conservación de las instalaciones se logran óptimamente cuando previamente se ha contraído un compromiso colectivo, en el que los beneficiarios y usuarios se sienten ligados y obligados para con la colectividad misma.

4. - Estas ligas y obligaciones se obtienen a través de los contratos de arrendamiento; lo cual no sería posible, dadas las características del régimen de propiedad, en un contrato de compra - venta.

Por sus valores económicos.

a). - No obstante las reducciones logradas en los costos de construcción, mediante procesos masivos e industriales, los valores obtenidos no se ajustan a la capacidad económica - de una gran mayoría de trabajadores.

b). - De acuerdo con estudios largamente amlizados, el gasto para casa compra o renta, no debe exceder del 25% del ingreso familiar, lo cual, considerando el ingreso medio del trabajador mexicano nunca será suficiente para financiar programas de vivienda con fines de venta.

c). - Aún cuando en el ánimo del trabajador mexicano existe permanentemente la ilusión de poseer en propiedad una casa, un sueño mal fundado puede conducirlo a sacrificios y an gustias innecesarias, en detrimento de la salud, la educación de la familia y el bienestar individual y social.

d). - Los financiamientos privados con plazos hasta de 15 años, y los oficiales hasta de 20 años, se aplican, en unos casos, a niveles económicos y superiores y para una minoría - reducida y, en otros, a niveles económicos supuestamente débiles, pero cuyas unidades de viviendas no satisfacen las necesidades rea les de la familia mexicana.

e). - Los servicios comunales, además son factores de encarecimiento o de inestabilidad social cuando no se sa tisfacen, más que en función económica de acuerdo a las necesida-- des de la colectividad, y esto también pesa sobre el valor real de la vivienda, y, por tanto, en el ingreso familiar.

Por sus beneficios.

I. - Con el recurso de la renta, el inquilino obtiene un conjunto de servicios que en otras condiciones disminu-

rían sus posibilidades de superación.

II. - El arrendatario puede, así asegurar el uso de vivienda en condiciones óptimas y destinar los porcentajes necesarios para la substancia y la educación de la familia.

III. - En el caso de la Seguridad Social, puede también disponer de todos los servicios que éste provee, reunidos en el conjunto previamente ordenado y conforme a las exigencias modernas de la convivencia urbana.

IV. - La renta de la vivienda, en los conjuntos de habitación del IMSS, más que un pago por usar de un techo, se constituye en una colaboración para asegurar su bienestar, por que a través de ella, disfruta con comodidad de todas las prestaciones sociales a que tiene derecho. (42)

" Conforme éstas consideraciones se determina:

1. - Las viviendas son para los trabajadores

(42) Obcit. pág. 275-277

que por su capacidades económicas, vacacionales y de trabajo, no están en posibilidad de adquirir en propiedad una casa.

2. - Para asegurar los beneficios que la seguridad social proclama, las viviendas se organizarán en unidades de servicios.

3. - Las rentas se fijarán de acuerdo con los valores de construcción amortizables a 50 años, los gastos de administración y conservación, pero sin considerar utilidad y procurando no superar los valores comerciales. " (43)

Hasta 1958, las viviendas construídas por el IMSS, ascendían a 6 476 en programas realizados en el transcurso de dos sexenios gubernamentales.

" Del total de viviendas construídas 2 400, fueron casas unifamiliares y 4 076, multifamiliares" (44).

(43) Idem. pág. 279

(44) Revista Mexicana de Seguridad Social Ed. IMSS. No. 4
México 1972 pág. 15 -16

Tres hechos de las anteriores experiencias decidieron en principio la distribución, el tamaño y las características de las viviendas.

a). - La familia mexicana se compone, en promedio, de cinco miembros; el mayor número de habitaciones de bera satisfacer, por lo tanto, ésta realidad y exigencias.

b). - La vivienda, por sí misma, no satisface las necesidades sociales que el IMSS, trata de resolver; había que integrarla dentro de un programa de servicios y prestaciones sociales.

c). - tras el fracaso reiterado de la separación de las clases por categorías económicas y ocupaciones, que en nada han favorecido los anhelos de seguridad social, había que encontrar una nueva fórmula de convivencia que hiciera factible la mu tua comprensión y un desarrollo social equilibrado.

Ahora bien, en reconocimiento a las experiencias se podría resolver:

La vivienda tipo para una familia de cinco miembros debe tener inexcusablemente, dos recámaras como míni-

mo, de manera que se evite la promiscuidad y no se rompa la armonía del hogar; para familias de menor o mayor número de miembros deben construirse habitaciones adaptadas a sus necesidades.

" Posteriormente en el período 1959-1970, - ya tomando las experiencias anteriores la inversión, fué de 358.0 - millones de pesos, con lo que ascendió a 553.5 millones de pesos - para un total de 10,853 viviendas construídas, " (45) de las cuales sólo un porcentaje muy bajo fué vendido a los beneficiarios, quedando el resto de las viviendas en arrendamiento y administración del propio instituto.

Recientemente se estableció para el IMSS, otro sistema de tenencia que consiste en que las viviendas sean entregadas en Propiedad mediante su venta, dado que dicho Instituto - ya no puede solventar la administración ni el mantenimiento de las unidades habitacionales, ya que las rentas que cobran son muy bajas.

Al igual que el ISSSTE y el ISSFAM el IMSS, también otorga según su contrato colectivo de trabajo préstamos hipotecarios, " Los cuales estarán destinados a los siguientes fines "

(46)

(45) Revista Obcit pág. 16

(46) IMSS Contrato Colectivo de trabajo 1977-1979 México D. F.
Clausula 81 pág. 57-61.

a). - A la construcción o terminación de casa habitación del trabajador en terreno propio.

b). - A la adquisición de casa construída o en construcción que sea destinada precisamente a casa habitación del trabajador.

c). - A la adquisición de apartamentos o casa-habitación en condominio destinado a habitación del trabajador.

d). - A ampliación o reparación de la casa habitación del trabajador.

e). - A la liberación de gravámenes hipotecarios que pesen sobre la casa habitación del trabajador.

f). - A saldar terreno y construir casa habitación del trabajador, siempre y cuando se tenga pagado cuando menos las diferencias entre el monto del avalúo y el importe máximo del prestamo.

4. - EL FOVISSSTE FINES Y FUNCIONES.

En el artículo 43 fracción VI inciso "H", de

la Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado, se hace referencia al fondo de la vivienda o sea al FOVISSSTE, el cual conforme a los principios establecidos en la reforma administrativa y de acuerdo con los objetivos del ISSSTE, participa en cinco programas básicos que coadyuvan al logro de sus fines los cuales de acuerdo con su ley deben ser:

I. - Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener créditos baratos y suficientes para:

a). - La adquisición en propiedad de Habitaciones cómodas e higiénicas incluyendo aquellas sujetas al régimen de condominio.

b). - La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones.

c). - El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.

II. - Coordinar y Financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

Vemos que todos y cada uno de los Institutos o Fondos que tratan el problema de la vivienda tienen un fin común: El de tratar de otorgar a los trabajadores créditos baratos para obtener una vivienda digna.

Al fondo de la vivienda Fovissste, se le ha encargado atender las necesidades de viviendas de los trabajadores al servicio del Estado, debiendo sus dependencias y Organismos Públicos aportar un 5% sobre los sueldos básicos o salarios de los trabajadores en los términos de su ley.

"Las aportaciones al Fondo de la Vivienda se aplicarán en su totalidad a constituir en favor de los trabajadores depósitos que no devengarán intereses" (47)

"El trabajador tendrá derecho a que se le haga entrega periódica del saldo de los depósitos que se hubieren hecho a su favor con 10 años de anterioridad." (48) Cuando el trabajador deje de prestar sus servicios a las entidades y organismos pú-

(47) Ley del ISSSTE Adicionada y Reformada México 1977, art. 54

(48) Obcit. art. 54 fracc. IV.

blicos y en caso de Incapacidad Total o permanente o de muerte se entregará el total de los depósitos constituídos al trabajador o a sus beneficiarios en los términos de la Ley del ISSSTE.

Ahora bien para que el Instituto pueda realizar sus fines se han tenido que dividir sus actividades en cinco sistemas estructurales estos son:

EL Sistema Presupuestal

"El cual tiene como objetivo establecer los mecanismos de control de los ingresos y egresos del Fondo, por periodos o ejercicios determinados como ya anteriormente se había - dicho cuando se habló de las funciones de la junta directiva. Así como la evaluación constante de los resultados que se obtengan de los planes trazados.

El sistema de Financiamiento de Conjuntos Habitacionales.

Tiene el objetivo de la Planeación, Ejecución y Control técnico de la construcción de vivienda en todo el país.

El Sistema de Crédito.

Tiene como objeto el otorgamiento de crédito a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor en el Instituto debiéndose aplicar éstos para la adquisición, construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, así como el pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores.

El Sistema Administrativo.

Tiene por objeto apoyar fundamentalmente los tres sistemas operativos de la Institución.

El Sistema de Información.

Tiene por objetivo coordinar y racionalizar la información en todos los niveles de organización. " (49)

(49) P. R. I Instituto de Estudios Políticos, económicos y Sociales
Comisión de trabajo para el estudio de la vivienda y los trabajadores del Estado. Segunda Etapa situación actual México.
1975 págs. 146-155 Editada por el ISSSTE

Basicamente el Fovissste opera también captando recursos y generando viviendas a través de varios sistemas - como:

Las Aportaciones:

Este sistema se integra por las aportaciones de los titulares aportantes. El cual se entiende como la captación -- que realiza el fondo al recibir la parte proporcional de los sueldos - básicos de los trabajadores por cada uno de sus titulares aportantes.

También está integrado por aportaciones voluntarias las cuales se constituyen por la captación de recursos que hace el fondo de los trabajadores que, habiendo tenido un depósito - creado a su favor, se separen del Sector Público y opten por seguir aportando el fondo.

El Otorgamiento de Créditos.

Se entiende como la aplicación de los recursos del fondo en el otorgamiento de crédito que permite a los trabajadores "adquirir, mejorar, ampliar, o construir sus viviendas" (50)

(50) Ley del ISSSTE... Obcit, art. 54 a fracc. I inciso B.

La distribución de los recursos para la adquisición de crédito, la aprueba la junta Directiva del Instituto, a propuesta de la comisión ejecutiva en base a lineamientos fijados en la Ley.

El Otorgamiento de Financiamientos.

Se entiende como la aplicación de los recursos del fondo en el Financiamiento de programas de obra o adquisición de conjuntos habitacionales.

Otorgamientos de Financiamientos

Este sistema se integra a la vez por tres -- subsistemas: adquisición de Conjuntos en Condominio Programas de Construcción y Seguros y Fianzas.

Otro de los sistemas es el de la Devolución de Depósitos; Este sistema se define como la aplicación de los recursos del fondo, "destinados a devolver los depósitos de los trabajadores o a sus beneficiarios ya sea por devolución periódica de los depósitos o por la devolución total de las mismas." (51)

(51) Obcit. art. 54 E Fracc. IV

Egresos por Operación.

"Es la aplicación de los recursos del fondo a todos los conceptos necesarios para un buen funcionamiento en la administración del mismo y repercute en el 1% de asignación presu puestal.

Reserva Territorial.

Es el sistema por el cual se aplican los recursos del Fondo en la adquisición de terrenos que considera prove chosos para optimizar precios de las viviendas asignadas a los tra - bajadores" (52) .

Cuenta Individual.

" Tiene como objetivo captar las operaciones de los titulares aportantes e integrar el archivo de las cuentas de -- los beneficiarios, actualizando constantemente los movimientos que se realicen; la información proveniente de este sistema consiste en Fecha de alta al Fovissste, sueldo en base al cual se efectúa la ope

(52) Obcit. arts. 54 D 110 y 116.

ración, fecha del último aumento de sueldo, fecha de última aportación y fondo acumulado de aportaciones.

El mecanismo de este sistema se divide en tres subsistemas que son: La captación de Aportaciones, Captación de Información e Integración del archivo. (53)

El marco de referencia del Fovissste contiene la Información adecuada, tendiente a lograr que el fondo de la vivienda ISSSTE al otorgar crédito barato y suficiente para vivienda, cubra las necesidades más apremiantes en este aspecto dentro del sector de los trabajadores federales.

Además señala lineamientos y políticas sobre modalidades de operación en las localidades que integran el territorio Nacional.

El problema de la vivienda, por lo que se refiere a los trabajadores federales es más evidente ya que su concentración en las ciudades, es todavía más acentuada; por tanto, la acción del Fondo se puede concentrar en el sistema de núcleos urbanos

(53) P. R. I. Instituto de Estudios. . . Obcit. pág. 160-173

del país, cubriendo así a la inmensa mayoría de los trabajadores - federales y entre ellos, precisamente a aquéllos con mayor necesidad de vivienda.

La identificación y clasificación de las localidades del país, importantes para la aportación del Fondo se obtiene en base a:

“ La presión demográfica existente en cada localidad que se revela a través del número de trabajadores federales” (54)

Sistemas Regionales y Centros Logísticos:

“ Las localidades donde se concentran los - trabajadores federales las agrupamos en sistemas regionales para - facilitar la operación del Fondo de la Vivienda ISSSTE. La agrupación que se presenta debe obedecer los siguientes criterios.

Tener en cuenta no tanto las divisiones políticas, sino más bien la red de comunicación terrestres del país.

(54) Cuadernos de Orientación Fovissste 1 y 2

Análisis de las políticas seguidas de 1972 y 1977 pág. 6-8

Tomar como punto de referencia localidades importantes para el Fondo, que constituyen nudos en la red de comunicaciones y ocupan un lugar central para el sistema propuesto (centros Logísticos):

Procurar que los centros logísticos coincidan con las ciudades escogidas para la descentralización administrativa a nivel nacional.

Considerar el posible establecimiento de oficinas en los centros logísticos no como permanentes, sino como en centro de operaciones funcionales, en la medida en que sean necesarios para llevar a cabo los programas en la zona de referencia:

Los centros logísticos señalados son sugerencias. Cualquier localidad importante del sistema regional podrá convertirse en centro logístico, según las necesidades de operación. (55)

El Sector.

" Como un instrumento de estudio y planea--

ción en el otorgamiento de créditos para vivienda y en la programación de unidades habitacionales, se ha elaborado una división del -- área metropolitana en sectores con las siguientes características: (56).

Tener continuidad territorial:

Estar ubicados dentro de los límites de una sola zona postal (ya que es un indicador funcional para la localización de los lugares de residencia), en el D.F., o de un sólo municipio en el Estado de México;

Tener homogeneidad socioeconómica, con base al ingreso promedio mensual del jefe de Familia. Al efecto se utilizó el Mercado lógico del área Metropolitana de la Ciudad de México.

Comprender una o varias colonias completas.

EL FONDO DE LA VIVIENDA DEL ISSFAM, FINES Y FUNCIONES.

(56) Cuadernos Obcit. pág. 36-37

" La dirección de Pensiones Militares se creó por decreto Presidencial el 10. de marzo de 1956, y preveía dentro de sus funciones el arrendamiento de casas habitación:

Con fecha 10. de septiembre de 1956, también por decreto Presidencial se cambió su denominación a " Fondo de trabajo del Personal de Tropa del Ejército y la Armada", aumentando el beneficio diario (30 centavos).

El 3 de febrero de 1962, se publica el decreto que puso en vigor la " Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas" lo cual modificó el " Fondo del Personal de Tropa;" y crea el " Fondo de Ahorro;" para generales, jefes y oficiales en servicio activo. (57)

Dentro del Ejército siempre ha existido una reserva para comunicar o hacer públicas sus actividades, razón -- por la cual no se pudo obtener una información más amplia sobre el funcionamiento del ISSFAM, por lo tanto trataremos de hacer un análisis de la Ley de dicho instituto en cuanto a materia habitacional se refiere.

(57) P. R. I. Instituto de Estudios... Obcit. págs. 151-153

La Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, señala en su Capítulo Cuarto lo que al Fondo de la Vivienda se refiere, estipulando que a fin de atender las necesidades de habitación familiar del militar, el Instituto deberá:

" Administrar el Fondo de la Vivienda para los militares en activo.

Establecer y operar con ese Fondo un sistema de financiamiento para permitir a los militares en activo, obtener crédito barato y suficiente para:

a). - Adquirir en propiedad habitaciones incluyendo las sujetas al régimen de condominio.

b). - Construir, reparar, ampliar o mejorar sus habitaciones.

c). - pagar los pasivos que tengan por los -- conceptos anteriores" (58)

(58) Legislación Federal del Trabajo Burocrático,

Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas
II Edición Actualizada E1. Porrúa México 1978 art. 99

Como anteriormente se había dicho todos los fondos dedicados al problema de la vivienda tienen un fin común y este no va a ser la excepción ya que entre sus fines vemos que su preocupación es el tratar de otorgar créditos baratos para la obtención - de cualquiera de los conceptos anteriores.

Cada uno de los Fondos dedicados a este respecto otorgarán créditos a un determinado sector de la población en este caso será a los militares.

El fondo de la vivienda militar menciona en su Ley 2 tipos de categorías, Militares en Activo y los Militares - en Situación de Retiro. Los primeros a su vez los divide en Generales, Jefes y Oficiales, y en Individuos de Tropa, esto es con el objeto de otorgar un crédito de acuerdo con las posibilidades de cada rango. El Instituto podrá:

“ Coordinar y financiar, con el propio fondo programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los miembros del activo del Ejército, Fuerza Aerea y Armada” (59)

(59) Idem. Fracc. IV del Art. 99

" Construir unidades habitacionales en lugares próximos a los campos militares, bases navales o aéreas y --- cuarteles de las Fuerzas Armadas, para ser rentadas a los Generales, Jefes y Oficiales en servicio y otras de tipo económico para individuos de tropa" (60)

En cuanto a los segundos también se hace -- una división en Generales, Jefes y Oficiales., y Soldados de Tropa. Otorgándoles también créditos según su categoría, y " podrán adquirir y construir con recursos diversos del fondo de la vivienda Militar casas habitación para ser vendidos a precios módicos a militares en situación de retiro. " (61)

" Construir unidades habitacionales en plazas importantes del país, para ser rentadas a Generales, Jefes y Oficiales en situación de retiro y otras de tipo económico para individuos de tropa en la misma situación" (62)

Los recursos del fondo se destinarán:

(60) Legislación... Obcit. art. 99 fracc VII

(61) Legislación... Obcit. art. 99 fracc. V

(62) Obcit. art. 99 fracc. VI

a). - Al otorgamiento de créditos a los militares que sean titulares de depósitos constituidos a su favor en el Instituto, el importe de éstos créditos deberá aplicarse:

1. - A la adquisición en propiedad de habitaciones, incluyendo las sujetas al régimen de condominio.

2. - A la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de habitaciones, y

3. - Al pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores.

b). - Al financiamiento de la construcción de conjuntos de habitaciones para ser adquiridas por militares, mediante créditos que les otorgue el Instituto con cargo al Fondo. Estos financiamientos sólo se concederán por concurso, tratándose de programas habitacionales aprobados por el Instituto y que se ajusten a las disposiciones aplicables en materias de construcción, el Instituto en todos los Financiamientos que otorguen con cargo al Fondo, para la realización de conjuntos habitacionales, establecerá la obligación para quienes los construyan, de adquirir con referencia, los materiales que provengan de empresas ejidales cuando se encuentren en igualdad de calidad y precio a los que ofrezcan otros proveedores.

Los miembros de las fuerzas Armadas tienen derecho a ejercer el crédito que se les otorgue, en la localidad que se designen.

c). - Al pago de los depósitos que les corresponden a los militares en los términos de Ley.

d). - A cubrir los gastos de administración y vigilancia del Fondo, los que no excederán del uno por ciento de los recursos totales que administre.

e). - A la inversión de inmuebles estrictamente necesarios para sus fines, y

f). - A las demás erogaciones relacionadas con su objeto" (63)

" Las aportaciones al Fondo de la Vivienda, se aplicarán en su totalidad a construir en favor de los militares depósitos que no devengarán intereses y se sujetarán a las bases siguientes:

(63) Obcit. art. 101.

1. - Cuando un militar reciba financiamiento del Fondo de la Vivienda, el cuarenta por ciento del importe de los depósitos que en su favor se hayan acumulados hasta esa fecha, se aplicará de inmediato como pago inicial del crédito concedido,

2. - Durante la vigencia del crédito, se continuará aplicando el cuarenta por ciento de la aportación gubernamental al pago de los abonos subsecuentes que debe hacer dicho miembro de las Instituciones Armadas.

3. - Una vez liquidado el crédito otorgado al miembro de las instituciones armadas, se continuará aplicando el total de las aportaciones para integrar un nuevo depósito en su favor.

4. - El militar tendrá derecho a que se le haga entrega periódica del saldo de los depósitos que se hubieran hecho a su favor con 10 años de anterioridad.

5. - Cuando el militar quede separado del activo o en su caso de muerte, se entregará el total de los depósitos constituidos al militar o a sus beneficiarios, en los términos de Ley.

6. - En el caso de que los militares hubieren recibido crédito hipotecario con recursos del Fondo de la Vivienda,

la devolución de los depósitos se hará con deducción de las cantidades que se hubieren aplicado el pago del crédito hipotecario en los términos de los dos primeros números" (64)

En la aplicación de los recursos del Fondo se considerarán, entre otras, las siguientes circunstancias:

La demanda de habitación y las necesidades de vivienda; dando preferencia a los militares de bajos haberes en las diversas regiones localidas del país.

La factibilidad y posibilidades reales de llevar a cabo construcciones habitacionales.

El monto de las aportaciones al Fondo proveniente de las diversas regiones y localidades del país.

El número de militares en el activo en las diferentes regiones o localidades del territorio nacional.

"Para otorgar y fijar los créditos a los militares en el activo, en cada región o localidad, se tendrán en cuenta

(64) Obcit. art. 102

el número de miembros de la familia de los mismos, el haber y asignación de técnico y devuelo que perciban o el ingreso conyugal si los interesados son beneficiarios de ésta ley y hay acuerdo entre ellos, y las características y precios de venta de las habitaciones disponibles. Para tal efecto precios de venta de las habitaciones disponibles se estableciera un regimen para relacionar los créditos. Dentro de cada grupo de militares en una clasificación semejante, si hay varios con el mismo derecho, se asignarán entre éstos los créditos individuales mediante un sistema de sorteos ante un notario público”

(65)

“ Los depósitos constituidos en favor de los militares para la integración del fondo, no podrán ser objeto de cesión o embargo, excepto cuando se trate de los créditos otorgados con cargo al fondo.

Los derechos de los miembros de las Fuerzas Armadas titulares de depósitos constituídos en el fondo de la vivienda o de sus causahabientes o beneficiarios prescribirán en un plazo de cinco años.

(65) Obcit. art. 107

La venta de casas habitación construidas -- con patrimonio del Instituto, podrá hacerse a plazos con garantía hipotecaria o con reserva de dominio.

Además el Instituto podrá celebrar contratos de promesa de venta, en cuyo caso el militar entrará en posesión de la casa habitación sin más formalidad de la firma del contrato respectivo y cubrir el pago inicial que corresponde.

Las operaciones a que se refieren los dos párrafos anteriores, se sujetarán a las siguientes reglas:

a). - El plazo para cubrir el precio del inmueble no excederá de quince años.

b). - La tasa de intereses será la que fije la Junta Directiva, pero no excederá del 8% sobre saldos insolutos.

c). - Si el militar hubiere pagado sus abonos con regularidad durante cinco años o más y se viere imposibilitado de continuar cubriéndolos, tendrá derecho a que el Instituto remate en pública subasta el inmueble y que el producto, una vez pagado el saldo insoluto y sus accesorios, se le entregue el remanente.

d). - Si la imposibilidad de pago ocurre dentro de los primeros años, el inmueble será devuelto al Instituto, res cindiéndose el contrato y sólo se combrará al militar el importe de las rentas causadas durante el período de ocupación del inmueble de volviéndose la diferencia entre éstas y lo que hubiere abonado a cuen ta del precio. Aquí se fijará desde la celebración del contrato la -- renta mensual que se le asigne al inmueble

e). - Los honorarios notariales por el otorgamiento de las escrituras serán cubiertas por mitad entre el Instituto y los militares. El pago de los impuestos y gastos serán por cuen ta exclusiva del comprador" (66)

"Los militares en servicio activo que renten las casas del Instituto, se obligarán a pagar mensualmente por concepto de renta un por ciento del total de las percepciones que obtengan en la pagaduría de su adquisición, así como otro por ciento adicional a dichas percepciones por concepto de gastos de conservación de la unidad habitacional donde gocen de ésta prestación. Ambos -- por cientos serán fijados por la Junta Directiva, misma que los revisará cada dos años para actualizarlos.

(66) Obcit. art. 124 121, 222

Los militares en situación de retiro, que --
renten casas del Instituto en unidades habitacionales para retirados
pagarán mensualmente la cantidad que en cada caso fije la junta Di-
rectiva, previo estudio socioeconómico. (67)

" También los militares, tanto los que se en-
cuentran en activo como los retirados podrán obtener del Banco Na-
cional del Ejército y la Armada, S.A. de C.V., préstamos con ga-
rantía hipotecaria, en primer lugar sobre inmuebles urbanos, en la
medida de los recursos disponibles para este fin. Dichos créditos
se destinarán a" (68)

1. - Adquirir terrenos en los que deberá cons-
truirse la casa para habitación familiar del militar.

2. - Adquirir y construir casas para habita--
ción familiar del militar.

3. - Efectuar mejoras o reparaciones de las
mismas.

(67) Obcit. art. 123, 125, 126

(68) Obcit. Préstamos Hipotecarios art. 127

4. - Redimir los gravámenes que soporten -
dichos inmuebles que provengan de las operaciones a que se refie--
ren los números anteriores.

CONCLUSIONES.

1. - El Constituyente de 1917, tenía honda preocupación por proporcionar al trabajador habitación.

2. - La Seguridad Social, aún no se ha dado -- como tal, por lo cual, nos encontramos viviendo actualmente en la época de los Seguros Sociales.

3. - Considero que la Seguridad Social, está - en desarrollo en nuestro país y que va perfilandose hacia un sistema integral abarcando a todos los sectores de la población, llegando así al cumplimiento de lo ordenado en nuestra Constitución Política de - 1917.

4. - Entendemos por problemas de la Vivienda el conjunto de discrepancias entre las características de la vivienda y de los requerimientos de las personas que la habitan, éstas discrepancias son indicadoras de la condición insatisfecha en que el grupo humano habita una vivienda.

5. - Encontramos en la fracción XII, del artículo 123 Apartado "A" de la Constitución Mexicana, ideales de justicia social, al tratar de proporcionar habitaciones decorosas a los -

sectores de población que por carecer de medios adecuados viven en condiciones incompatibles con la vida moderna quedando rezagados a nuestro progreso.

7. - Dos terceras partes de la población del país viven en comunidades rurales que carecen de todo mientras -- que unos cuantos centros urbanos con el despilfarro de recursos y lujosas obras de embellecimiento, muestran las grandes paradojas de nuestra realidad.

8. - Dentro de los mecanismos crediticios y financieros existentes, es sumamente difícil llegar a soluciones integrales del problema habitacional, ya que no permiten atender a la gran mayoría de la población agrupada en los sectores más bajos de ingresos.

9. - Mediante tareas coordinadas de investigación sobre el problema de falta de vivienda, los diversos organismos existentes podrían encontrar nuevos caminos para aprovechar en forma óptima los escasos recursos disponibles.

10. - En mi criterio, la reforma de la fracción XII del artículo 123 Constitucional está hecha en forma tal, que los trabajadores carecen de acción alguna a través de lo cual pudie-

ra hacer valer sus derechos en contra de las empresas ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, por no contar con el requisito esencial del interés jurídico.

11. - El Infonavit se considera como un organismo habitacional, porque sólo tiene un objetivo que consiste en resolver el problema de la vivienda.

12. - El I. M. S. S. , delegó en materia de vivienda sus funciones al Infonavit.

13. - El problema de la vivienda, por lo que se refiere a los trabajadores federales es más evidente ya que su concentración en la ciudad es todavía más acentuada por lo tanto la acción del Fovissste, debe concentrarse en los núcleos urbanos del país para que pueda cubrir a la inmensa mayoría de los trabajadores federales y entre ellos, precisamente a aquellos con mayor necesidad de vivienda.

14. - El fin común que caracteriza a todas las Instituciones dedicadas a resolver el problema habitacional, es le de otorgar créditos baratos a sus trabajadores.

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

1. - ACHARAN BLAU BORIS.
LA EVOLUCION DE LA SEGURIDAD SOCIAL
ED. JURIDICA DE CHILE 1960

2. - BUSTOS JULIO. LA SEGURIDAD SOCIAL. SANTIAGO DE CHILE
1970. 1o. ED. EDITORIAL JURIDICA DE CHILE.

3. - C. SJORBERG. " THE ORIGIN AND EVOLUTION. OF CITIES
CIENTIFIC AMERICAN. SEPTIEMBRE 1965 . BIBLIOTECA
BANJAMIN FRANKLIN 3a. ED.

4. - CARMONA FERNANDO. EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN
MEXICO 1958, 1a. ED, EDIT. NUESTRO TIEMPO.

5. - CERVANTES SALAZAR. MEXICO EN 1554, EDICIONES DE LA
UNAM 1939.

6. - CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL
CUADERNO NUMERO 3 QUE ES LA SEGURIDAD SOCIAL?

7. - CONGRESOS DE LA F. I. I. C. 1958/1970 MEXICO 1971.

8. - CUEVA MARIO DE LA DERECHO MEXICANO DEL TRABAJA-
DOR TOMO II. EDICION PORRUA 1971 MEXICO.
9. - CUEVA MARIO DE LA. EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL
TRABAJO. EDICION PORRUA. PRIMERA EDICION. MEXICO
1972.
10. - CUADERNOS DE ORIENTACION. INFONAVIT. NUMEROS 1 y 2
COMPLEJO EDITORIAL MEXICANA. MEXICO. D. F. 1972
11. - CUADERNOS DE INFORMACION FOVISSSTE 1, 2 y 3. ANALISIS
DE LAS POLITICAS SEGUIDAS DE 1972-77.
12. - CHAVERO ALFREDO. MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS 4a.
ED. EDITORIAL CUMBRES. S. A. MEXICO 1970
13. - DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. MEXICO A TRAVES DE
SUS CONSTITUCIONES. TOMO VII. EDICION REALIZADA POR
LA XLVI LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNION MEXI-
CO D. F. 1967
14. - DESPOSICIONES LEGALES. INFONAVIT. SEGUNDA REIMPRESION.
IMPRESA MADERO S. A. MEXICO 1972

15. - DECLARACIONES DE LA O. N. U. TOMADAS DEL DIARIO DE LA PRENSA DEL DIA 24 DE NOVIEMBRE DE 1978.
16. - ENCICLOPEDIA DEL GRAN MUNDO. TOMO III. MEXICO 1975 EDITORIAL BRUGUERA.
17. - ENCICLOPEDIA ESPASA. CALPE, SA. TOMO I Y IV.
18. - ENCICLOPEDIA ESTUDIANTIL TOMO III. ED. SALVAT 1968
19. - EXPOSICION DE MOTIVOS. INICIATIVA Y REFORMAS A LA FRACCION XII DEL ARTICULO 123 DEL APARTADO "A" CONSTITUCIONAL Y DEL TITULO IV. CAPITULO III DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y LOS ARTICULOS 97, 110 y OTROS DE LA MISMA. DIRIGIDA POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA AL CONGRESO DE LA UNION EL 22 DE DICIEMBRE DE 1971
20. - FLORES ALVAREZ MARCOS. ACTAS DEL PRIMER CONGRESO IBERO AMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL. VOLUMEN I CHILE 1968 BIBLIOTECA DEL CIESS.
21. - FOVISSSTE. LA NECESIDAD DE VIVIENDA MEXICO 1974 EDITADO POR EL ISSSTE.

22. - GARCIA CRUZ MIGUEL, LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO, MEXICO EDITORIAL COSTA AMIC, 20a. EDICION MEXICO 1972
23. - GARCIA GONZALEZ CARLOS Y PEDRO GONZALEZ NAVARRRO LA VIVIENDA EN MEXICO, ASPECTO HISTORICO, INFONAVIT, BOLETIN NUMERO 10 1973
24. - GONZALEZ DIAZ LOMBARDO FRANCISCO EL D, SOCIAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL, EDITORIAL UNAM, MEXICO 1978. 3a. EDICION.
25. - INFONAVIT UNA NUEVA INSTITUCION DE LA REPUBLICA 1972-1976 INFONAVIT, MEXICO DISPOSICIONES LEGALES.
26. - INFONAVIT QUINTO INFORME DE ACTIVIDADES, MEXICO 1977.
27. - INDECO INFORMA, DOCUMENTOS OFICIALES EN LOS QUE SE APOYA EL INDECO, MEXICO 1971
28. - INICIATIVA DE LEY PARA QUE SE REFORME LA LEY QUE CREA EL INDECO, ENVIADA POR EL PRESIDENTE A LA CAMARA DE SENADORES MEXICO 1978.

29. - INFORME ANUAL INDECO . SEPTIEMBRE PRIMERO DE 1976
AGOSTO 31 DE 1977.
30. - JARACH DINO. PROBLEMAS ECONOMICOS FINANCIEROS DE
LA SEGURIDAD SOCIAL. BUENOS AIRES. 1964 DEPTO. DE
ASUNTOS TECNICOS. BUENOS AIRES.
31. - LYRA MADEIRA JOAO. A SEGURIDADE SOCIAL E OS SEGU-
ROS SOCIALES REVISTA BRASILEIRA DE SEGURIDAD SOCIAL
NUMERO 3. BIBLIOTECA CIESS.
32. - LEON PORTILLA MIGUEL. HISTORIA DOCUMENTAL DE ME
XICO. UNAM. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES HISTORICAS
MEXICO 1964.
33. - LOPEZ ROSADO DIEGO. HISTORIA Y PENSAMIENTO ECONO
MICODE MEXICO, MEXICO INSTITUTO DE INVESTIGACIO---
NES JURIDICAS DE LA TORRE DE HUMANIDADES UNAM. 1974
MEXICO.
34. - LEY 9677 (850) COMISION NACIONAL DE CASAS BARATAS.
15-X-915. ANALES DE LEGISLACION ARGENTINA AÑOS 1889-
1919. BOLETIN DEL INSTITUTO NAL. DE PREVENCION SO--
CIAL, ARGENTINA 1950

35. - MORENO PADILLA JAVIER. NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL CUARTA EDICION. EDITORIAL TRILLAS. MEXICO 1977.
36. - MENDIETA NUÑEZ LUCIO. LA HABITACION INDIGENA MONOGRAFIA DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES DE LA UNAM. 1972
37. - MEXICO DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA. ENCUESTA NACIONAL DE HOGARES. MEXICO 1975 SRIA. DE INDUSTRIA Y COMERCIO.
38. - NACIONES UNIDAD INFORME PROVISIONAL DEL SEMINARIO SOBRE ESTADISTICA Y PROGRAMAS DE LA VIVIENDA 1970 EDITADA POR LA ONU.
39. - ESPAÑA LEYES, DECRETOS, ETC. RECOPIACION DE LEYES DE LOS REINOS DE LAS INDIAS QUINTA EDICION MADRID 1841
40. - REAL ORDENANZA PARA ESTABLECIMIENTO E INSTITUCION DE INTENDENTES EN EL REINO DE LA NUEVA ESPAÑA MADRID 1786.
41. - RECASENS SICHES LUIS. DR. TRATADO GENERAL DE FILOSOFIA DEL DERECHO CUARTA EDICION EDITORIAL PORRUA

S,A, MEXICO 1966.

42. - REVISTA MEXICANA DE SEGURIDAD SOCIAL NUMERO CUATRO ED. IMSS. MEXICO 1972

43. - SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO NUEVOS RUMBOS. 1971-1974 ED. IMSS.

44. - SILVA HERZOG. JESUS BREVE HISTORIA DE LA REV. MEXICANA TOMO I BUENOS AIRES 1966 FONDO DE CULTURA ECONOMICA.

45. - EL SEGURO SOCIAL EN MEXICO 1971 ED. IMSS.

46. - TENA RAMIREZ FELIPE LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1971 ED. 4a. EDITORIAL PORRUA.

47. - TRUEBA URBINA ALBERTO EL NUEVO ARTICULO 123, ED. PORRUA. SA. 2a. ED. MEXICO 1967.

LEGISLACION.

48. - CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CAMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA ---

UNION XLVII LEGISLATURA. MEXICO D. F. 1968

49. - CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CAMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNION XLVIII LEGISLATURA/MEXICO D. F. 1973
50. - ALBERTO TRUEBA URBINA Y JORGE TRUEBA BARRERA:
a). - LEY FEDERAL DEL TRABAJO REFORMADA Y ADICIONADA 55a. EDICION. EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1967
- b). - NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO REFORMADA 29a. EDICION ACTUALIZADA ED. PORRUA SA. MEXICO DF. 1976
51. - LEY Y REGLAMENTOS DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.
52. - LEY QUE CREA EL INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD RURAL Y LA VIVIENDA POPULAR D.O. MEXICO 1971.
53. - REFORMAS A LA LEY QUE CREO EL INDECO. D. O. MEXICO 1978.
54. - NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL. JAVIER MORENO PADILLA

CUARTA EDICION EDITORIAL TRILLAS. MEXICO 1977.

55. - CONTRATO COLECTIVO DEL TRABAJO 1977-1979. IMSS.
Y S. N. T. S. S.
56. - LEY ORGANICA DEL IMSS Y REGLAMENTO DE LOS SERVICIOS DE HABITACION
57. - LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. REFORMADO Y ADICIONADO. MEXICO 1977.
58. - TRUEBA URBINA ALBERTO Y TRUEBA BARRERA JORGE
LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO
a). - LEGISLACION DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS 11a. EDICION EDITORIAL PORRUA S. A.
MEXICO. 1978.
59. - DIARIO OFICIAL DE 29 DE DICIEMBRE DE 1978.