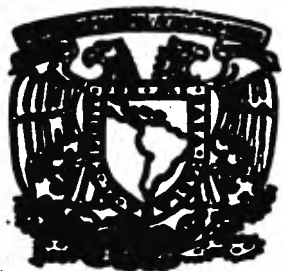


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ingenieria



181.

**EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA DE
INTERES SOCIAL EN MEXICO.**

**T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
INGENIERO CIVIL
P R E S E N T A:**

EDNA CARLA VASCO MENDEZ

MEXICO, D. F.

1981



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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

I N D I C E G E N E R A L .

**"EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA DE
INTERES SOCIAL EN MEXICO".**

- I. EL ORIGEN : LA EXPLOSION DEMOGRAFICA.**

- II. SU MAGNITUD : EL PROCESO DE URBANIZACION.**

- III. LOS INTENTOS DE SOLUCION : LA CREACION
DEL INFONAVIT.**

- IV. OTRO OBSTACULO : LA INFLACION.**

- V. ¿ QUEDA ALGUNA ESPERANZA ?**

UN PROBLEMA A MANERA DE PROLOGO.

México tiene, en 1981, una población de 70 millones de personas; el censo de 1980 señala un promedio de 5.4 miembros por familia. En consecuencia, tomando el actual incremento de la población, del 2.7% anual, cada año aumenta la población en 1 890 000 habitantes, los cuales demandan 350 000 viviendas nuevas al año. Si se considera que el sector público construye 40 mil viviendas anuales y 10 mil más la iniciativa privada, el déficit anual teórico resulta de 300 000 viviendas, que se acumula al rezago de 4.5 millones ya existente.

Pueden manejarse y disminuirse los datos estadísticos, pero siempre se llegará a la misma conclusión : el problema de la vivienda en México, por ahora no tiene solución. El esfuerzo que el Gobierno realiza es un paliativo importante de la aguda escasez de vivienda, puesto que atiende a una buena proporción de la población empleada, pero quedan sin esperanza, los desocupados y las grandes masas marginadas.

I. EL ORIGEN : LA EXPLOSION DEMOGRAFICA.

A semejanza del subdesarrollo, el aumento ca da vez más acelerado de la población, tuvo su origen en la Revolución Industrial, cuyas primeras consecuencias se reflejaron en profundos cambios en las costumbres de los habitantes de los países que esa revolución afectó : se establecieron las tres comi das al día, se generalizó el uso de los cubiertos en la mesa y se adoptaron nuevas medidas de higiene que, junto a descubrimientos médicos como la vacuna antivari ólica ideada por Jenner a principios del siglo XVIII, contribuyeron a disminuir, paulatinamente, las tasas de mortalidad, especialmente de los recién nacidos. Sin embargo, el descenso de la mortalidad fue acompañado, casi inmediatamente, por una caída semejante en las tasas de natalidad, con el resultado final de un crecimiento relativamente lento, de la población en su conjunto.

Pero en la segunda mitad del siglo XIX el panorama cambia radicalmente : los pueblos de Asia y de América Latina, que a través de los años ha bían conservado casi estable el número de sus habi tantes, se incorporan al comercio mundial y hacen

suyas gran parte de las modernas costumbres de higiene y principian a disfrutar de los nuevos descubrimientos médicos. Sin embargo, a diferencia de las naciones europeas, disfrutaron del descenso de sus tasas de mortalidad, SIN ABATIR PROPORCIONALMENTE SU COCIENTE DE NATALIDAD, toda vez que recibieron más o menos súbitamente los beneficios de la civilización, pero no se incorporaron masivamente a ella, quedando una gran proporción de sus pueblos, ajena a la conciencia de su responsabilidad social. La consecuencia inmediata fue una verdadera explosión en el incremento demográfico, el cual necesitó un millón de años -desde la aparición del "homo habilis" hasta el nacimiento de Cristo- para alcanzar los 250 millones de seres humanos sobre la tierra y 500 años más, a la caída de Roma, para llegar a los 290 millones de habitantes y fue necesario que transcurrieran, de nuevo, más de mil años, hasta 1750 -en los albores de la Revolución Industrial- para alcanzar los 630 millones de personas, que correspondía a un incremento promedio, de 224 mil habitantes por año.

Pero todo el panorama cambió a partir de la Revolución Industrial y se tornó explosivo hacia la segunda mitad del siglo XIX, y así, en 1840 la pobla

ción mundial llegó a los mil millones y para 1915 al canzó los 1750 millones, consiguiendo exceder los 2 200 millones en 1940, llegando a los 3700 millones a mediados de 1971 y finalmente, a los 3967 millones en 1975 con un incremento anual del 1.9% ⁽¹⁾.

Con esa tasa, se tiene 4 414 millones de habi tantes en 1980 y considerando el actual crecimiento de natalidad (28 al millar) se debe aceptar que diaria mente nacen 338 608 niños, es decir, unos 14 100 cada hora. Pero para el año 2000 -a sólo 20 años del pre sente- la humanidad alcanzará los 6 200 millones de personas y, de continuar las actuales tendencias, es tarán naciendo, para esas fechas, unos 19 800 niños por hora.

Con los datos anteriores, se dibujó la Gráfi ca No. 1 que ilustra la evolución del fenómeno y se ñala la tendencia asintótica de la curva, con respec to a las ordenadas.

(1).- Population Reference Bureau.- "World Population Data Sheet 1975". Washington, 1975.

En la Tabla No. 1 se observa que México es, todavía, uno de los países con alta proporción de crecimiento de su población.

TABLA No. 1

POBLACION Y TASA DE CRECIMIENTO
EN DIFERENTES PAISES. (2).

P A I S E S	POBLACION		TASA DE CRECIMIENTO
	1970	1977	
	(MILLONES)		
Alemania Demócrata	17.06	16.77	- 0.3
Alemania Federal	60.71	61.40	0.2
Argentina	23.75	26.06	1.3
Brasil	92.52	112.24	2.7
Colombia	20.53	25.05	2.8
Costa Rica	1.73	2.07	2.5
Cuba	8.55	9.33	1.2
China	771.84	865.68	1.6
E. U. A.	204.88	216.82	0.8
España	33.78	36.35	1.0
Francia	50.77	53.08	0.6
Guatemala	5.27	6.44	2.8
Haití	4.24	4.75	1.6
India	539.08	625.82	2.1
Japón	104.35	113.86	1.2
México	50.70	63.82	3.2
Suecia	8.04	8.26	0.4
Suiza	6.19	6.33	0.3
URSS	242.76	258.70	0.9
Venezuela	10.28	12.74	3.0

(2).- México Demográfico. Breviario 1979. Consejo Nacional de Población.

Con la tasa bruta de natalidad prácticamente constante y porcentaje de mortalidad en continuo de censo, la evolución del incremento demográfico en nuestro país ha presentado, históricamente, los si guientes valores :

TABLA No. 2

TASAS DE INCREMENTO DEMOGRAFICO
PARA LA REPUBLICA MEXICANA.

PERIODO	TASA DE INCREMENTO DEMOGRAFICO (%)	PERIODO	TASA DE INCREMENTO DEMOGRAFICO (%)
1920-1925	0.95	1955-1960	3.20
1925-1930	1.76	1960-1965	3.45
1930-1935	1.75	1965-1970	3.50
1935-1940	1.84	1970-1980	3.00
1940-1945	2.88	1980-1990	2.7
1945-1950	3.12	1990-2000	2.5
1950-1955	2.94		

Fuente : CEPAL "Población y Desarrollo en América Latina".

De 1980 a 2000, cálculos de la sustentante de la Tesis.

Es fácil advertir que LA VERDADERA EXPLOSION DE MOGRAFICA SE INICIA A PARTIR DE 1940, coincidiendo con el arranque de la industrialización acelerada del país y con el incremento sostenido -por más de 30 años- de la acumulación de capital y del producto nacional (este último con 6.3% anual en promedio en el periodo) los cuales dieron pábulo al llamado "milagro mexicano" y explicaría, de paso, el por qué ese milagro no nos sacó de la pobreza.

Lo más destacado en las funciones de crecimiento de la población, es que, siendo exponenciales, se duplican a intervalos constantes cuya magnitud depende del valor de la tasa anual del incremento. Tienen la forma matemática del interés compuesto y pueden expresarse de la siguiente manera :

$$P_n = P_0 (1 + k)^n$$

en la cual :

P_n : población en el año "n"

P_0 : población en el año base.

k : tasa anual de incremento de la población.

México tiene actualmente (1980), 68 millones de habitantes y nacen cada año, 2.6 millones de niños; 7 260 diariamente. La población se duplica cada 20 años (quince menos que la población mundial) y si permanecen las tendencias actuales, la población mexicana alcanzará, los siguientes valores, a partir del censo de 1980.

TABLA No. 3
PROYECCION DE LA POBLACION MEXICANA.

AÑO	POBLACION (MILES)	AÑO	POBLACION (MILES)
1970	48.38	1995	97.61
1975	57.46	2000	110.44
1980	67.40	2005	124.95
1985	77.00	2010	141.37
1990	87.97	2020	180.97

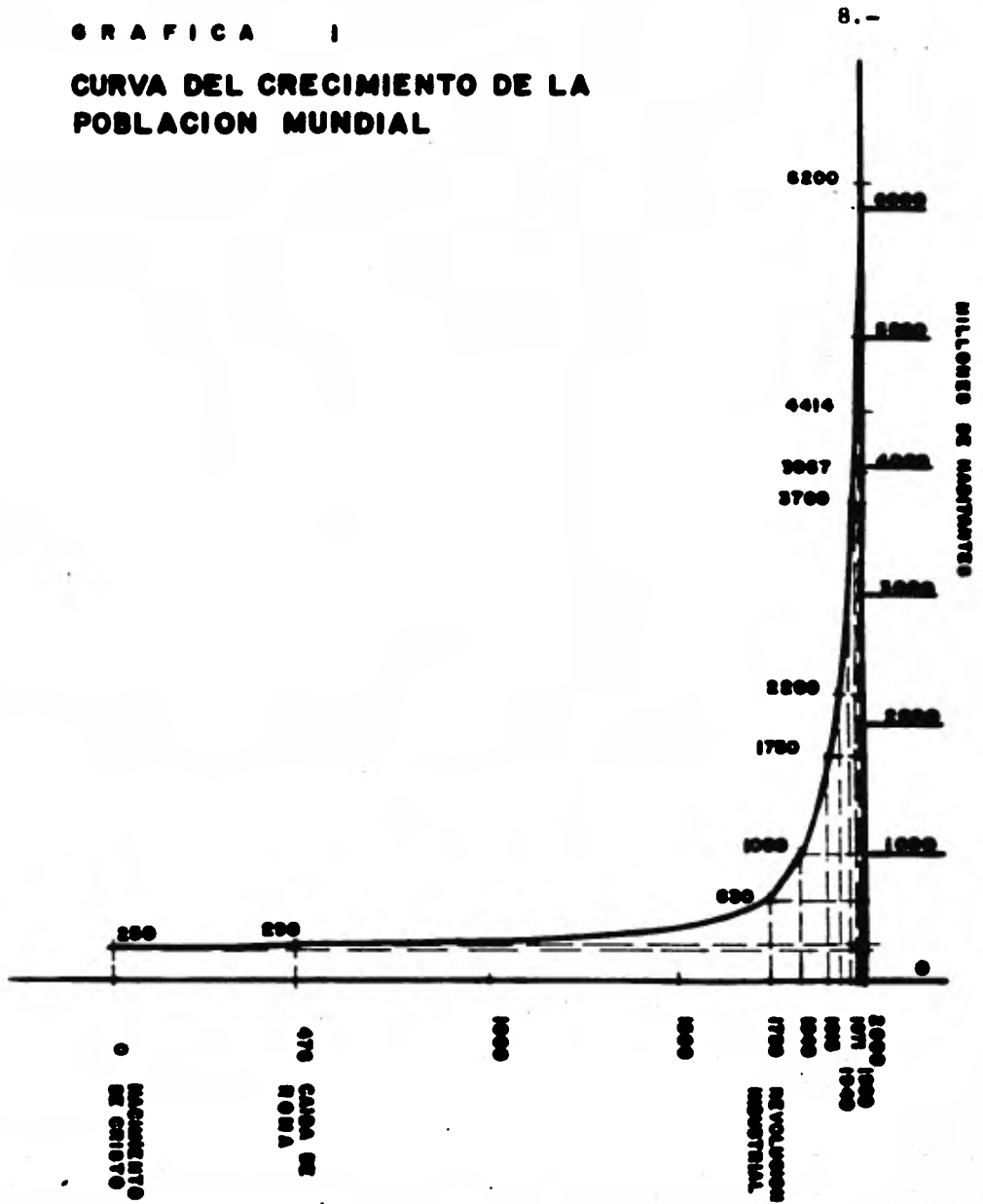
De 1980 en adelante, cálculos de la sustentante de la Tesis.

Con los datos de la Tabla No. 3 se dibujó la Gráfica No. 2.

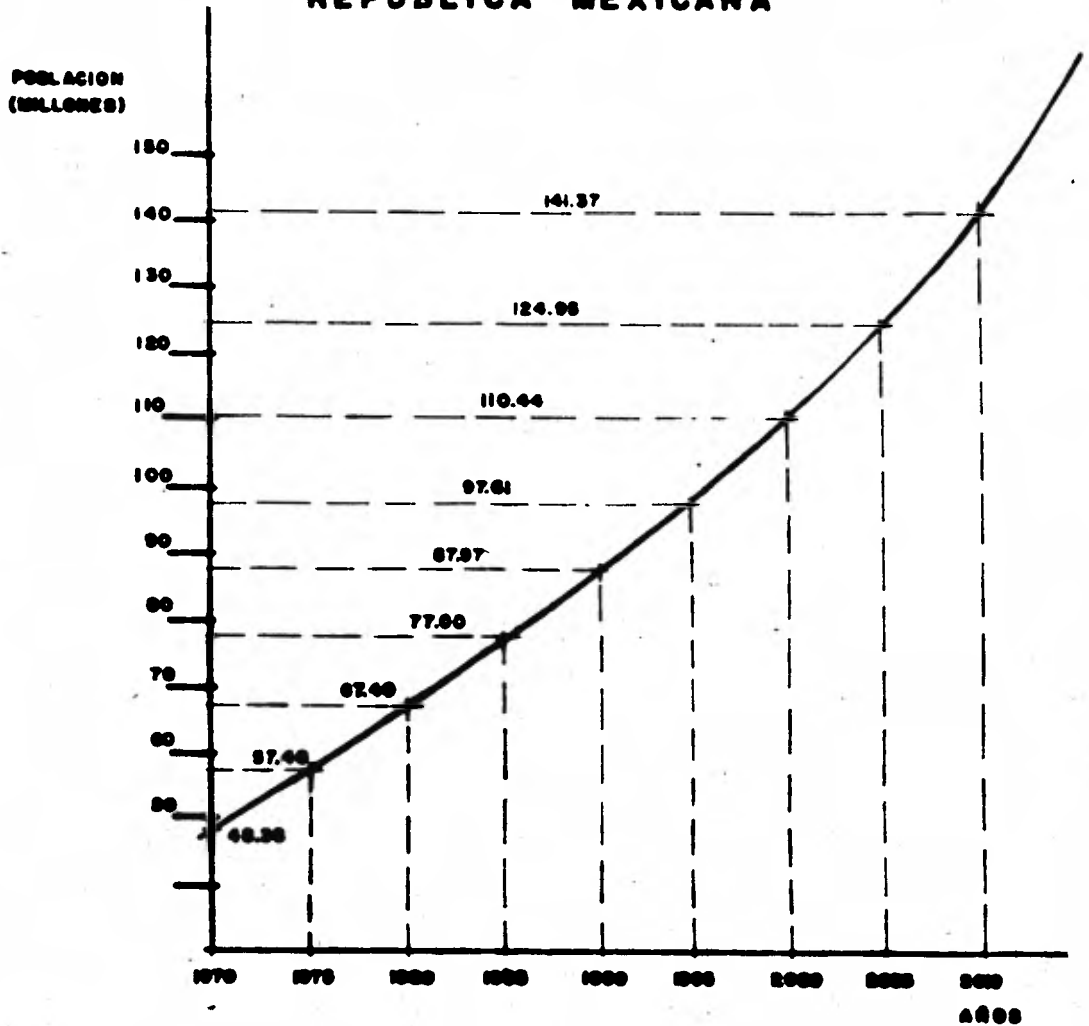
La población de México llegará a 110 millones al finalizar el presente siglo.

GRAFICA 1

CURVA DEL CRECIMIENTO DE LA POBLACION MUNDIAL



CURVA DE POBLACION PARA LA REPUBLICA MEXICANA



II. SU MAGNITUD : EL PROCESO DE URBANIZACION.

La urbanización es uno de los fenómenos que ha alcanzado carácter universal. Es en el presente, y lo será más aún en el futuro, uno de los hechos de mayor importancia en la vida económica, social, ecológica y política del mundo, pues está modificando la forma de vida de la sociedad actual y el medio ambiente natural y artificial humano.

Manifestándose con mayor intensidad en los países en vía de desarrollo, entre los que tienen singular importancia las naciones latinoamericanas.

Las condiciones principales que fomentan la urbanización son : el crecimiento natural de la población urbana, la expansión física de las ciudades y la migración del campo a la ciudad. Cada una de estas determinantes es generada por otros factores. Así se observa que el crecimiento natural de la población urbana es afectada por el nivel y la distribución del ingreso, el grado de avance socio-cultural y por la estructura por edad y por sexo de la población. La expansión física es resultado de la movilización de población y la actividad del centro de las metrópolis

hacia su periferia, así como el crecimiento de las zonas periféricas de tales ciudades debido a las corrientes migratorias. Y por último la migración rural-urbana es generada por un doble juego de fuerzas, las de expulsión de población rural (tales como una inadecuada tenencia de la tierra, presión demográfica elevada y un marginalismo acentuado del campesino) y las que fomentan la atracción de población hacia las ciudades entre las que destacan : mayores oportunidades o esperanzas de alcanzar mejores niveles de vida, y en general, de superarse social y económicamente.

México se ha urbanizado en forma ininterrumpida desde principios de este siglo. En este período se advierte claramente dos grandes etapas, la de 1900 a 1940, de urbanización lenta, y de 1940 en adelante, de urbanización rápida. En la primera etapa, el país necesitó 40 años para duplicar su nivel de urbanización y en la segunda etapa sólo la mitad de ese tiempo.

La ciudad de México ciertamente es una de las ciudades del continente americano y del mundo que más rápidamente ha crecido y sigue creciendo hasta la fecha (su tasa de crecimiento anual es del 5.4%),

su crecimiento influye el sistema económico y político del país y esto puede apreciarse en la arquitectura de la ciudad, en la traza de sus vías, en sus colonias y barrios.

Alrededor del 22% de la población total del país reside en la ciudad de México (Area Metropolitana de la Ciudad de México) es decir alrededor de 14'800,000 habitantes de los 67'395,826 que tiene en total el país.

Si se compara el total de la población urbana del país (46'431,000 hab.), con el número de habitantes de la ciudad de México, se observa de inmediato la importancia de la capital, pues el número de sus habitantes representa el 67% de la población urbana del país.

En la Tabla No. 4 se presentan los datos a lo que me he referido anteriormente.

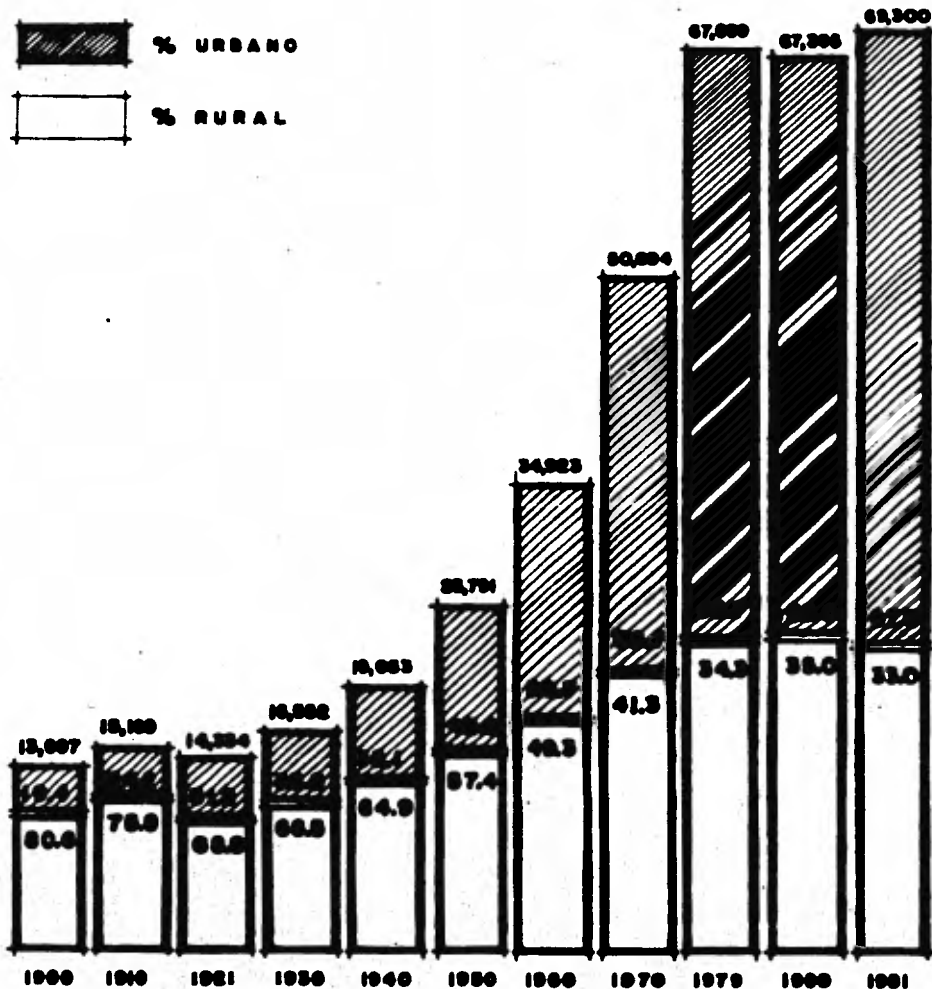
TABLA No. 4
POBLACION RURAL Y URBANA 1900-1980. (3)

A Ñ O	POBLACION TOTAL (MILES)	URBANA (MILES)	RURAL (MILES)
1900	13,607.3	2,639.8	10,967.5
1910	15,160.4	3,668.8	11,491.6
1921	14,334.1	4,472.2	9,861.9
1930	16,552.6	5,545.1	11,007.5
1940	19,653.6	6,898.4	12,755.2
1950	25,791.0	10,986.9	14,804.1
1960	34,923.1	17,706.1	17,217.0
1970 (3)	50,694.6	29,757.7	20,936.9
1979	67,899.0	44,609.6	23,289.4
1980 (4)	67,395.8	43,807.27	23,588.5
1981 (5)	69,300.0	46,431.00	22,869.0

Fuente :

- (3). X Censo Gral. de Población y Vivienda.
- (4). 1980 World Population Data Sheet.
- (5). 1981 World Population Data Sheet.

GRAFICA 3

POBLACION RURAL Y URBANA 1900-1981 ⁽⁶⁾

(6). "México Demográfico". Breviario 1979, Consejo Nacional de Población, México, D.F.

La Gráfica No. 3 muestra la población rural y urbana de México en los años de 1900 a 1981.

También es significativa la diferencia entre la población de la ciudad de México y la de las ciudades de Guadalajara y Monterrey, que le siguen en orden de importancia : 15'000,000, 3'5000,000, y 3'000,000 de habitantes, respectivamente.

En consecuencia, la sociedad mexicana, semeja a otras que están sometidas a la dependencia extérna, y se caracteriza por un sistema urbano macrocefálico, dominante, que se polariza en la gran metrópoli imperial.

A lo largo de su historia, pero en especial en los últimos decenios, las principales inversiones de los particulares y hasta del gobierno se han concentrado en la "ciudad-capital", provocando una expansión urbana acelerada y sin proporción con las condiciones imperantes en el resto del país, con el cual la capital mantiene relaciones prácticamente coloniales.

Al respecto el Dr. Ricardo Carrillo Arronte, participante en el IV Congreso Nacional de Economistas, afirma : "En similitud con las antiguas metrópolis imperiales, sólo que ahora con un colonialismo internacional, la ciudad de México ha establecido, al paso de los años, una completa red de relaciones tributarias y de dependencia con el resto del territorio y la población mexicana que muy bien podría ser tipificada por las mismas relaciones internacionales entre los países desarrollados y los poco industrializados. Por ejemplo, las características de la división, centro-periferia del trabajo entre productores de materias primas (la provincia) y los productores de bienes manufacturados (la metrópoli)".

Una de las consecuencias internas del fenómeno de la concentración urbana -indica- es el del costo público o gubernamental que para el país tiene directamente a conservación y expansión de la gran ciudad de México, máxime si se toma en cuenta que cada servicio adicional que se proporciona (pavimentos, alumbrado, agua potable, recolección de basura, drenaje, etc.) resulta unitariamente más caro en proporción creciente, que los costos anteriores de los mismos servicios.

Esta situación de desequilibrio regional se torna más grave que si se considera que en lugar de tender a corregirse, su dinámica muestra que la región metropolitana de la ciudad de México es la única en el país cuyo ingreso medio por habitante no sólo es superior al promedio en nivel absoluto, sino también en tasa de crecimiento, lo cual indica que día con día la "metrópoli" de este "colonialismo", empobrece y se separa más de "sus colonias" (7).

En sus conclusiones, el doctor Carrillo Arronte expone que "el país se encuentra en una época de crisis como consecuencia fundamental de la negativa subsistente de una organización de la producción o modelo de desarrollo que ya agotó sus bondades (ha beneficiado más a la clase empresarial que a la masa del pueblo) y que ahora produce más problemas de los que resuelve. Algunos de estos problemas producidos por la decadencia de nuestro modelo económico, desempleo, dependencia externa, improductividad, etc., se presentaron en 1976 causando una crisis cuya resolución urgente debemos agregar a la

 (7). "El D.F. Verdadera Metrópoli de las Colonias que son los Estados". (Artículo publicado en el Diario Excélsior, con fecha 28 de abril de 1981).

crisis de fondo de la estructura del modelo que ve
nimos padeciendo desde 1968 y cuya solución es im
prescindible para poder continuar con el desarrollo
futuro de nuestro país".

Entre 1940 y 1950 la migración fue responsa
ble del 60% del incremento de población. Entre
1950 y 1960 representó el 30%, aumentó a 42% entre
1960 y 1970 y al 50% entre 1970 y 1976. La tasa de
crecimiento de la población fue respectivamente pa
ra estos cuatro períodos de 3.7%, 1.9%, 2.2% y 3.16%.

En el último decenio el flujo migratorio a
la zona metropolitana ha sido alrededor de 526 ha
bitantes por día, de los cuales 230 se ubicaron en
el Distrito Federal, y 296 en los municipios del Es
tado de México.

La afluencia masiva de población, no sólo
se debe a las diferencias entre los niveles de vida
y de oportunidades de trabajo de la ciudad capital,
y de las pequeñas ciudades de provincia y el campo
tradicional; sino que para explicar la emigración
de población principalmente rural, también debe to
marse en cuenta el proceso de descomposición de las
estructuras agrarias y de los sectores productivos
marginales, así como el control progresivo de la
economía por las firmas multinacionales.

Ciudad Netzahualcóyotl, que no es con mucho la única de vivienda precaria en la gran ciudad no hace más que señalar y expresar dolorosamente la asimetría en la repartición de los frutos de desarrollo, tanto en la propia ciudad como respecto al país.

La llegada continua de más migrantes a la ciudad y el crecimiento de su numerosa población, dan origen a infinidad de barrios sin servicios, cuya proliferación, aparentemente sin límite, contribuye a extender indefinidamente la superficie de la aglomeración.

En 1930 la superficie de la ciudad, excluidas villas y ciudades suburbanas, abarcaba 30 Km.². Para 1974 la superficie de la mancha urbana alcanza los 740 Km.².

Para el año 2000, la zona de influencia inmediata del Area Metropolitana de la Ciudad de México se habrá extendido hasta incorporarse treinta y cinco municipios adicionales a los que ya se tenían en 1970, un municipio respectivamente, de los estados de Tlaxcala, Hidalgo y la Delegación de Milpa Alta en el Distrito Federal.

Los municipios afectados por este crecimiento e influencia son :

En el Estado de México : Acolman, Atenco, Atizapán, Capulhuac, Coacalco, Cocotitlán, Coyotepec, Cuautitlán, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcoac, Chimalhuacán, Ecatepec, Huehuetoca, Huixquilucan, Ixtapaluca, Jalatlaco, Lerma, Melchor Ocampo, Naucalpan, Netzahualcóyotl, Nextlalpan, Nicolás Romero, Ocoyoacan, La Paz, Papalotla, San Martín de las Pirámides, Tecamac, Temomatla, Temoaya, Teoloyucan, Teotihuacan, Tepetlaoxtoc, Tepetzotlán, Texcoco, Tezoyuca, Tianguistengo, Tlalmanalco, Tlalnepantla, Tultepec, Tultitlan, Xonacatlán, Zaragoza y Zumpango.

En el Estado de Tlaxcala : Calpulalpan.

En el Estado de Hidalgo : Tizayuca.

Mientras la burguesía se aleja del centro y aprovecha las ventajas de su alejamiento con el uso del automóvil particular, las grandes masas de población se asientan a distancias cada vez mayores de los centros de trabajo y de servicio y parecen parcialmente excluidas por su alejamiento.

Como esta urbanización "espontánea" se ha efectuado al azar de los terrenos disponibles y de las lotificaciones, las cuales obedecen más a las leyes de la ganancia que a criterios de planificación urbana, grandes porciones de la aglomeración han adquirido el aspecto de un mosaico incoherente de barrios yuxtapuestos, transfiriendo a la administración pública, los elevados costos que demanda la dotación de servicios casi siempre inadecuados para el desarrollo urbano.

Este fraccionado y discontinuo tejido urbano no aísla las diferentes colonias y barrios y hace muy difícil los desplazamientos de un punto a otro. Inclusive ciertas colonias populares están desprovistas de vías de acceso, circunstancia que impide extender hacia ellas las redes de autobuses metropolitanos.

El subequipamiento de estas áreas y la concentración de servicios y fuentes de trabajo en otras porciones de la gran ciudad, provoca la saturación de las principales vías de acceso (el antiguo centro para el comercio y ciertos servicios, el noroeste, norte y noreste para las fuentes de trabajo). Si a esto se agrega la tasa vial que a su

expansión espacial no ha podido resolver la conges
tión permanente de ciertas porciones urbanas, en
tonces podrá extenderse la neurosis que a los habi
tantes de la ciudad les provoca todos los días la
necesidad de transportarse a su trabajo.

Los efectos del proceso de urbanización en
el medio ambiente son, en verdad devastadores : la
desertificación del espacio rural colindante a la
ciudad, la degradación, el agotamiento de los recur
sos naturales y la enorme contaminación del ambien
te.

La degradación y agotamiento de los recur
sos naturales se observa tanto en el caso del agua
líquida de vital importancia para la existencia de
la ciudad, el cual es necesario traer desde distan
cias cada vez mayores, debido, en parte, a la ex
plotación irracional de los acuíferos en el Valle
de México, a la extensión de la mancha asfáltica
que obstaculiza la recarga, a la desforestación de
porciones importantes del Valle, y desde luego, por
la gran concentración de población en esta unidad
geográfica, como también en el de los bosques, los
suelos y la cubierta vegetal, que han sufrido se
rias afectaciones.

La contaminación alcanza peligrosísimas proporciones para la salud de los habitantes de la ciudad. Esto es especialmente cierto en la contaminación del aire. La gran cantidad de vehículos, que circulan en la ciudad cuyo número se acerca ya a los 2'000,000, producen una emisión diaria que en 1975 fue de 5,500 toneladas de contaminantes.

La concentración de los contaminantes es de las más altas de América Latina y supera ampliamente las normas de contaminación tolerable en los Estados Unidos, particularmente en concentración de bióxido de azufre y partículas. A estas emisiones de gases se suman las tolvaneras que se producen en los lechos secos de los antiguos lagos del valle y que en los primeros meses del año refuerzan la contaminación del aire.

Los supuestos referentes a migración al Area Metropolitana de la Ciudad de México, cubren una amplia gama de alternativas. Estas van desde una hipótesis baja la cual supone que no habrá un proceso de tipo migratorio en los próximos años y se equilibrarán los flujos de caracter migratorio con los de caracter emigratorio, hasta la hipótesis alta que se estimó sería equivalente a la experimentación

tada entre 1960 y 1970 y representó alrededor de 1'750,000 habitantes. En este sentido se ha supuesto que a la ciudad inmigrarán 867,149 habitantes en cada uno de los períodos quinquenales.

La hipótesis intermedia establece que el proceso migratorio significará, una disminución sucesiva del 25% en cada década con respecto al período decenal anterior. Así, los saldos netos migratorios serán de 980,044 y 735,034 habitantes respectivamente.

De acuerdo con los distintos supuestos planteados, la población del Area Metropolitana de la Ciudad de México alcanzará entre 23 y 31 millones de habitantes en el año 2000, dependiendo de la intensidad con que ocurra el proceso migratorio. De acuerdo con el comportamiento que tenga este indicador, el crecimiento total de la población de la ciudad ocurrirá a una tasa mínima del 2.65% quinquenal y una máxima de 4.37%.

De acuerdo con estas hipótesis la población del Area Metropolitana de la Ciudad de México para el año 2000 iría desde 23'010,076 de habitantes en la hipótesis baja; 27'811,739 en la hipótesis media;

30'860,736 en la hipótesis alta, con lo cual si la población total del país se mantuviera como lo piensa el Consejo Nacional de Población, en aproximadamente cien millones, en la capital residirían el 23%, 27% o 30% de la población total.

La expansión física y demográfica de la ciudad que se calcula para los próximos veinte años, debe tomarse muy en cuenta para cualquier solución a los problemas de la ciudad pues las metas que consideran ciertos planes sectoriales (la de 20'000,000 de habitantes para el año 2000), contenidas en el Plan de Desarrollo Urbano, parece desprenderse más de lo deseable que de lo posible o de lo observable.

De todos los problemas que acarrea a la ciudad el ritmo de crecimiento actual, uno de los más graves es el problema de la vivienda.

El problema de la vivienda es esencialmente un problema urbano.

Aunque todas las familias existentes en México tienen necesariamente "algo" donde habitar, una proporción importante de la población lo hace en lugares insalubres y en condiciones de hacinamiento que en muchos casos se pueden considerar infrahumanos.

El total de viviendas requeridas en un país está constituido por el número de familias existentes, pues se considera que cada familia debe poseer su propia vivienda. Sin embargo, todas aquellas familias que viven en "lugares" que no cumplan con un estándar mínimo establecido, tienen una necesidad insatisfecha que es necesario cubrir; el número de éstas será, en esencia, el monto del déficit habitacional existente.

La cuantía del problema de la vivienda constituye el punto de partida para determinar las políticas, estrategia, plazos y recursos necesarios para tratar de solucionarlo.

En 1950 la población del país fue de 26.4 millones de personas que habitaban en 5.3 millones de viviendas, esto es, un promedio de 5.0 personas por vivienda. En los 20 años siguientes aumentó considerablemente (hasta 6.1 en 1970) donde el número de personas por cuarto fue de 2.6.

Veamos la Tabla No. 5 donde se muestran estos datos.

TABLA No. 5

POBLACION Y NUMERO DE VIVIENDAS EN EL PAIS
Y EL AREA URBANA DE LA CIUDAD DE MEXICO,
1950-1980. (8).

AÑOS	POBLACION ^{a/} (EN MILES)	VIVIENDAS ^{a/} (EN MILES)	PERSONAS POR VIVIENDA	PERSONAS POR CUARTO
PAIS				
1950	26 463	5 259	5.0	-
1960	36 003	6 409	5.6	2.6
1970	50 420	8 286	6.1	2.6
1980	67 395	12 716	5.3	-
AUCM				
1950	3 209	654	4.9	-
1960	5 289	967	5.4	2.2
1970	8 990	1 501	6.0	2.0
1980	14 600	2 672	5.5	-

AUCM. AREA URBANA DE LA CIUDAD DE MEXICO.

Si se considera que el número de personas por cuarto es una medida del nivel de bienestar, se puede decir que México posee uno de los más bajos del mundo. En efecto, de 39 países considerados sólo Pakistán y Nigeria lo superan en personas por habitación.

En la Tabla No. 6 se puede apreciar esto.

(8). "Acción Habitacional del Estado en México". Gustavo Garza y Martha Sehteingart. El Colegio de México, 1978.

TABLA No. 6
DENSIDAD DE OCUPACION DE VIVIENDAS URBANAS POR PAISES, 1960. (9)

28.-

P A I S E S	PRODUCTO PER CAPITA (DOLARES)	FAMILIAS		VIVIENDAS		PERSONAS POR CUARTO
		TOTAL ^{a/}	TAMAÑO MEDIO	TOTAL ^{a/}	NUMERO DE CUARTOS	
Estados Unidos	3 240	38 320	3.2	38 320	4.8	0.6
Suiza	2 150	1 581	3.3	1 580	4.8	0.7
Suecia	2 130	1 647	2.7	1 647	3.2	0.8
Canadá	2 100	3 280	3.7	3 280	5.2	0.7
Dinamarca	1 740	1 087	2.7	1 032	4.0	0.7
Francia	1 620	9 478	3.0	9 003	3.0	1.0
Alemania Federal	1 620	18 406	2.9	13 379	4.1	0.9
Noruega	1 620	422	2.6	389	3.6	0.8
Inglaterra	1 550	11 825	3.0	11 440	4.7	0.7
Alemania (R.D.)	1 260	-	-	4 093	2.5	1.2
Austria	1 080	2 306	3.0	2 153	3.5	0.9
Puerto Rico	990	-	-	233	3.8	1.2
Italia	960	13 682	3.6	13 031	3.3	1.1
Checoslovaquia	900	4 398	3.1	3 820	2.7	1.3
Hungría	870	3 310	2.9	2 844	2.3	1.5
Venezuela	830	1 343	5.3	860	3.3	1.6
Polonia	790	4 355	3.1	3 560	2.5	1.5
Japón	760	14 477	4.0	13 873	3.6	1.2
Argentina	760	4 076	3.5	3 146	3.2	1.3
Grecia	600	1 250	3.6	1 081	2.7	1.4
España	580	-	-	3 901	4.3	0.9
Chile	470	940	5.2	869	3.3	1.6
México	430	3 670	5.3	3 124	2.2	2.6
Costa Rica	380	-	-	86	4.2	1.3
Perú	300	926	4.9	921	2.7	1.9
Brasil	220	13 475	5.1	13 475	4.1	0.9
Honduras	200	-	-	76	3.0	1.8
Ecuador	180	-	-	293	2.5	2.1
India	90	14 841	5.2	14 062	1.9	2.6
Faquistán	85	2 118	5.6	1 997	1.8	3.1

Fuente: Oscar Altimir, La vivienda en Argentina. Aspectos económicos, en Estudios de la economía Argentina, Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras de la CGE, Núm. 5, 1969.
a/ En miles.

(9). "La Acción Habitacional del Estado en México".

... 29

Por lo que México registra una de las peores situaciones de hacinamiento habitacional. Cabe señalar que para los cálculos del déficit de vivienda por hacinamiento en el país, se suele utilizar el número medio de 2.6 personas por cuarto por encima del cual se considera una situación de "hacinamiento" si se pretendiera lograr el estándar internacional, con menor número de personas por cuarto, el déficit de vivienda por este concepto sería mucho mayor.

Al considerar el número de "familias sin vivienda" las viviendas que sería necesario renovar por "deterioro", y las necesarias para eliminar el hacinamiento, en esta investigación se han considerado un déficit de 5.8 millones de unidades en 1970. Esta cifra representa el 69.9% de las viviendas existentes en un año.

A nivel nacional, el 43.0% del déficit total se debe a aquellas que tendrían que renovarse completamente debido a que están construidas con materiales no durables, esto es, "embarro" y "madera".

Las viviendas necesarias por hacinamiento constituyen el 30.5% del déficit total. Por último el 26.4% del déficit se debe a requerimientos de familias que no tienen vivienda propia o renta da y habitan con otras.

Ver Tabla No. 7.

TABLA No. 7

MEXICO : ESTIMACION DEL DEFICIT DE VIVIENDA
 POR COMPONENTES Y SECTOR RURAL Y URBANO,
 1970. (10).

DEFICIT	NACIONAL		URBANO		RURAL	
	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%
Total	5 793	100.00	1 578	100.00	4 215	100.00
Familias sin vivienda	1 530	26.41	634	40.18	896	21.25
Deterioro	2 495	43.07	516	32.70	1 979	46.95
Hacinamiento	1 768	30.52	428	27.12	1 340	31.80
PORCIENTOS HORIZONTALES.						
Total	5 793	100.00	1 578	27.24	4 215	72.76
Familias sin vivienda	1 530	100.00	634	41.44	896	58.56
Deterioro	2 495	100.00	516	20.68	1 979	79.32
Hacinamiento	1 768	100.00	428	24.21	1 340	75.79

En cuanto a la composición del déficit también se observan importantes diferencias en ambos sectores. El 41.4% de las "familias sin vivienda" se encuentran en el sector urbano y el 58.6% restante en el rural. Además dentro del sector rural el 21.2% del déficit corresponde a familias sin vivienda, mientras que en el urbano este renglón con el 40.2% del déficit total, es el más importante.

(10). "Acción Habitacional del Estado en México".
 Gustavo Garza y Martha Sehteingart. Colegio
 de México, 1978.

Esto refleja claramente la notable diferen
cia entre ambos sectores. En el urbano el problema
 principal es no poseer vivienda individual propi
 a o rentada, mientras que en el rural es lo inade
 cuado de los materiales con que se contruyen las
 viviendas. Esto parece ser una consecuencia de
 las diferencias del mercado de la tierra para vivi
 endas en estos sectores en el campo es relativamen
 te fácil conseguir un lote y construir la vivi
 enda, las familias urbanas de bajos ingresos se
 ven imposibilitadas de adquirirlo por los altos
 precios que alcanza en la ciudad. De aquí que la
 estrategia de los programas de vivienda popular en
 ambos sectores deba ser diferente : mientras el
 control del mercado de la tierra para vivienda es
 fundamental en las ciudades y secundario en el medi
 o rural, el control de los materiales de construcci
 ón tiene mucha más importancia en éste último.

El rápido aumento de la población del país
 genera cuantiosas demandas futuras de vivienda, sim
 plemente el incremento de la población al 1º de juni
 o de 1981 es :

Población de la República Mexicana: 67'395,826 hab. (11)

 (11). X Censo General de Población y Vivienda, 10
 de junio de 1980.

$67'395,826 \times 0.027 = 1'819,687.30$ habitantes.

Como la familia mexicana se compone de 5.3 miembros por vivienda.⁽¹²⁾

$\frac{1'819,687.30}{5.3}$ hab. $\frac{\text{viv.}}{\text{hab.}} = 343,337.22$ viviendas.

Por lo tanto, el déficit de vivienda se incrementó, en el lapso de junio de 1980 a junio de 1981 en 343,337 viviendas.

 (12). "Gaceta Informativa", Secretaría de Programación y Presupuesto, Diciembre de 1980, pág. 11.

III. LOS INTENTOS DE SOLUCION : LA CREACION DEL INFONAVIT.

En virtud de que a principios de los se tentas se manifiestan en el país una serie de de sequilibrios estructurales, el Presidente Luis Echeverría, consideró indispensable iniciar la búsqueda de fórmulas tendientes a la atención de los problemas que amenazaba con afectar seriamente el desarrollo integral del país.

Correspondió a la V Comisión de la Comi sión Nacional Tripartita analizar el problema de la vivienda popular. Después de una serie de es tudios, se ideó un mecanismo para cumplir con la obligación patronal de otorgar viviendas cómodas e higiénicas a los trabajadores. Dicho mecanismo consistía en que los empresarios cubrieran una aportación periódica a un Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el cual sería ad ministrado por un Instituto de Integración Tripar tita y cuya primordial finalidad sería el otorga miento de créditos baratos y suficientes para vi vienda en el país.

El 21 de diciembre de 1971, se acordó que la aportación empresarial debería ser el 5% sobre los salarios cubiertos a los trabajadores.

Así, el 22 de diciembre de 1971 se envió al Congreso de la Unión la iniciativa de reformar a la Constitución General de la República y a la Ley Federal del Trabajo. Posteriormente, se envió también la iniciativa de Ley del INFONAVIT. Tras el análisis y debate de los Congresistas y después de la comparecencia de los Secretarios de Hacienda y de Trabajo, se aprobaron las propuestas del Ejecutivo.

Reformas al Artículo 123 Constitucional y a la Ley Federal del Trabajo.

"XIII. Toda empresa agrícola, industrial minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según la determinan las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores, habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un Fondo Nacional de Vivienda, a fin de constituir depósitos en favor

de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas".

Del nuevo texto constitucional se deriva que en la materia de vivienda se substituye el tradicional tratamiento bilateral por la fórmula tripartita. En el esquema tripartita, el Gobierno integra los organismos junto con representantes de los trabajadores y de las empresas. Asimismo, esa fracción prevé la expedición de una ley que cree un organismo descentralizado del Gobierno Federal que administre el Fondo Nacional de la Vivienda.

Conforme al texto hoy vigente del artículo

lo 136 el legislador ordinario, al reglamentar el texto constitucional, fijó la cantidad mencionada en la fracción XII, al hacerla equivaler al 5% del salario ordinario que se pague al trabajador. El porcentaje tuvo su origen en una recomendación la Comisión Nacional Tripartita al Ejecutivo Federal, que fue recogida en la iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo, que enviara al Congreso de la Unión.

En el artículo 137 el legislador enriquece el alcance del texto constitucional, que sólo hace referencia a créditos que le permitan al trabajador adquirir en propiedad una vivienda, señalando que podrán otorgarse créditos para construir o mejorar habitaciones o para redimir pasivos contraídos por esos conceptos. La pluralidad de Líneas de crédito responde al propósito de que una vivienda que ya se posea en propiedad pueda ser mejorada para que sea efectivamente "cómoda e higiénica".

El legislador consideró a las aportaciones como gastos de previsión social, conllevando a que las empresas obtengan un trato fiscal que

les depare ahorros de consideración. Las aportaciones patronales constituyen un fondo de ahorro individual que es entregado a los trabajadores en ciertas hipótesis; incapacidad total permanente, jubilación, a los 10 años o después de 12 meses de no estar inscritos en el Instituto. En caso de muerte del depositante, el fondo se entrega de inmediato a sus beneficiarios.

Si el trabajador depositante obtiene un crédito INFONAVIT, el 40% de lo acumulado se toma rá como primer pago al adeudo y durante todo el plazo de amortización un porcentaje igual de las aportaciones sucesivas se adicionará al abono que haga el trabajador acreditado.

Es claro que el fondo de ahorro tiene su origen en las compensaciones pecunarias a las que tendrán derecho los trabajadores durante el tiempo en que no hubieren recibido precibido prestaciones habitacionales de las empresas, en el sistema con templado por el capítulo habitacional original de la Ley Federal del Trabajo.

En el artículo 142 se coincide con un criterio ya muy establecido en el derecho mexicano de que la pluralidad de establecimientos de una misma empresa no propicie fraudes a la ley. Por la razón aducida el legislador fue reiterativo al apuntar que la obligación de aportar se extiende a cada uno de los establecimientos y a la empresa en su conjunto.

Los artículos 136 y 143 señalan como base de las aportaciones el salario ordinario, esto es, la cantidad que el trabajador reciba en efectivo por cuota diaria.

La fijación de un salario máximo responde al propósito de no gravar excesivamente a las empresas que tengan, en términos relativos, una dosificación muy alta de personal con estos salarios, ya que ésta circunstancia, no puede tomarse como un indicador fiel de la fortaleza financiera de las mismas. Cabe considerar que ese máximo legal puede ser modificado por las vías constitucionales, si varían los factores que se evaluaron para su establecimiento.

En consecuencia, los trabajadores con sa lario igual y superior a 10 veces el mínimo gene ral se benefician con la misma aportación y el monto de ésta varía conforme se eleven los sala rios mínimos.

Aunque la Ley Federal del Trabajo reser va a la Ley del INFONAVIT las condiciones finan cieras de los créditos, adelanta el artículo 145, que los saldos de los mismos quedarán liquidados por un seguro a cargo del Instituto, en caso de muerte o incapacidad total permanente del acredi tado. Para que el costo de los seguros no fuera demasiado onerosos para el Instituto, la Secreta ría de Hacienda y Crédito Público, lo autorizó a que operara un sistema de autoseguro.

Con finalidad de que la asignación de recursos se hiciera en forma racional, determinó el artículo 149 que el INFONAVIT, atendiendo a los criterios de equidad, distribuya las asigna ciones después de estudiar las necesidades de vi vida por regiones y localidades, así como por empresas o grupos de trabajadores.

Ahora bien, el espíritu de ese mismo artículo es que en igualdad de circunstancias es equitativo efectuar un sorteo entre los trabajadores, para seleccionar a los que deban obtener un crédito.

Ley del INFONAVIT.

El nuevo organismo puede caracterizarse de la manera siguiente :

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

- 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. En consecuencia, no responde al propósito propio de la empresa capitalista típica de obtener utilidades, sino que se dirige a objetivos institucionales en beneficio de una clase social y para hacer una realidad una garantía social consignada en la Constitución.

- c) Es un organismo creado con base en una reforma constitucional, porque se previó su establecimiento en el párrafo segundo de la fracción XII, del artículo 123 del documento magno 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 trabajadores de todo el país.
- e) Es un organismo fiscal autónomo por que 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 fun
ciones el Instituto puede considerar
se como un organismo financiero, ya
que su objetivo principal es captar
recursos para operar un sistema que
le permita otorgar créditos individua
les para vivienda y financiar progra
mas de construcción de habitaciones.
Asimismo, se trata de una institución
de ahorro, en virtud de que las apor
taciones empresariales constituyen un
fondo de ahorro individual para cada
trabajador derechohabiente, recupera
ble en los supuestos establecidos por
la ley.

g) Puede considerársele como un organism
o habitacional ya que su objetivo le
gal es otorgar créditos para vivienda
y promover programas de vivienda fi
nanciando su construcción.

Asimismo, desde un punto de vista es
trictamente técnico el INFONAVIT cons

tituye un organismo de desarrollo ur
bano en virtud de que sus programas
habitacionales forman parte de una po
lítica integrada de desarrollo urbano.

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

El Instituto tiene por objeto :

- a) Administrar el Fondo Nacional de la Vi
vienda, es decir, las aportaciones que hayan hecho los patrones sobre los sa
larios que pagan a sus trabajadores, según lo expresado por la Constitución y la Ley Federal del Trabajo.
- b) Establecer y operar un sistema de fi
nanciamiento que permita otorgar crédi
tos baratos y suficientes para adqui

rir, construir y mejorar viviendas y para pagar los pasivos contraídos por los conceptos anteriores. Para este propósito las condiciones credi ticias en términos de interés, plazo, pago inicial, monto del abono men sual, son sumamente favorables.

- c) Financiar la construcción de habita ciones a adquirirse por trabajadores que hayan obtenido un crédito INFONA VIT.

- d) Entregar a los trabajadores inscritos los depósitos de ahorro en los casos previstos por la ley.

Los recursos están constituidos fundamenta lmente por los siguientes conceptos : las apor taciones del 5% que bimestralmente hacen las em presas; las aportaciones en numerario, servicios y subsidios del Gobierno Federal; los rendimien tos de sus recursos, mayormente los intereses que

causen las reservas, los créditos individuales y el financiamiento de obra; subsidios, donaciones y otros ingresos provenientes de otras personas públicas o de particulares; cualquier otro ingreso que forme parte de sus servicios fijos o circulantes.

El INFONAVIT tiene una estructura orgánica muy vasta y que se forma por siete órganos : la Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia, la Comisión de Inconformidades y de Valuación y las Comisiones Consultivas Regionales son colegiados y el Director General y los dos Directores Sectoriales, unitarios.

De esta manera el INFONAVIT se ha estructurado con órganos de operación administrativa, vigilancia, consulta y control de la legalidad.

En virtud de que los recursos del Instituto más cuantiosos provienen de la obligación constitucional de los empresarios de aportar el 5% de los salarios que cubran a sus trabajadores

al Fondo Nacional de la Vivienda se les señala una serie de obligaciones formales, a saber : inscribirse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto; entregar las aportaciones al INFONAVIT; descontar del salario de los trabajadores acreditados los abonos a sus créditos y entregarlos al Instituto.

Con el fin de que el Instituto pueda efectivamente recaudar expeditamente las aportaciones y los descuentos para el pago de créditos otorgados, se dió el carácter de crédito fiscal a la obligación de pagar las aportaciones y de entregar los descuentos. De esta manera, el Instituto puede hacer uso de la facultad económico-coactiva consignada en el Código Fiscal de la Federación.

Así en caso de incumplimiento por parte de los patrones, puede fácilmente recaudar las sumas necesarias para el eficaz desempeño de sus funciones.

Como tienen derecho al INFONAVIT, los trabajadores que prestan sus servicios a un patrón, dentro del Apartado "A" constitucional, y es posible que no se les inscriba oportunamente, la ley les otorga el derecho para comunicar ante el Instituto el incumplimiento por parte de los patrones a las obligaciones de la ley y para solicitar su inscripción.

Esa comunicación no releva al patrón de la obligación ni lo exime de la sanción a que se haya hecho acreedor. En virtud de que las normas de derecho laboral son de orden público e irrenunciables, el artículo 33 otorga la facultad al Instituto a inscribir de oficio a los trabajadores sin que medie solicitud, aún en contra de la voluntad de los propios trabajadores.

El importe y descuentos se entregan por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para aprovechar así su aparato de recaudación.

Tomando en consideración que una de las formas de evitar en lo posible, que se violen las normas de un ordenamiento jurídico, es establecer sanciones en el texto mismo de las leyes, el legislador incluyó el artículo 55 que señala las multas a que se hacen acreedores los infractores a la ley, señalando un mínimo y un máximo para que sea la autoridad la que, discretionalmente, fije su monto, atendiendo a las circunstancias del caso.

Constitución de 1917.

En el proyecto original presentado en 1916 ante el congreso constituyente, las cuestiones relativas a la reglamentación del trabajo estaban contenidas, dentro del capítulo de garantías individuales, en el artículo 5º, mismo que consagraba la garantía de libertad de trabajo.

Se puede mencionar a los diputados Victoria, Manjarrez, así como, del Castillo, Graciotó, Jara y Macías que se manifestaron pidiendo la inclusión de las bases generales sobre la legislación obrera dentro de un artículo especial, auténticamente revolucionario que pudiera ser ejemplo para las demás constituciones del mundo. Con verdadera vehemencia defendieron sus puntos de vista en los largos debates efectuados a finales de diciembre de 1916. Sin embargo, sólo se pensaba en la necesidad imperiosa de reglamentar las relaciones laborales en cuanto a las garantías mínimas, que debían disfrutar los obreros; salario mínimo, condiciones de trabajo adecuadas, jornada laboral máxima, prohibición de trabajo nocturno a mujeres menores.

A pesar de ello, el diputado Macías, comisionado por el Primer Jefe Venustiano Carranza para realizar una exhaustiva revisión de todos los ordenamientos laborales de la época, en el debate memorable del 28 de diciembre de 1916, manifestó, ante el Congreso Constituyente, que aparte de las garantías mínimas para los obreros, era menester otorgarles el derecho a la habitación, como un medio para elevar su nivel de vida.

Estimó que, como factor de la producción, era importante que el trabajador dispusiera de una habitación cómoda, higiénica, donde pudiera convivir sanamente y en forma decorosa con sus familiares. Era necesario convertir al obrero en un ser humano completo.

Con el concenso unánime de sus legisladores, las ideas de Macías fueron incorporadas, a un proyecto de bases sobre legislación obrera, para ser incluidas en un capítulo especial, en el cual se abordó la cuestión relativa a la habitación obrera.

Dicho proyecto expresaba :

"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 demás servicios necesarios a la comunidad.

La comisión Revisora en su dictámen del 23 de enero de 1917 fortaleció el alcance del procepto en cuestión manifestando : "La renta que tendrá derecho a cobrar los empresarios por las casas que proporcionen a los obreros, pueden 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".

El texto del artículo 123, fracción XII, fue redactado el propio 23 de enero de 1917 en los términos siguientes : "Artículo 123- El Consejo 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 y 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 deberá establecer escuelas, enfermerías y demás servicios

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

A pesar de lo avanzado de algunas de esas leyes, la obligación patronal nunca llegó a cumplirse satisfactoriamente. En primer término, debido a que el país se encontraba en plena fase de reconstrucción y en segundo, porque la mayoría de las leyes locales, tuvieron vigencia durante poco tiempo, en virtud de las reformas constitucionales de 1929.

El 31 de agosto de 1929 se reformó la fracción X del artículo 75 y el 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciéndose la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo.

Ley Federal del Trabajo de 1931.

El 18 de agosto de 1931, se promulgó la Ley Federal del Trabajo. En materia habitacional, la ley presentaba algunas limitaciones. En efecto,

el artículo 111 fracción III de la Ley en ques
tión, se limitó a transcribir el texto del artículo
123 Constitucional, y supeditó la vigencia del
procepto a la posterior reglamentación por los
ejecutivos federales y locales en sus respectivas
jurisdicciones. Dicho texto rezaba :

"Artículo 111- Son obligaciones de los
patrones :

III Proporcionar a los trabajadores ha
bitaciones cómodas e higiénicas, por las que po
drán cobrar rentas que no excederán del medio
por ciento del valor catastral de las fincas.

El Ejecutivo Federal y los de las enti
dades federativas, en su caso, atendiendo a las
necesidades de los trabajadores, a la clase de
duración del trabajo, al lugar de su ejecución
y a las posibilidades económicas del patrón, fi
jarán las condiciones y plazos dentro de los cu
ales, éste debe cumplir con las obligaciones a
que se refiere esta fracción".

El reglamento respectivo fue expedido por el Ejecutivo Federal hasta el 1º de marzo de 1942. En dicho reglamento se establecieron las bases y condiciones bajo las cuales debía cumplir la prestación habitacional consignada en el artículo 123. Interpuestos amparos en contra del reglamento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación la declaró inconstitucional.

Evidentemente, al no poder aplicarse el reglamento en cuestión, la obligación de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas no pudo actualizarse.

La inconstitucionalidad, según la Suprema Corte de Justicia, se hizo consistir en que la Ley Federal del Trabajo, tan sólo otorgaba facultades al Ejecutivo Federal para sentar las condiciones y plazos en que los patronos deberían de cumplir con las obligaciones del artículo 111, fracción III, pero no para reglamentar dicha fracción.

Trece años después de haber sido declarado inconstitucional el reglamento de referencia, en 1956, se promovieron las reformas necesarias a fin de salvar dicha inconstitucionalidad. Se reformó el segundo párrafo de la fracción III del artículo 111 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 a las posibilidades económicas de los patrones, expedirán un reglamento para que los patrones cumplan con esa obligación".

A pesar de esta forma, 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 esa 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

económicas de los adquirientes; disminuyendo su contribución predial; suprimiendo el interés del capital invertido en la construcción, creando un seguro de vida para el caso de fallecimiento del interesado; concediendo liberales plazos de espera en los pagos parciales para casos de suspensión o pérdida de trabajo; dando facilidades para la adquisición de éstas viviendas por medio de 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".

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 obreros.

En los considerados 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 obreros construídas por el Departamento del Distrito Federal, se decía

también que a pesar de que las condiciones fijas en dicho decreto eran muy benéficas para los adquirientes, se quería dar mayores facilidades a las clases laborantes por lo que se había expedido un decreto, que autorizaba al Departamento del Distrito Federal a reducir el precio de venta en una cantidad igual a un 25% del precio de las casas.

En el artículo 2° de dicho decreto se dispuso que el precio de las casas sería pagado en abonos mensuales que se calcularían tomando en cuenta las partidas siguientes : la cantidad necesaria para cubrir en 120 mensualidades a los costos del terreno ocupado por las casas, de la construcción, de la conexión de agua y drenaje y de la urbanización.

En un decreto que expidió en 1936 el señor Presidente Lázaro Cárdenas, autorizó a enajar a trabajadores y miembros del ejército las casas económicas ya construídas y las que, en lo sucesivo construyera el Departamento del Distrito Federal.

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 fue 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 de 10 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 Finanzas y 0.1 por empresas particulares.

Sin embargo, la vida de la institución fue efímera, pues a finales de 1946 fue absorbida por el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A., quien se encargó de

la inversión de la Colonia del Parque y de la Unidad Narvarte. Por ello se explica que los intereses del 4% anual proyectados originalmente se hubieran incrementado al 8%.

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

Ley Federal del Trabajo de 1970.

Cuando se empezaron los estudios relativos a la expedición 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 consciente de la importancia que revestía este aspecto del derecho obrero y de que por medio siglo había sido imposible lograr 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 "ha

bitación para los trabajadores"- dedica los artículos 136 al 153 a la reglamentación de la fracción XII Constitucional.

En estos proceptos 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 dentro de las poblaciones si ocupan a más de cien trabajadores. Es así que la solución de 1970 tiene que proseguir por el mismo camino de 1917 al repetir criterios que no denotan la necesidad obrera de vivienda ni se basan en la fortaleza financiera de las empresas, limitándose a reglamentar la fórmula constitucional.

Ahora bien, por lo que toca a los beneficios, el artículo 149 establece que serán los trabajadores de planta permanente, con una antigüedad de un año, por lo menos, y que laboran en empresas

con más de cien empleados o que estuvieran fuera de las poblaciones, como ya se indicó en líneas arriba. Esta disposición restringe el beneficio de un grupo reducido.

Además, el hecho de que un trabajador tuviera un año de antigüedad y se encontrara en los supuestos de la Ley, ciertamente no era un índice de la necesidad real de vivienda.

Por lo que toca a la forma y término para cumplir esta obligación, el legislador se mostró sumamente flexible dejando la solución en manos de obreros y patronos, sin darle potestad al Estado para intervenir en este problema prioritario.

Se estableció que las empresas que dispusieran de habitaciones en número suficiente, para satisfacer las necesidades de los trabajadores se lo harían saber. Las que no se encontraran en esa situación, tendrían un plazo de tres años para celebrar los convenios relativos a las modalidades para la prestación de habitaciones.

Dejar primordialmente en manos de los trabajadores y patronos la solución al problema habitacional, no fue ciertamente lo más acertado. Como el movimiento sindical no había logrado que en cincuenta años se observara ésta. La solución apuntada por el legislador de 1970, con relación a los convenios a celebrarse, propiciaban el enfrentamiento entre los factores de la producción.

Los artículos 148 y 149 de la nueva Ley resultan a todas luces limitados. En el primero de los preceptos señalados se establece que para la asignación de habitaciones tendrían preferencia los más antiguos y, en igualdad de antigüedad, los jefes de familia y los sindicalizados. Para el intérprete de la ley era claro que la voluntad del constituyente, pese a que los critérios incorporados fueron rebasados por la realidad, era otorgar viviendas cómodas e higiénicas a los trabajadores que carecieran de una morada digna y no a los más antiguos. Por ello se estima que se debería de haber dado preferencia a los obreros más necesitados y en igualdad de necesidad a los más antiguos.

En virtud de que el derecho mexicano del trabajo tiende a fomentar el sindicalismo, hubiera sido razonable que, en igualdad de condi ciones, se diera preferencia a un trabajador sin dicalizado.

El artículo 149, en su fracción II, es tablece que si el trabajador es propietario de una casa independientemente de sus relaciones de trabajo, tendría derechos a que se le proporcio nara una nueva habitación, una vez satisfechas las necesidades de los demás trabajadores de la empresa.

Este artículo se antojó poco solidario, pues no se puede concebir que un trabajador po sea dos o más casas cuando existen millones de semejantes que viven en habitaciones muy defi cientes, por la sola circunstancia de laborar en una empresa con fuerte capacidad financiera.

Igualmente, el artículo 151 de la Ley señalaba que los trabajadores tendrían derecho a

una compensación mensual en tanto no se les en tregaran habitaciones, misma que debía fijarse en los convenios respectivos, tomando en considera ción varias circunstancias.

Resulta claro que las pocas empresas que encontraban en los supuestos establecidos por la Ley, habrían optado, para solucionar los conflictos, por otorgar una compensación que úni camente hubiera adicionado el salario. Ahora bien, dicho incremento salarial desde luego no habría solucionado el problema habitacional, pues es fácil suponer, podría destinarse a la adquisici ón de bienes y servicios diversos de la compra de una casa habitación para los trabajadores y sus familias. Ello, en razón de que, la clase trabajadora, en especial aquéllas de escasos re cursos, estaba impedida para acceder al financiami ento habitacional. Asimismo, la derrama de compensaciones hubiera actuado como elemento in flacionario no sólo en el mercado de la habitaci ón, sino en la economía nacional, sin que por otro lado propiciara una mayor generación de vi vienda nueva.

Por todas las razones antes expuestas, es claro que si bien es loable el esfuerzo realizado por el legislador de 1970, para regular lo relativo a la vivienda obrera la solución adolecía de severas limitaciones.

Como consideración final acerca de la nueva Ley Federal del Trabajo, es preciso señalar que cuando se elaboró no se tomaron en cuenta factores de planeación ni de desarrollo urbano o regional, ni se vieron objetivos concretos para resolver el problema habitacional en forma masiva. Gran limitación fue simplemente abocarse a la reglamentación de la vivienda obrera dejando al margen estos factores de primordial importancia.

EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA
DEL C. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, SOBRE
LAS REFORMAS A LA FRACCION XII DEL APAR
TADO A DEL ARTICULO 123 DE LA CONSTITU
CION.

C.C. Secretarios de la H. Cámara de
Diputados del Congreso de la Unión,
P r e s e n t e s :

EL CONSTITUYENTE de 1917 decidió esta
blecer, en diversas normas, las garantías que es
timó esenciales para asegurar la dignidad en el
trabajo, la igualdad de oportunidades y el acce
so equitativo a los bienes materiales y cultura
les. Lo hizo viendo hacia el futuro, pero de
acuerdo con las necesidades y los instrumentos
de aquella época. Así, las disposiciones conte
nidas en el Artículo 123 integran un conjunto
de derechos mínimos en favor de los trabajadores
que habrían de ser ampliados progresivamente.

Con el propósito de ofrecer medios de
vida decorosos a los trabajadores, se pensó en
tonces que bastaba estipular que en las negocia
ciones ubicadas fuera de las poblaciones, o den

tro de ellas, cuando ocuparan un número de asalariados mayor de ciento, los patrones tendrían la obligación de proporcionarles habitaciones cómodas e higiénicas. Asimismo, se previó que éstos podrían cobrar las rentas respectivas, siempre que no excedieran del medio por ciento mensual del valor catastral de las viviendas.

La clase obrera ha considerado que la solución del problema habitacional de los trabajadores constituye una condición indispensable para la elevación de su nivel de vida. Por tal motivo, las organizaciones sindicales lucharon durante varios decenios porque se reglamentara adecuadamente la disposición relativa del artículo 123 constitucional.

Finalmente, obtuvieron que se incluyera en la Ley Federal del Trabajo, un capítulo reglamentario de dicha fracción constitucional, en el cual se consigna una fórmula que busca armonizar los derechos del trabajo con los del capital y los objetivos del crecimiento económico con los de la justicia social.

En la exposición de motivos de esa ley, se reconoce que el mandato constitucional que nos ocupa, a pesar de que sólo comprende a un número limitado de trabajadores no ha tenido una realización satisfactoria durante su prolongada vigencia. Esto debe atribuirse, en gran medida, a los obstáculos que la mayoría de las empresas encuentran para afrontar, en forma individual, las cargas económicas que supondría dotar de viviendas a todos sus trabajadores.

En tal virtud, se establecieron diversas fórmulas a fin de resolver gradualmente ese problema. Según la legislación vigente, las empresas que no dispusieran del número suficiente de casas para proporcionar a sus trabajadores, deberían celebrar, con éstos, convenios en los que habrían de establecerse las modalidades para el cumplimiento de las obligaciones respectivas. También se previó que, en tanto no se entregaran las habitaciones a los trabajadores, éstos tendrían derecho a percibir una compensación mensual.

El sistema en vigor se apoya, pues, preferentemente, en las relaciones obrero-patronales y permite que el cumplimiento del precepto constitucional vaya haciéndose efectivo mediante acuerdos entre las partes. Dentro de la redacción actual de la fracción XII del apartado A del Artículo 123 pareció conveniente esta solución, en vez del establecimiento de normas más rígidas que difícilmente hubiesen podido llevar se a la práctica.

El Gobierno de la República ha insistido reiteradamente en la necesidad de acelerar todos los procesos que concurran a una más justa distribución del ingreso y a mejorar sustancialmente el bienestar de la población. Por esta razón, considera indispensable afrontar globalmente el problema de la vivienda e incorporar en los beneficios de una política habitacional a la totalidad de la clase trabajadora, independientemente de la dimensión de las empresas en que sus miembros laboran o de su ubicación geográfica.

Ello sólo es factible si se establece un sistema más amplio de solidaridad social en el que la obligación que actualmente tienen los patrones respecto de sus propios trabajadores sirva de base a un mecanismo institucional de financiamiento e inversión, de carácter nacional. Así será posible satisfacer, en el volumen y con la intensidad que se requiere, las demandas de habitación y facilitar, al mismo tiempo, el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las empresas.

La coexistencia de negociaciones dotadas de abundantes disponibilidades de capital y poca mano de obra, con otras que poseen recursos financieros escasos y numerosos trabajadores; las diferencias en los niveles de salario; la movilidad ocupacional, y la desigual distribución geográfica de los centros de producción, constitituyen obstáculos muy serios para el adecuado cumplimiento de una política efectiva de vivienda, si ésta se aplica exclusivamente en el ámbito de cada empresa.

En cambio, la participación generalizada de todos los patrones del país hará posible la ex ten sión de este servicio a la clase trabajadora en su conjunto, mediante la integración de un fon do nacional de la vivienda que otorgará préstamos al sector obrero para la adquisición, construc ción, reparación y mejoramiento de sus habitacio nes.

Con esto se eliminará, además, la limita ción por la que solamente están obligadas, en el interior de las poblaciones, las empresas de más de 100 trabajadores a proporcionar a éstos habita ciones. No parece, en efecto, congruente con la política de empleo que se ha trazado el Gobierno de la República, el hacer recaer mayores cargas precisamente en aquellas negociaciones que absor ben volúmenes más cuantiosos de mano de obra.

La operación de un fondo nacional no só lo permitirá cumplir el objetivo que se propuso el Constituyente en 1917, sino que además facili tará a los trabajadores la adquisición en propie dad de sus habitaciones y la integración de su .

patrimonio familiar; los mantendrá al margen de las contingencias inherentes a la situación económica de una empresa determinada o al cambio de patrón y ampliará considerablemente el número de las personas beneficiadas.

La realización de un plan semejante implica, necesariamente, la reforma del texto constitucional. Se propone iniciar, de este modo, un nuevo y ambicioso mecanismo de solidaridad social en favor de los trabajadores que opere mediante el reparto de las cargas económicas y la generalización de las obligaciones a escala nacional, en vez del sistema fragmentado e individualizado que existe actualmente.

El Ejecutivo Federal a mi cargo se ha propuesto además canalizar un volumen importante de recursos crediticios hacia ese fondo, con lo que se obtendrá la dotación inicial necesaria para que el programa se lleve a cabo con la mayor celeridad. Asimismo, el flujo creciente de aportaciones que reciba posteriormente permitirá multiplicar sus beneficios y extenderlos a sectores

más necesitados, llevando así el mecanismo solidario a diversas clases de la población y prolongándolo de una a otra generación de mexicanos.

El plan comprende no sólo la construcción de viviendas, sino también la regeneración de las actuales y el mejoramiento permanente de las que en adelante se edifiquen. Prevé tanto el aprovechamiento de las zonas ya urbanizadas como el desarrollo de otras futuras mediante la constitución de reservas territoriales. El organismo responsable de la ejecución de este programa podrá coordinarse, además, con otras instituciones públicas a fin de que, dentro de una política integrada, se amplíen los servicios municipales, se desenvuelvan armoniosamente las ciudades y se eviten, en lo posible, los traslados innecesarios de los trabajadores por las largas distancias de sus centros de trabajo y sus domicilios.

Un proyecto de esta magnitud permitirá asimismo crear fuentes adicionales de trabajo en los sectores más necesitados de la población. Se traducirá igualmente en una mayor demanda de artículos de consumo y alentará todas las actividades económicas, en particular las que se relacionan con la industria de la construcción.

Las acciones que habrán de derivarse de esta reforma constitucional parten de la convicción de las carencias crecientes en materia de vivienda, aceleradas por la expansión demográfica, generan un problema de tales proporciones que no se le puede hacer frente, en nuestro tiempo, a través de sistemas de arrendamiento o de ayudas parciales, ni confiarse por entero a los convenios que aisladamente celebren entre sí los obreros y los patronos. Se hacía necesaria la adopción de un plan que movilizara recursos masivos durante un periodo indefinido de tiempo y de un programa financiero de carácter resolvente que permitiera auspiciar, en todas las regiones de la República, una política integral de vivienda.

Estas son las conclusiones a que ha llegado el Ejecutivo a mi cargo, después de haber recibido los puntos de vista de los factores de la producción. El plan que se ha formulado y que exige la reforma de la fracción XII del Apartado A del Artículo 123 de la Constitución recoge, pues, una petición coincidente de las organizaciones de trabajadores y empresarios que, de este modo, ha mostrado su visión del futuro y su espíritu de solidaridad nacional.

Se ha considerado conveniente declarar de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Así se afirmará, en una institución tan importante como la que se pretende crear, el espíritu de nuestra legislación laboral que busca la participación conjunta de las empresas y los trabajadores en las cuestiones que vitalmente les atañen.

Dicha ley reglamentaria regularía las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrían adquirir las habitaciones y crearía los organismos necesarios para que puedan resolverse en la práctica, los problemas que habrán de presentarse. En particular, los que supone la coordinación, el financiamiento de los programas de construcción y su justa distribución entre las clases laborantes.

La modificación constitucional que se propone, corresponde a una evolución del Derecho Social que tiende a garantizar las condiciones

mínimas de bienestar para la población mediante sistemas de solidaridad, más que a través de la exigencia directa a una empresa determinada. Se consideró, no obstante, que deberían conservarse en el nuevo texto de la fracción XII del apartado A del Artículo 123, las obligaciones consignadas para las empresas que se encuentran fuera de las localidades urbanas en el sentido de establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Esto, tanto porque, de lo contrario, se hubieran afectado otras disposiciones legislativas y realidades sociales, como porque se estimó prudente mantener vigentes los derechos respectivos de los trabajadores frente a empresas cuya ubicación geográfica los coloca en situaciones particulares.

Se pensó también que, en aquello que no fuera estrictamente indispensable modificar, se mantuviera la redacción original de la fracción relativa, en señal de respeto al Constituyente de 1917.

Con las soluciones a que dará lugar es ta reforma habrán de lograrse sólidos avances den tro del programa social de la Revolución Mexicana. A un sistema limitativo sucederá otro gene ralizado; mecanismos que preveían originalmente la dotación en renta de las habitaciones serán reemplazados por otros que las otorgarán en pro piedad y un sistema individualizado de obligaciones será sustituido por otro más dinámico y equi tativo, que repose sobre la contribución de to dos los patrones.

Finalmente, se habrá encontrado una fór mula de crecimiento económico que amplíe automáticamente la redistribución de los beneficios de la riqueza y creando una institución perdurable y de grandes alcances, capaz de hacer frente a los requerimientos del porvenir.

EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA
DEL C. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA SOBRE
REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY FEDERAL
DEL TRABAJO EN MATERIA HABITACIONAL.

CC. Secretarios de la H. Cámara de
Diputados del Congreso de la Unión,
P r e s e n t e s :

LA REFORMA a la fracción XII del aparta
do A del Artículo 123 de la Constitución que con
esta misma fecha he iniciado, en caso de ser
aprobada, vendría a modificar tanto a la natural
leza de las obligaciones que los patrones tienen
respecto de sus trabajadores en materia de vivienu
da, como a extender a la totalidad de las persou
nas sujetas a una relación de trabajo los benefiu
cios que se derivan de tales obligaciones.

Crearía, además, el Fondo Nacional de
la Vivienda con recursos aportados por las empreu
sas a fin de constituir depósitos en favor de sus
trabajadores y establecer un sistema de financiau
miento que permita otorgar a éstos crédito barato
y suficiente para que adquieran en propiedad, viu
viendas cómodas e higiénicas.

La obligación de contribuir a este fondo por parte de los patrones, así como las modalidades mediante las cuales habrá de extenderse la posibilidad de que los trabajadores adquieran sus habitaciones, requiere, entre otras medidas, reformar el Título Cuarto, Capítulo Tercero de la Ley Federal del Trabajo y los Artículos 97 y 110 del propio ordenamiento, en los términos de la presente iniciativa.

Ella pretende el cumplimiento de la reforma constitucional que he propuesto por el establecimiento de normas claras, de carácter sustantivo, que fijen los derechos y las obligaciones que a las partes corresponden, previendo que las cuestiones relativas a la organización y funcionamiento del fondo, se precisen en una ley específica.

Las características fundamentales de las reformas que se proponen en relación con las disposiciones de la ley en vigor son las siguientes :

Se hace extensivo el derecho a que se les proporcione habitaciones a los trabajadores

temporales y eventuales y se suprime la limitación contenida en el artículo 139 de la Ley que se reforma y que únicamente confiere ese deshecho a los trabajadores de planta permanentes con una antigüedad de un año, por lo menos.

Se establece que la totalidad de las aportaciones que hagan las empresas al Fondo Nacional de la Vivienda se destinará a la constitución de depósitos en favor de los trabajadores. Esta prestación viene a sustituir al sistema de contratación fragmentaria y a nivel de cada empresa que establece la ley vigente.

Conforme al sistema fijado actualmente por la fracción V del artículo 145 de la ley en vigor, cuando las habitaciones se construyan para que sean adquiridas por los trabajadores, deberá determinarse en cada convenio, la aportación de la empresa y "la forma de financiamiento para completar el costo de la construcción, el que deberá ser pagado por los trabajadores con las modalidades que convengan las partes".

Con la reforma que ahora se propone, los trabajadores dispondrán de una aportación fija y permanente que las empresas harán a su favor y tendrán acceso a créditos que les serán otorgados por el organismo que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.

Las organizaciones de trabajadores consi
deraron que esta prestación, que a la vez proporci
ciona los recursos necesarios para el financiami
miento de habitaciones y constituye un fondo de
ahorro para los trabajadores y sus beneficiarios,
sustituye con ventaja la compensación por difere
ncia de renta que establece el artículo 151 vi
gente; toda vez que, en el texto actual, dicha
compensación queda sujeta a las eventualidades de
un convenio entre las partes y no cumple la finali
dad de habilitar al trabajador para adquirir
su casa en propiedad.

Por lo que hace el artículo 97 de la Ley
fue necesario conservar la excepción contenida en
la fracción II, para que puedan seguir siendo obje
to de descuento los salarios mínimos de los traba
jadores que, por razones distintas a las previsis

tas en las reformas que ahora se proponen o de acuerdo con las disposiciones en vigor, estén ocupando en arrendamiento casas habitación que sean propiedad de sus patrones.

Se consideró también necesario añadir a tal artículo una fracción III, con el propósito de facilitar el funcionamiento del Fondo Nacional de la Vivienda. En esta nueva fracción se prevé que los trabajadores podrán libremente aceptar, por créditos contraídos con el Fondo, descuentos que, en todo caso, no podrán exceder del 20% del salario.

Por semejantes razones se mantuvo la disposición contenida en la fracción II del artículo 110 de la Ley y se modificó la fracción III, explicitándose los conceptos por los cuales podrá conceder créditos el Fondo.

En el artículo 136 desaparece la división en fracciones, a fin de establecer que todos los patrones estarán obligados a proporcionar habitaciones a sus trabajadores, en los tér

minos de la reforma constitucional que se ha ini
ciado. Asimismo, se precisa que ésta obligación
se cumplirá aportando al Fondo Nacional de la Vi
vienda un 5% del monto de los salarios ordina
rios de los trabajadores a su servicio.

Dentro de este sistema de carácter gene
ral, se reconocen no obstante, ciertas modalida
des contenidas en los nuevos artículos 146 y 147.

En el primero, se exime a los patrones de
la obligación de pagar las aportaciones respec
tivas por sus trabajadores domésticos. Esto toman
do en cuenta la naturaleza peculiar de la rela
ción, así como el hecho de que la prestación de
este tipo de servicios implica habitualmente, la
de recibir habitación, tal como lo prevé el ar
tículo 334 de la Ley. Además, se estima que, por
no tratarse propiamente de empresas, no se conta
ría con esta excepción, el nuevo texto constitu
cional.

El artículo 147 autoriza al Ejecutivo
para determinar las modalidades con que se incor
porarán al régimen previsto en este capítulo los
deportistas profesionales y los trabajadores a do
mificio, atendiendo a las condiciones especiales
de estas actividades.

Se consideró, por otra parte, que el propio Ejecutivo debería tener la misma facultad respecto a las empresas que, por lo limitado de su capital o de sus ingresos, ameriten un trata miento especial. El artículo 148 prevé también que las resoluciones que al respecto se dicten podrán revisarse total o parcialmente cuando, a juicio del Ejecutivo, existan circunstancias que lo justifiquen, a fin de no establecer estatutos permanentes que no corresponderían al carácter dinámico de nuestra economía ni a los progresos que se pretenden alcanzar en los sistemas recau datorios.

Con objeto de evitar posteriormente con troversias y facilitar la recaudación, se preci sa lo que habrá de entenderse por salario para el efecto de determinar la obligación empres rial de aportar recursos a este Fondo. El artícu lo 143 señala que, dentro del régimen que se es tablece, las aportaciones patronales deberán ha cerse sobre la base de la cantidad que perciba ca da trabajador en efectivo por cuota diaria.

Se consideró igualmente conveniente de terminar un tope máximo para el pago de las con

tribuciones, que será el equivalente a diez veces el salario mínimo general en la zona de que se trate. De este modo, los trabajadores de salarios más altos estarán incorporados al régimen, pero los patrones no tendrán la obligación de cotizar por ello más allá del límite establecido, que variará gradualmente conforme a la elevación de los salarios mínimos y no hará por consiguiente necesario que se propongan reformas sucesivas a la ley por este concepto. Además, se obtendrá que el financiamiento que los trabajadores podrán recibir de este fondo, no alcance cuantías tales que excedan a su finalidad.

Para prevenir posibles evasiones al régimen, el artículo 142 mantiene la disposición de la ley en vigor en el sentido de que cuando una empresa se componga de varios establecimientos, su obligación de contribuir a la satisfacción de necesidades de vivienda obrera se extienda a cada uno de ellos y a la empresa en su conjunto.

En los artículos 137, 138, 139 y 140 se establecen los lineamientos generales para la organización y el funcionamiento del Fondo Nacional de la Vivienda.

En primer término, la determinación de su objetivo, que es el de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a los trabajadores mediante la constitución y operación de sistemas de financiamiento que les permitan adquirir en propiedad tales habitaciones.

De acuerdo con la reforma constitucional propuesta y con principios e instituciones ya establecidos en el Derecho del Trabajo, se dispone que los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda deberán ser administrados por un organismo cuya composición será tripartita y que estará integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patronos.

A dicho organismo se le faculta para regular los procedimientos y normas con apego a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad sus habitaciones. Así, quedará a la decisión de las partes interesadas la resolución de los problemas prácticos que puedan presentarse y la determinación de los criterios generales que normarán la operación del fondo, con apego a la ley.

Con este fin, el artículo 140 precisa que el organismo que se propone constituir tendrá a su cargo la coordinación y el financiamiento general de los programas de construcción de casas habitación destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

El artículo 149, amplía los conceptos anteriores y establece la obligación de distribuir equitativamente entre las distintas regiones y localidades del país, así como entre las diversas empresas o grupos de trabajadores, la aplicación de los recursos de que se disponga.

Se quiere, en efecto, que tratándose de un sistema de carácter nacional, fundado en la solidaridad, la distribución de los beneficios sea lo más justa y equilibrada posible. A tal efecto se determinó expresamente que el otorgamiento individual de los créditos se llevará a cabo, en caso necesario, conforme a un sistema de sorteos, cuyas características serán establecidas en la ley que regule el funcionamiento de dicho organismo.

El artículo 141 determina el destino de las aportaciones que los patrones harán al Fondo, con sujeción a un régimen que, además de permitir a los trabajadores el acceso a la propiedad de sus habitaciones, les hace beneficiarios a un ahorro constante y permanente. Así, se define por una parte que el Fondo Nacional de la Vivienda, que constituye un gasto de previsión social de las empresas, se aplicará en su totalidad a constituir depósitos en favor de los trabajadores. El 40% del importe de estos fondos se abonará a los pagos iniciales y mensuales del crédito que se otorga al trabajador a fin de que su economía se vea menos gravada.

Se establece también que cuando el trabajador concluya de pagar su crédito, las aportaciones empresariales subsecuentes que le correspondan continuarán aplicándose a integrar un nuevo depósito a su favor con el que podrán contraer otros créditos para reparar o mejorar su vivienda o para adquirir una nueva.

Como, por diversas razones, no todos los trabajadores harán uso del crédito se ha previsto que transcurridos diez años tendrán derecho a que

se les haga entrega, periódicamente, del saldo de los depósitos que se hubieren constituido en su favor. También se establece que cuando el trabajador deje de serlo o en caso de incapacidad total permanente o de muerte, se entregará el monto total de este depósito a él mismo o a sus beneficiarios.

Naturalmente, en el caso de que los trabajadores que perezcan o que concluyan su relación de trabajo hubieran recibido crédito hipotecario, la devolución de esos depósitos se hará deduciéndose las cantidades abonadas para el pago de las obligaciones contraídas con el Fondo.

Las disposiciones anteriormente mencionadas tienen como propósito favorecer doblemente a los trabajadores, tanto por cuanto las aportaciones empresariales integrarán el Fondo que hará posible el financiamiento de las casas habitación, como porque, al aplicarse a favor de los trabajadores, representará para ellos un ahorro que se incorporará a su patrimonio familiar y les facilitará los pagos que tengan que hacer en el caso de que contraigan créditos.

Además, se estipula en el artículo 145, para el caso de incapacidad total permanente o de muerte, que los créditos llevarán implícita la contratación de un seguro de manera que el trabajador o sus beneficiarios queden liberados de las obligaciones derivadas del crédito, asegurando la propiedad de la habitación como patrimonio de familia.

En virtud de que el sistema de financiamiento reposa sobre las aportaciones generalizadas y continuas de los empresarios y que el propósito fundamental de las reformas es la adquisición en propiedad de las habitaciones, el artículo 150 precisa que el hecho de que un patrón proporcione a los trabajadores vivienda en comodato o en arrendamiento, no lo exime de su obligación de contribuir al Fondo y reitera que esta obligación continua vigente, aún respecto de aquellos trabajadores que hubieren sido favorecidos por créditos otorgados por el propio Fondo.

El artículo 151 conserva el régimen en vigor para los casos en que los patrones den en arrendamiento habitaciones a sus trabajadores, lo que es frecuente tratándose de empresas que

se encuentran fuera de las poblaciones o la naturaleza de cuyas labores exige proporcionarles ca sas. Estas circunstancias no eximen al patrón de cotizar al Fondo, a fin de respetar el princi pio de generalidad y de contribuir a la constitu ción de un ahorro en favor de quienes le prestan sus servicios.

Para prever otros casos en que los pa trones estén otorgando actualmente, o hayan otor gado en el pasado, prestaciones en materia de ha bitación, se proponen diversas disposiciones transitorias.

Tomando en cuenta criterios firmes en ma teria de trabajo y de seguridad social, se consi dera que las empresas que con anterioridad a esta ley otorguen a sus trabajadores prestaciones en materia de habitación, las seguirán dando si el monto de las mismas es igual o superior a las obligaciones que establece este capítulo y no de berán pagar aportaciones correspondientes.

En consecuencia, si el valor de las pres taciones fuere inferior a las aportaciones previs tas en el régimen, las empresas deberán cubrir al

Fondo la diferencia. Se ha pensado, además, que es conveniente promover una mayor participación en el Fondo de los patronos y trabajadores que han establecido hasta la fecha otro tipo de prestaciones en esa materia. Por este motivo se establece la posibilidad de que los trabajadores beneficiarios de prestaciones en materia de vivienda puedan optar por prescindir de ellas y solicitar a la empresa que entregue la aportación que les corresponde al Fondo Nacional de la Vivienda.

También se estima que el organismo tripartita responsable de la administración de los recursos del Fondo tendrá los elementos de juicio suficientes para resolver las controversias que se susciten sobre la valuación de las prestaciones y para resolver en consecuencia hasta qué monto y en qué casos quedan sustituidas las obligaciones de las empresas para contribuir al Fondo.

Finalmente, se prevé en un Artículo Transitorio el caso de los trabajadores que hayan adquirido en propiedad casas habitación con ayuda de las empresas, ya sea en aplicación del

mandato constitucional o de disposiciones pactadas en contratos individuales o colectivos. En tales casos, se considera que las empresas están obligadas a enterar al Fondo el sesenta por ciento de la aportación que les corresponde, a fin de que sus trabajadores puedan seguir siendo sujetos de crédito.

A pesar de que el régimen consagrado en este capítulo prevé el establecimiento de un sistema de solidaridad social que sustituya al de convenios particulares con las empresas, se consideró pertinente mantener, con independencia de las acciones administrativas o económico-coactivas que podrá ejercer el Fondo, el derecho de obreros y empresas a presentar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje las acciones que les correspondan por incumplimiento de las obligaciones relativas a vivienda.

En la reforma propuesta al artículo 782 se prevé, específicamente, la tramitación de los conflictos que se susciten por la aplicación del artículo 151 de la Ley, manteniéndose así la disposición actual, pero ajustándola a la numeración de las reformas que se proponen.

El Ejecutivo a mi cargo considera que las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, cuya reforma propone reglamentarían adecuadamente el nuevo texto de la fracción XII del apartado A del Artículo 123 de la Constitución y confía en que, si así lo tiene a bien el H. Congreso de la Unión, mediante la expedición de la ley que cree el organismo encargado de administrar los recursos del Fondo, podrá darse forma definitiva a una institución de la que se esperan señalados e inmediatos progresos en el cumplimiento de nuestro programa revolucionario.

EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA
DEL C. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA SOBRE
LA LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL
DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

CC. Secretarios de la H. Cámara
de Diputados del Congreso de la
Unión, presentes:

AL SOLICITAR a la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión que se sirviera convocar a un periodo de sesiones extraordinarias, manifiesté la importancia que el Ejecutivo a mi cargo otorga a la consideración de las disposiciones legales relativas a la vivienda de los trabajadores.

Una vez aprobada y promulgada la reforma a la fracción XII del apartado A del Artículo 123 de la Constitución General de la República, se hacía necesario suscitar de inmediato la atención del Congreso para que tuviese a bien ocuparse de los instrumentos jurídicos que harán posible llevar a la práctica los propósitos de solidaridad social contenidos en el nuevo texto constitucional.

El Ejecutivo Federal ha sometido ya a la consideración de ese Honorable Congreso un proyecto de reformas a la Ley Federal del Trabajo, entre

las que destacan las relacionadas con las disposi
ciones del Título Cuarto, Capítulo III, que regu
la la obligación patronal de contribuir a la cons
titución y operación de un Fondo Nacional de la
Vivienda, y los derechos que corresponden a los
trabajadores.

Ahora, y en acatamiento del mandato cons
titucional que considera de utilidad social la ex
pedición de una ley para la creación de un orga
nismo destinado a administrar ese Fondo, me permi
to someter a vuestra soberanía este proyecto que
propone el establecimiento del Instituto del Fondo
Nacional de la Vivienda para los trabajadores.

El texto de la fracción XII del apartado
A del Artículo 123 constitucional en vigor, pres
cribe que el organismo cuya creación se propone
esté integrado por representantes del Gobierno Fe
deral, de los trabajadores y de los patrones.
Disposición que obedece, en gran medida, al hecho
de que el Fondo Nacional de la Vivienda se insti
tuye como un mecanismo de solidaridad social, de
carácter nacional.

Con anterioridad a la reforma constitu
cional, la obligación de dotar de vivienda a los
trabajadores debía cumplirse, por diversos meca
nismos que descansaban en las relaciones obrero
patronales. La creación de un sistema, generali
zado a la totalidad de la clase trabajadora en
que concurrirán también con sus aportaciones to
dos los empresarios, exige, en cambio, la inter
vención del poder público en su administración.

Esta es la razón por la que el Institu
to se define como un organismo de servicio so
cial que, de ser creado por Ley del Congreso de
la Unión, quedará tipificado como organismo fis
cal autónomo.

Por otra parte, si bien la tutela de los
derechos de los trabajadores en la relación obre
ro-patronal corresponde inicialmente a sus orga
nizaciones, cuando se establece un sistema genera
lizado y obligatorio, compete al Estado el deber
de implantar los mecanismos que permitan la ade
cuada protección de las garantías de todos los
trabajadores, vigilar su cumplimiento y adminis
trar las instituciones correspondientes.

Las instituciones de la República promueven la participación de los factores de la producción en la administración de organismos públicos cuyo funcionamiento directamente les afecta. Tendencia consecuente con el espíritu del Artículo 123 constitucional que, sin detrimento de su carácter tutelar de los derechos de los trabajadores, propicia el equilibrio y la armonización de los factores de la producción. Existe, en efecto, una tradición jurídica en nuestro país que vincula democráticamente a los sectores de actividad económica en las instituciones del derecho social, particularmente las relacionadas con el trabajo.

La experiencia adquirida justifica plenamente estas fórmulas de administración tripartita y autoriza a considerarlas como eficaces y dignas de mayor extensión. Tal es el caso, entre otros, del Instituto Mexicano del Seguro Social, la Comisión de los Salarios Mínimos y los Tribunales Laborales. Instituciones todas, que han venido desarrollando una práctica efectiva de participación y de diálogo entre los factores de producción, y por ende, nuestros principios de convivencia, y han correspondido al propósito superior de la comunidad nacional, que busca simultáneamente la creación de fuentes de riqueza y la más justa distribución del ingreso.

La organización tripartita de las instituciones de derecho social ha revelado ser una fórmula adecuada para incrementar, bajo la coordinación del Gobierno, la responsabilidad de los factores de la producción en los asuntos de interés nacional. Ha demostrado, igualmente, su capacidad para relacionar con auténtico sentido democrático, la administración pública con las necesidades y aspiraciones concretas de los beneficiarios de sus servicios.

Por las razones expuestas, el Ejecutivo Federal a mi cargo propuso que en la reforma a la fracción XII del apartado A del Artículo 123 de la Constitución se estipulase que el organismo encargado de administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda estuviese integrado por los representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones; proposición que fue aprobada por ese H. Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados.

En cumplimiento de ese mandato constitucional, el presente proyecto determina la participación de las organizaciones de los trabajadores y de patrones, y de funcionarios del Gobierno

Federal, dentro de los órganos de administración y vigilancia del Instituto. Esta participación orientará el funcionamiento de la institución conforme a los programas generales de desarrollo del país trazado por el Gobierno y armonizará los intereses sectoriales, previéndose además, que con base en otros antecedentes institucionales, pueda coordinarse con establecimientos públicos que persiguen fines similares, para que cumpla con la mayor eficiencia su cometido.

Respecto del patrimonio del Instituto, se propone se integre con el propio Fondo Nacional de la Vivienda, de acuerdo con los lineamientos que establecen el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que establecerá la Ley Federal del Trabajo, de aprobarse las reformas propuestas a ese H. Congreso por el Ejecutivo Federal, con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal, con los bienes y derechos que adquiera por cualquier título y con los rendimientos que se obtengan de la inversión de todos esos recursos.

Por cuanto a la estructuración orgánica del Instituto, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, fijará las bases para determinar las organizaciones nacionales de trabajadores y de patrones que intervengan en la constitución y funcionamiento de sus diferentes órganos directores.

La Asamblea General, responsable de determinar la política y los programas que habrán de orientar la marcha de la institución, estará integrada por un adecuado número representativo de miembros de los diversos sectores. Se estima conveniente, sin embargo, no otorgar el voto a título individual, sino que se exprese unitariamente, por sector, ya que tratándose de resoluciones de carácter general, en las que importa la firmeza y estabilidad de los criterios y considerando además que de las votaciones de la Asamblea surgirá la integración de otros órganos de gobierno, es sin duda necesaria la unificación de opiniones y de posiciones en el seno de cada representación.

En cambio, tanto en el Consejo de Administración como en la Comisión de Vigilancia se propone que el voto sea individual, ya que se

considera que las cuestiones de carácter técnico que habrán de resolverse, e inclusive no pocos ca sos concretos, podrán ser mejor tratados por el criterio personal de cada uno de los integrantes de esos órganos.

Al Consejo de Administración corresponde rá principalmente decidir sobre inversiones y ope raciones del Instituto, reglamentar sus activida des y resolver sobre el establecimiento de comi siones consultivas regionales que asesoren y pro pongan proyectos de vivienda en sus respectivas circunscripciones territoriales.

En la Comisión de Vigilancia estarán tam bién representados los factores de la producción junto al Gobierno Federal. Sus atribuciones de vigilancia y auditoría se complementarán con otras, de carácter correctivo, que le permitirán proponer medidas tendientes a mejorar el funcionamiento del Instituto.

Un Director General nombrado por la Asam blea General a proposición del C. Presidente de la República encabezará los órganos ejecutivos. Es evidente que la operación cotidiana de una institu

ción como la que esta Ley establece, debe descansar en la responsabilidad de personal técnico y con líneas de mando claramente definidas que eviten todo género de distorsiones administrativas.

El marco de actividades del Director General estará regulado por las disposiciones de los órganos de gobierno a los que debe rendir cuentas. Ejecutará los acuerdos del Consejo y tendrá la facultad de nombrar al personal del organismo señalándole sus atribuciones y remuneración según tabuladores aprobados por el Consejo. El Director General tendrá la representación legal del Instituto.

En virtud de que la autoridad ejecutiva del Instituto es unitaria, se propone el establecimiento de dos Directores Sectoriales, que tendrán como exclusiva función el servir de enlace entre su respectiva representación y el Director General. Así, este último podrá consultar cuando lo estime conveniente y recibir las sugerencias de un miembro calificado de cada uno de los sectores interesados en la marcha del Instituto.

La Comisión de Inconformidades y de Valuación, conjunto de mecanismos representativos, estará integrada por tres miembros y fungirá como órgano administrativo, de carácter eminentemente técnico. Por la importancia que habrá de tener la evaluación de las prestaciones en materia de habitación que las empresas proporcionen a los trabajadores, los dictámenes que al respecto elabore la Comisión, serán resueltos, en definitiva, por el Consejo de Administración.

El proyecto establece las bases necesarias para el adecuado cumplimiento de la obligación constitucional a cargo de las empresas de hacer aportaciones al Fondo, que deberán ser del 5% del monto del salario de sus trabajadores de acuerdo con la reforma a la Ley Federal del Trabajo en vigor, así como la de enterar los descuentos que realicen en dichos salarios para el pago de las amortizaciones correspondientes a los préstamos concedidos por el Instituto. A estas obligaciones se les da el carácter de fiscales con el propósito de asegurar la adecuada operación del Fondo y en virtud de que representan contribuciones destinadas a la realización de un servicio social, a cargo del Instituto.

La recaudación y el cobro de los recursos se hará a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de las oficinas autorizadas por ésta, lo que permitirá el aprovechamiento del sistema bancario nacional y que las operaciones del Instituto se lleven a cabo con la mayor seguridad y economía.

Para que las aportaciones de los patrones permitan otorgar el crédito barato y suficiente que señala la Constitución, los depósitos que se hagan tienen un plazo fijo de 10 años, sin causa de intereses, y a fin de que beneficien en la mayor medida posible a los trabajadores, se propone queden exentos de toda clase de impuestos y que no puedan ser objeto de cesión o embargo, excepto cuando se trate del cobro de créditos otorgados a sus titulares por el Instituto.

Conforme a estos criterios, la Iniciativa de Ley prevé que cuando un trabajador, titular de depósitos constituidos a su favor en el Instituto, se jubile o deje de estar sujeto a una relación laboral, pueda optar por recibir de inmediato el total de los depósitos que le correspondan

o permanecer dentro del sistema. Esto permitirá al trabajador escoger el régimen que estime más conveniente según su situación y necesidades y propiciará que el Fondo cuente con mayores recursos facilitando el otorgamiento progresivo y creciente de préstamos.

En el supuesto de que un trabajador que de incapacitado de manera total y permanente o muera, el monto de los depósitos se entregará, en su caso, al propio trabajador o a sus beneficiarios. En la segunda hipótesis, se considera que, tratándose de ahorros a favor de los trabajadores, debe prevalecer su libre voluntad para señalar a las personas que disfrutarán de los mismos. En defecto de lo anterior, se establece un régimen de prioridades que tiende a proteger a los familiares o a las personas que hubiesen hecho vida conyugal o dependido económicamente del trabajador.

Para no poner en peligro el patrimonio familiar derivado de los derechos que se otorgan a los trabajadores, éstos quedarán asegurados de modo que, en caso de incapacidad total o de muerte, cesen las obligaciones contraídas con el Ins

tituto. Todos los gastos de este aseguramiento correrán a cargo de la institución.

El sistema de financiamiento se estructurará conforme al régimen previsto por la Constitución, dentro del cual los recursos del Instituto deberán destinarse al otorgamiento de créditos a los trabajadores titulares de depósitos, para la adquisición, construcción, reparación, ampliación o mejoras de habitaciones o para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos, así como a la concesión de créditos a promotores o constructores, destinados a la edificación de conjuntos habitacionales, cuyas viviendas sean adquiridas en propiedad por los trabajadores.

Los créditos a los trabajadores se concederán a una tasa de interés del 4% anual sobre saldos insolutos, notoriamente inferior a la que prevalece en el mercado, y a plazos no menores de 10 y hasta 20 años; esto último tratándose de préstamos para la construcción o adquisición de habitaciones. Este sistema, particularmente benéfico para los trabajadores que reciban crédito del Instituto, se fortalece con una disposición

que prevé una prórroga hasta de 12 meses en el pa
go, sin intereses, de las amortizaciones corres-
pondientes, en los casos en que el acreditado deje
de estar sujeto a una relación laboral.

La iniciativa reconoce el derecho de los
trabajadores para ejercer el crédito que les otor-
gue el Instituto en la localidad que designen, in
dependientemente de aquélla o aquéllas en las que
presten sus servicios. De esta manera, se asegu-
ra que los asalariados que por naturaleza de su
trabajo, no cuenten con domicilio fijo, escojan
con absoluta libertad la ubicación de su vivienda.

En virtud de que el precepto constitucio-
nal a cuya reglamentación corresponde la presente
iniciativa, determina que en esta ley deben de re
gularse las formas y procedimientos conforme a
los cuales los trabajadores puedan adquirir en
propiedad habitaciones, el proyecto establece un
régimen flexible que, tomando debidamente en cu
enta la equidad en la aplicación de los recursos y
su adecuada distribución geográfica, permite al
Instituto asignarlos al otorgamiento de los diver
sos tipos de créditos que puede conceder, conside

rando, entre otros elementos de juicio, la procedencia de las aportaciones, la demanda y las necesidades de habitación en las diversas zonas del país y la factibilidad de realizar los proyectos correspondientes.

Una vez hecha esta asignación los créditos individuales se otorgarán con vistas a las necesidades de los propios trabajadores y de sus familias, al monto del salario de los presuntos acreditados y a las características de las habitaciones respectivas. En los casos que existan grupos de trabajadores con el mismo derecho a obtener créditos, el otorgamiento se hará por sorteo a fin de asegurar la debida objetividad en la materia.

En atención al carácter financiero del organismo, su control y vigilancia quedan encomendados a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La primera deberá intervenir y vigilar que la contabilidad del Instituto y sus operaciones se ajusten a las normas establecidas, informando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de las irregularidades que a su juicio encuentre, pa

ra que se corrijan. Esta Secretaría deberá opinar sobre los valores de renta fija en que el Instituto pueda invertir transitoriamente sus recursos, aprobar los financiamientos que reciba y vigilar que sus programas financieros anuales no excedan a sus presupuestos de ingresos corrientes y a los financiamientos que se le concedan.

El cumplimiento de la obligación patronal de enterar los aportes se basará en los registros fiscales y corresponderá al Consejo de Administración determinar en un instructivo los términos respectivos.

Con el objeto de asegurar que todo trabajador quede inscrito y disfrute cabalmente de los beneficios del régimen propuesto, se determina el derecho de los trabajadores a proporcionar informes al Instituto, acerca de las omisiones patronales que puedan afectarlos y la propia institución, en cualquier caso, puede decidir sobre la procedencia de la inscripción.

La información a los trabajadores acerca del monto de las aportaciones a su favor y la cuantía de los descuentos para pagar créditos otorgados

está ampliamente garantizada, ya que constituye un elemento de seguridad y tranquilidad, y debe proporcionarse en cualquier momento. Los patrones por su parte, están obligados a entregar constancias del registro al trabajador que deje de prestarle sus servicios.

Las experiencias de instituciones que pueden tener semejanza con el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, y la necesidad de encontrar mecanismos prácticos y ágiles, originan las normas relativas al cobro de los aportes. Estos se enterarán bimestralmente y a través de las oficinas receptoras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual concentrará las aportaciones y las entregará periódicamente al Instituto, en plazos ciertos y fijos. De esta manera, se establece un sistema de regularidad, que permite la planeación de los programas y los financiamientos de la institución.

La pérdida de la calidad de asalariado y sus efectos han sido determinados con precisión con objeto de extender, dentro de límites posibles, los beneficios del sistema. Así, sólo al transcu

rrir 12 meses desde el momento de dejar de prestar servicios a un patrón, se extenderá que ha terminado la relación de trabajo, salvo que exista litigio pendiente ante las autoridades laborales. De esta forma, se impiden las sucesivas altas y bajas, que implican inútiles gastos administrativos, y se mantienen los depósitos a favor del trabajador.

La Iniciativa de Ley contiene un sistema de recursos para solucionar las posibles controversias que pudieran surgir con el funcionamiento del Instituto.

En primer lugar, se instituye un recurso de inconformidad para resolver cualesquiera actos del Instituto que lesionen a los trabajadores y a sus beneficiarios o a los patrones. Por la naturaleza de este recurso, se ha estimado conveniente dejar a opción de los interesados el agotarlo o acudir directamente a los tribunales para sustanciar su reclamación. Agotado dicho recurso, o en caso de desestimarlo, será a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje a la que corresponda conocer de las controversias que se susciten entre los trabajadores y el Instituto; el Tribunal Fiscal de

la Federación conocerá a su vez, de las que se planteen entre los patrones y el propio Instituto y, por último, serán los tribunales ordinarios los competentes para resolver las controversias derivadas de adeudos de los trabajadores por créditos que les haya concedido el propio Instituto.

El sistema de infracciones abarca tres aspectos : el que se refiere a las que se cometan a la presente Ley en su calidad de conjunto de normas de trabajo; el relativo al incumplimiento de cargas fiscales; y el que considera la comisión de actos que nuestras leyes penales catalogan como delitos.

Corresponderá a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social la facultad de imponer, en su caso, las multas por infracciones a esta ley que comentan los patrones en perjuicio de sus trabajadores o del Instituto.

De acuerdo con el artículo 29, tanto las obligaciones patronales de hacer las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y enterar, en su caso, los descuentos, como

los mecanismos para su cobro, tienen el carácter de fiscales. Consecuentemente, el incumplimiento de esas obligaciones cae en el ámbito de las infracciones fiscales.

Comete delito de fraude el patrón que recurra a cualquiera de los medios previstos por la legislación penal para omitir total o parcialmente el pago de sus aportaciones y el entero de los descuentos.

Supuesto que el Instituto habrá de tener carácter tripartita, el Ejecutivo a mi cargo juzgó oportuno recoger las opiniones y los estudios técnicos elaborados por los organismos de trabajadores y patrones a fin de utilizarlos ampliamente en la redacción de este proyecto de Ley. Estima que el documento así formulado recoge las aspiraciones legítimas de los sectores y que, como deberá hacerlo en adelante el Instituto, los armoniza conforme al interés superior de la comunidad.

El proyecto contiene los preceptos que se consideraron indispensables para normar el funcionamiento administrativo del Instituto. Deliberadamente no se han precisado con detalles algunos pro

cedimientos que deberán ser orientados, necesariamente, por la experiencia y que serán, por consiguiente, objeto de normas internas que irán poniendo en vigor los órganos de gobierno de la Institución. El Instituto deberá, por otra parte, atender cuestiones cuya naturaleza evolucionará con el tiempo y se pensó por ello organizado con la flexibilidad suficiente para que pueda resolverlas de una manera práctica.

El Instituto que se pretende crear tiene, sin duda alguna, características novedosas. Aunque en la formulación del proyecto se tomaron en cuenta diversas experiencias institucionales, se estimó asimismo que tanto el origen constitucional del organismo, como las necesidades específicas a las que habrá de hacer frente, obligaban a dotarlo de normas, en muchos casos originales.

La expedición de este instrumento viene a complementar, en la esfera legislativa, la creación de las bases institucionales para afrontar globalmente el problema de la vivienda de los trabajadores en los términos previstos por la reforma a la fracción XII del apartado A del Artículo 123 constitucional.

Se trata de establecer un sistema de solidaridad social que conjugue la obligación de todos los patrones de la República y sume igualmente los derechos de todos los trabajadores para resolver con posibilidades de éxito, un problema que se consideraba de muy difícil solución si se le hacía frente, como estaba previsto hasta ahora, en el ámbito de cada empresa.

El mecanismo financiero que se pondrá en marcha, contribuirá a incrementar la actividad económica del país e irá formando, a lo largo de los años, un valioso patrimonio, constituido en favor de los trabajadores, lo que representa una destacada conquista en la política social de la Revolución Mexicana.

El problema es sin embargo de tal magnitud, que no bastarán, sobre todo en sus inicios, los recursos del Fondo para resolverlo satisfactoriamente. Al lado de él subsistirán y se ampliarán otros mecanismos de financiamiento y otras promociones del Estado que, en su conjunto, integran una política de vivienda, seguridad social, desarrollo regional y regeneración urbana.

Es pertinente recordar, asimismo, que los aspectos financieros del programa habitacional de los trabajadores se vinculan, por necesidad, con las perspectivas mismas del desarrollo económico y social del país y particularmente con el crecimiento de los volúmenes de empleo y con la elevación de los niveles de vida de la población.

La Institución y su crecimiento dependerán, así, del impulso que podamos dar a las oportunidades laborales, la productividad general de la sociedad, la justa remuneración al trabajo humano, el mejoramiento en nuestros sistemas de convivencia y el desenvolvimiento de los programas de bienestar social.

Por otra parte, en sus aspectos operativos, el funcionamiento del Fondo no dependerá exclusivamente de las aportaciones económicas que lo sostengan, ni siquiera del apoyo financiero que habrá de prestarle el Gobierno Federal. Dependerá, igualmente, de una conjugación de factores externos entre los cuales se encuentran, principalmente, la adecuada distribución de los

centros de trabajo en el territorio nacional, el desarrollo de los servicios municipales, la promoción de actividades educativas y de esparcimiento, la planeación racional de los centros urbanos y una amplia política de reservas territoriales.

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

Hechas las anteriores consideraciones, el Ejecutivo a mi cargo estima que la creación del Instituto constituye un paso firme, dotado de una enorme potencialidad para resolver eficazmente el problema de la vivienda, tal como se lo propuso en su programa de trabajo el Gobierno de la República.

Desde las primeras jornadas en que solicité la confianza de los mexicanos para constituirme, por su mandato, en el coordinador de los esfuerzos nacionales, reiteré que los trabajadores de México tenían derecho a una morada familiar digna.

Durante varios meses de diálogo y de trabajo, después de haber analizado las experiencias acumuladas en años anteriores, de haber escuchado la opinión de los sectores más interesados y de los técnicos en la materia, el Ejecutivo Federal tomó la determinación de proponer al Poder Legislativo las reformas adecuadas a los instrumentos jurídicos vigentes a fin de emprender con el mayor vigor la resolución de uno de los problemas fundamentales que aquejan a la comunidad mexicana.

Al someter este proyecto a su elevada consideración lo hago pues, animado por la certidumbre de que, dentro del marco de división y colaboración de Poderes establecido por la Constitución, nos aprestamos a imprimir un avance sustantivo en el logro de la justicia social, que es meta primordial del régimen político de la República.

La actividad histórica del INFONAVIT se puede resumir como sigue : hasta el año de 1976, se había financiado la construcción de 101,402 viviendas durante el periodo de 1977-1978-1979 se financiaron 20,401, 30,447, y 40,991 viviendas respectivamente, alcanzando un total de 91,839 unidades. La expectativa para finales de este año indican la terminación de 37,100 viviendas, las que sumadas a las del trienio anterior arrojan una cifra de 128,939, que corresponde a un promedio anual de 32,235 unidades y un 27% superrior a las construidas en el sexenio anterior en un lapso similar.

Las acciones de la vivienda terminada (Línea 1), acumuladas a diciembre de 1979 ascienden a la cantidad de 193,241, la que sumada a la expectativa de este año arroja una cifra de 230,341 acciones.

Por otra parte, las acciones de vivienda en otras líneas acumuladas a diciembre de 1979 ascienden a 22,216 créditos para la adquisición de vivienda propiedad de terceros, la construcción en terreno propio, mejoramiento o ampliación de

vivienda y pago de pasivos (Líneas II y V) la que sumada a la expectativa de este año, 8,464 créditos, arroja una cifra de 30,680 acciones.

El total de acciones realizadas en los mismos lapsos presentan la cantidad de 215,457 para diciembre de 1979, de 45,564 como expectativa del presente año y un gran total de 261,021 acumuladas para fin de año.

Los recursos totales del INFONAVIT estimados para fines de 1980 suman 69,436 millones de pesos contra los 52,000 millones a que ascendieron hace un año.

Como ustedes habrán podido observar, no existe paridad simple entre el incremento de los recursos y el de las acciones realizadas como hubiera sido deseo. Los incrementos de los costos de producción de vivienda seguirán siendo motivo de preocupación del Instituto, por lo que todas nuestras actividades se desarrollan con miras a disminuir estos efectos negativos.

Combatir la inflación, abaratar los costos de los insumos materiales, preservar la capacidad del poder adquisitivo del trabajador y otros

y aprobación por las autoridades públicas estatales y municipales; y en segundo, por los costos y tiempos derivados de los ordenamientos legales para la entrega, administración, escrituración y mantenimiento de las viviendas.

IV. OTRO OBSTACULO : LA INFLACION.

La inflación es un aumento general y sostenido de los precios.

En esta tesis no se pretende hacer un estudio acerca de los orígenes de la inflación, si no más bien, cómo afecta en el costo de la vivienda.

Es evidente que la inflación es injusta, por cuanto le quita poder adquisitivo a las capas más débiles de la sociedad (a los jubilados, a los asalariados y a los campesinos) en favor de los más fuertes (industriales, comerciantes). La inflación reduce los ingresos reales de las universidades, hospitales y bibliotecas, y de la gente que trabaja en ellas.

Además causa disgusto y desazón general, pues aunque la gente reciba salarios más altos, siente que ese aumento le pertenece y no le gusta que los altos precios se lo arrebaten de las manos.

El año pasado, los precios al consumidor en México se elevaron 29.8%; al mayoreo, 26.4%. Fue ésta la tasa de inflación más elevada en más de 30 años. Sólo durante el periodo 1976-1977, inmediatamente posterior de la gran devaluación del peso, había padecido México una tasa mayor en el alza de precios.

El año de 1980 mostró la nueva etapa inflacionaria que ahora atormenta a la nación. Cuatro años después de la devaluación de 1976, los precios siguen subiendo más de dos veces más rápidamente que en 1955 (13.6%), el año que siguió a la devaluación anterior. Cabe señalar que la tasa de inflación de 1955 fue la más elevada en México durante 18 años, hasta que se inició la nueva era de hiperinflación en 1974.

Revisando el proceso del alza de precios en México en los últimos 27 años, podemos detectar tres etapas de inflación.

En la primera etapa, de 1953 a 1960, hubo sólo dos años de "elevada" inflación. Estos ocurrieron

en el año de la devaluación del peso en 1954 (aumento del 8.6% en los precios al mayoreo) y el año si guiente, en 1955 (13.6%). Fueron consecuencias re lativamente moderadas de la devaluación de 1954 cuando la paridad del peso se alteró de \$8.65 a \$12.50 (un aumento del 44% en pesos para comprar un dólar).

En sólo dos años, se logró reducir rápidamente la tasa de inflación. La tasa promedio anual, durante los siguientes cinco años, hasta 1960, fue de 3.9%. Esto constituye un señalado contraste con los violentos resultados derivados de la devaluación de 1976 cuando el peso se devaluó de \$12.50 a \$20.00 por dólar. Pero las circunstancias de 1976 eran muy distintas a las de 1954 en México y en el resto del mundo.

La segunda etapa, se caracterizó por una dé cada de baja inflación durante los años sesenta, cuando la tasa promedio anual de inflación al mayoreo fue de apenas 2.6%. En E.U., el promedio fue de 1.5%.

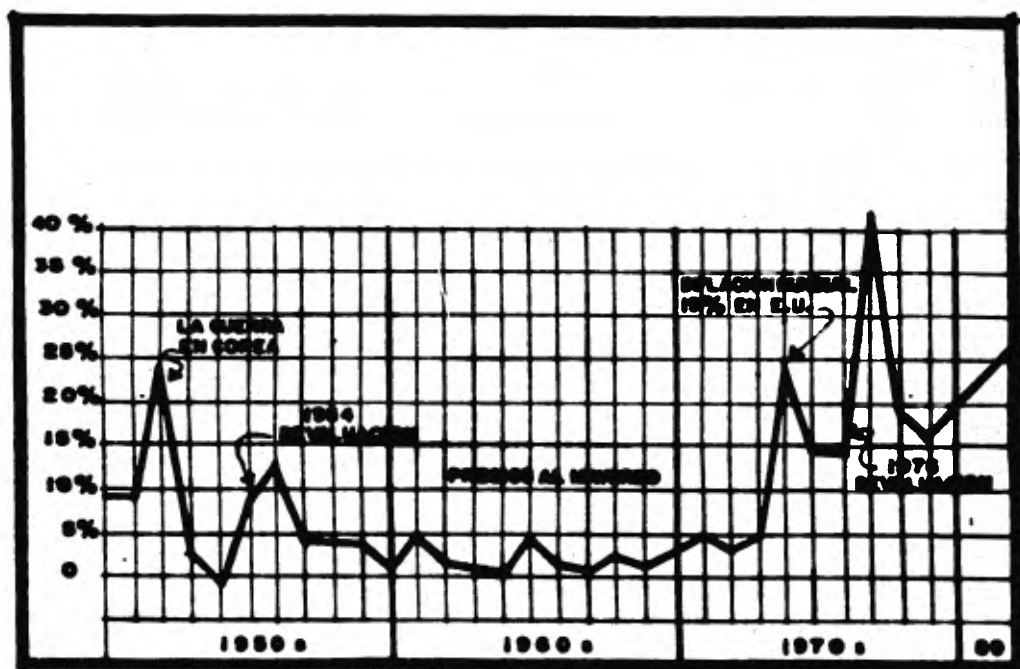
La tercera etapa marcó el inicio del periodo inflacionario de dos dígitos en México. Este comenzó en 1973, después de la segunda devaluación del dólar, cuando Washington puso fin a la libre convertibilidad del dólar en oro.

En México, la inflación está floreciendo en una economía adolescente que se encuentra en una etapa de crecimiento tan rápida e irregular, que es tá provocando carencias y cuellos de botella que só lo contribuyen a agravar el proceso inflacionario ya existente.

Al iniciarse el año, muchos indicadores no se ven alentadores en cuanto a una reducción de la inflación. El precio promedio de los productos si derúrgicos aumentó el 24.8%. Las tarifas de carga ferroviarias se han elevado 23%; los pasajes aéreos han subido 16%; los precios de los cigarros hasta 30%; el salario mínimo en toda la República subió un promedio del 32% y los costos de construcción de la vivienda popular alrededor de 33%.

TRES DECADAS DE INFLACION EN MEXICO

(13)



FUENTE BANCO DE MEXICO

(13). "El Inversionista Mexicano". Planeación Estratégica, febrero 2 de 1981. Vol. XXV, No. 481 México 12, D.F.

La Gráfica muestra claramente que en las últimas tres décadas de inflación en México, no había existido un periodo comparable al de ahora. En relación con 1952, el peso de hoy apenas tiene un valor real de 10.4 centavos de poder adquisitivo.

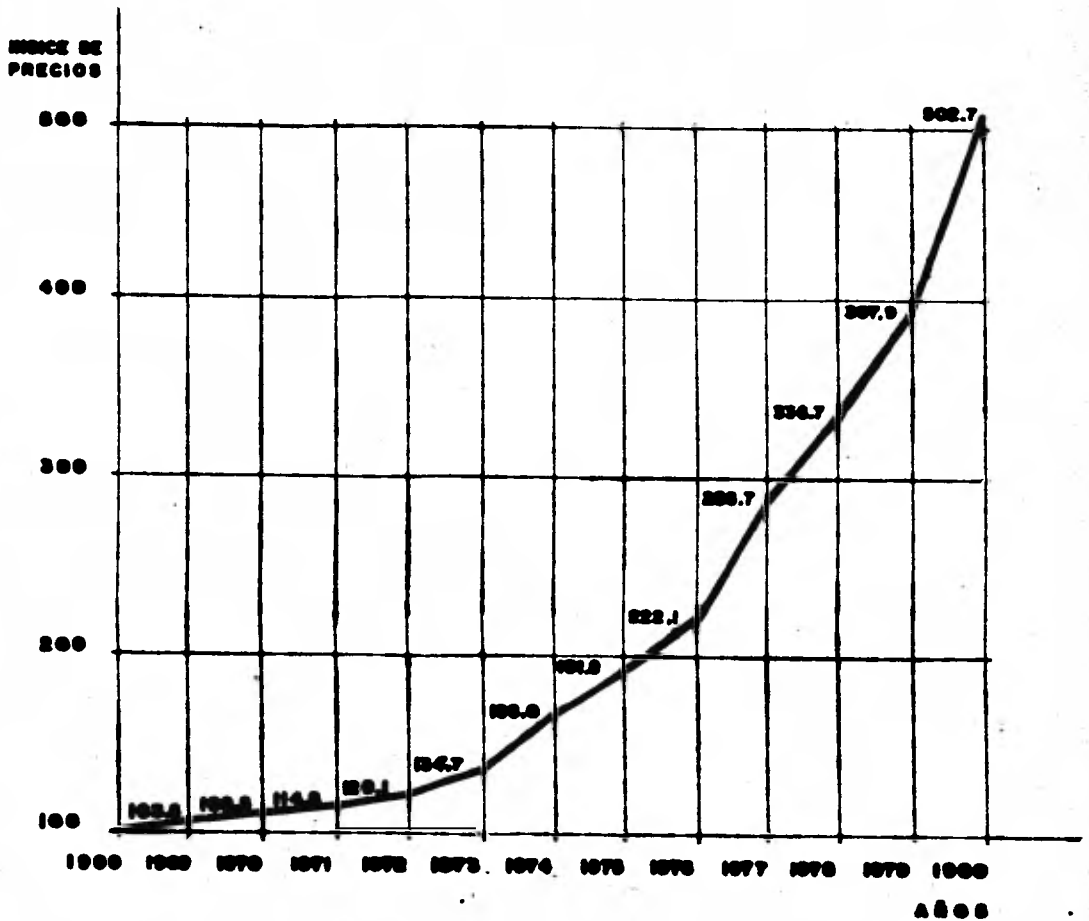
En la Tabla No. 8, presento los Indices de precios al consumidor a partir del año 1968 a 1980, y su correspondiente gráfica para su mejor apreciación.

TABLA No. 8

AÑOS	INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (BASE 1968 = 100)
1968	100
1969	103.5
1970	108.5
1971	114.5
1972	120.1
1973	134.7
1974	166.8
1975	191.8
1976	222.1
1977	286.7
1978	336.7
1979	397.9
1980	502.7

Fuente : Informes Anuales, 1969 a ... 1980.
Banco de México, S. A.

GRAFICA 5
INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR



A continuación presento el COSTO PROMEDIO⁽¹⁴⁾ de la vivienda de interés social en los años 1978, 1979 y 1980 financiada por INFONAVIT, en el Distrito Federal y en el Estado de Jalisco, como un ejemplo de la provincia.

TABLA No. 9

COSTO PROMEDIO DE LA VIVIENDA
EN EL DISTRITO FEDERAL.

AÑO	COSTO	K
1978	\$330,435.00	1.94
1979	\$415,780.00	2.31
1980	\$534,984.00	2.68

COSTO PROMEDIO DE LA VIVIENDA
EN EL ESTADO DE JALISCO.

AÑO	COSTO	K
1978	\$268,273.00	1.57
1979	\$281,255.00	1.27
1980	\$359,510.00	1.56

(14). El costo promedio de la vivienda ha sido sacado directamente del estudio de inversión-recuperación, sobre vivienda del INFONAVIT.

De la fórmula para calcular el monto de crédito.
dito.

$$Mc = (24K + 45) SM \times 30$$

Donde :

Mc = Monto del Crédito.

SM = Salario Mínimo.

K = No. de veces el Salario Mínimo.

Despejando K.

$$K = \frac{Mc - (1350 \times SM)}{720 SM}$$

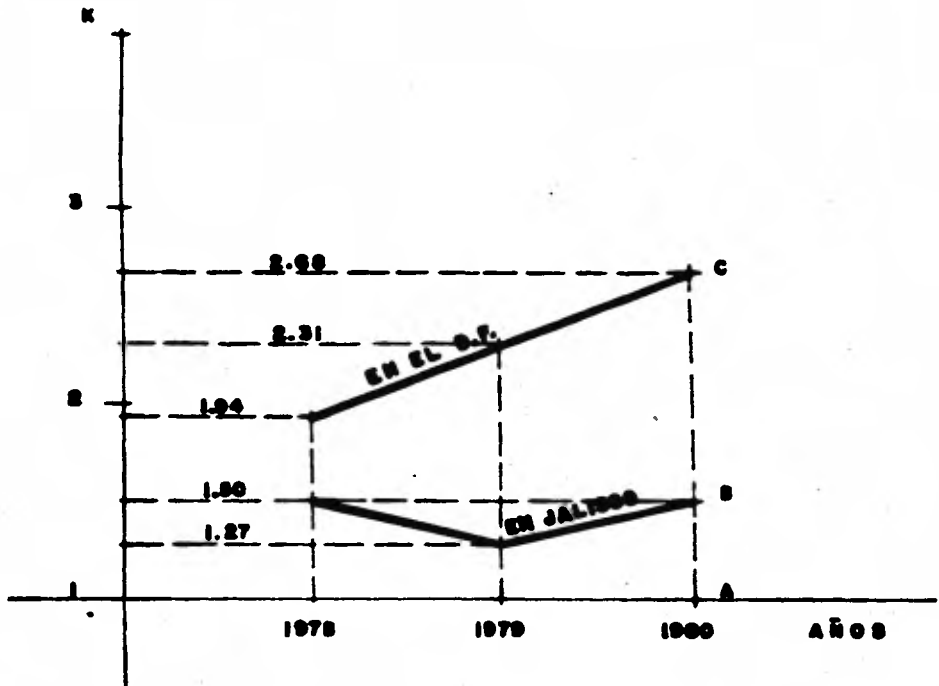
Podemos observar que en el Distrito Federal, en los últimos tres años, el costo de la vivienda ha ido subiendo, y se puede afirmar también, que los salarios han subido, pero en la Tabla, "K" que representa el número de veces el salario mínimo que se requiere para adquirir este crédito, en el que ya viene involucrado el salario mínimo que también ha subido, lo que significa que la vivienda se aleja cada vez más de sus posibilidades económicas.

Ahora, si observamos el Estado de Jalisco, a pesar de que ha aumentado el costo de la vivienda, "K" se mantiene en un rango.

Con los datos de la Tabla No. 9, se ha dibujado la Gráfica No. 6, donde se ve claramente el esfuerzo que las personas con salario mínimo tienen que hacer para adquirir una vivienda digna.

GRAFICA 6

**EL COSTO DE LA VIVIENDA
EN EL DISTRITO FEDERAL
Y EN PROVINCIA**



Si representamos ese esfuerzo en años de trabajo, tendremos los siguientes datos para el Distrito Federal.

TABLA No. 10
DISTRITO FEDERAL.

A Ñ O	1978	1979	1980
Salario Mínimo.	\$120.00	\$138.00	\$163.00
Costo de la Vivienda de Interés Social.	\$330,435.00	\$415,780.00	\$534,984.00
* No. de años de trabajo.	41.91	45.85	49.9

* Para calcular el No. de años de trabajo necesarios para cubrir el costo de la vivienda, considero que se aportara para ello el 18% del salario diario.

El resultado que he obtenido es realmente impresionante, pues quiere decir que las personas con salario mínimo necesitan toda una vida para obtener una vivienda digna.

El costo de la vivienda de interés social en la ciudad de México, está afectada por varios factores que la encarecen. A continuación presento un estudio efectuado por la Oficina de Indices y Estadísticas, en el Depto. de Indices y Costos del INFONAVIT.

A PARTIR
DE ESTA
PAGINA

FALLA
DE
ORIGEN.

FACTORES QUE INTEGRAN EL COSTO DE LA VIVIENDA PARA TRABAJADORES DE SALARIO MEDIO Y SUS ALTERNATIVAS DE SOLUCION.

F A C T O R E S

A L T E R N A T I V A S

TIERRA URBANIZADA

	FACTORES	INDICADOR	INCIDENCIA	DIAGNOSTICO INICIAL	MEDIDAS TECNICAS INSTITUCIONALES	MEDIDAS JURIDICAS INSTITUCIONALES	MEDIDAS FINANCIERAS INSTITUCIONALES	MEDIDAS MITIGAS DE CARACT. PUBLIC.
TIERRA	INVERSIONES	INVERSION SOBRE LA META DE COSTO FORMAL		REQUIERE REVISION Y AJUSTE DE LA REVISION DE INVERSIONES EN ESTE RANGLO. COOPERACIONES FIJAS Y BARRIO DE CONVENIO INSTITUCIONAL, ASI COMO PROCESOS ADMINISTR. PLATIBOC.				
	COOPERACIONES AFERACIONES	VALORES NO CONTROLADOS QUE INCREMENTAN EL COSTO DE TIERRA.	SE OBLIGA A LA INSTITUCION A PAGAR TORNOS LAS COOPERACIONES, INVERSIONES, Y HACER TRAMITES COMO INICIATIVA PRIVADA, SO COMERCIALIZA EN FUNCION DIRIGIDA A VIVIENDA DE INTERES SOCIAL					
INFRAESTRUCTURA	TRANSPORTE	EXPERIENCIAS DE GRAN DIFICULTAD ADMINISTRATIVA, TIEMPO-COSTO.						
	INEFICIENCIAS MUNICIPALES	INVERSIONES ADICIONALES POR CON PLANEAR E INTRODUCCION DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES.	LA INSTITUCION ESTA OBLIGADA A PAGAR LA INFRAESTRUCTURA EN SERVICIOS PROPIOS Y EN AREAS ASISTIDAS POR LA INEFICIENCIA DE LOS MUNICIPIOS SIN REVISAR EL COSTO DEL SERVICIO.	SE REQUIEREN ACUERDOS CON LAS AUTORIDADES ESTATALES O FEDERALES QUE PERMITA A LA INSTITUCION RECUPERAR POR MEDIO DE UN SISTEMA DE PROYECTOS EL COSTO DE LAS AREAS SERVIDAS	ADQUISICION DE TIERRAS CON CONDICIONES ADECUADAS DE - INFRAESTRUCTURA Y URBANIZACIONES			
EQUIPAMIENTOS	BORNAS Y ENLARGAMIENTOS	INVERSIONES ADICIONALES POR AREAS Y EQUIPAMIENTOS EXISTENTES A LA ESCALA DE LOS CONJUNTOS.	SE OBLIGA A LA INSTITUCION A PLANEAR CON AREAS EXISTENTES Y EQUIPAMIENTOS EXISTENTES A LAS ESCALAS DE LOS CONJUNTOS DE VIVIENDAS, RESERVANDO SUS AREAS VEREDAS EN EQUILIBRIO ECONOMICO.	REQUIERE REVISION PARA CONJUNTOS HABITACIONALES A NIVEL DE BARRIO QUE OBLIGAN APORTACIONES FISICAS Y DE INVERSIONES ADICIONALES APLICADAS A LA VIVIENDA DE INTERES SOC.		CONVENIO CON LOS SECTORES, ESTADOS, MUNICIPIOS Y DESCENTRALIZADOS PARA LA DOTACION OPORTUNA DE LOS EQUIPOS Y SERV. MUNICIPALES.		
	LICENCIAS, PERMISOS, TRAMITES	INVERSIONES MULTIPLES POR TARAS FIJAS DE COOPERACIONES Y SERVICIOS APLICADOS COMO INIC.PRIVADA	PAGO DE SERVICIOS COMO INICIATIVA PRIVADA. VOLUNTARIOS EXISTENTES POR VIVIENDA. TRAMITES COMPLICADOS Y LARGOS.	REQUIERE UNA REVISION DE LOS ARANCELLOS Y TRAMITACIONES SOBRE CONJUNTOS HABIT. DE INTERES SOCIAL.	DESARROLLOS URBANOS ADICIONALES A LA CONSTRUCCION DE VIVIENDAS			
URBANIZACION	BORNAS Y ENLARGAMIENTOS	INVERSIONES ADICIONALES POR REQUISITOS SOBRE ESTACIONES USOS DEL SERVICIO, TRANSPORTES Y VIV. INTERES SOCIAL.	SOLICITUD DE ESTACIONES USOS DEL SERVICIO, Y REQUISITOS SOBRE ESTACIONES QUE IMPEDIRIAN EL EQUILIBRIO ECONOMICO DE LOS CASOS DE CREDITO MAS NECESITADOS.	REQUIERE REVISION DE LAS BORNAS PARA CONJUNTOS DE INTERES SOC.				
	OBRAS CONDICIONADAS	ARANCELLOS OBLIGATORIOS DE OBRAS ESPECIALIZADAS, NO TOMANDO EN CUENTA AL SECTOR DE INTERES SOC.		REQUIERE CONVENIOS MAS VENTAJOSOS Y NO CONDICIONANTES DE OBRA OBLIGATORIA PARA CON EL SECTOR.	AGILIZACION DEL SISTEMA DE CONTROL DE COSTOS			
	INSUMOS	COSTOS CON VARIACIONES FUERTES SOBRE MATERIALES ESCASOS	COMPETENCIA EN LA ADQUISICION DE MATERIALES, POR DEMANDA SIMULTANEA DE LOS MISMOS.	REQUIERE AUMENTAR LA PRODUCCION DE MATERIALES SERIADOS Y SEMI-INDUSTRIALIZADOS EN PROGRAMACIONES DE LOS ORGANISMOS SECUENCIALMENTE.				
VIVIENDA.	LICENCIAS Y PERMISOS.	PAGO DE TARAS FIJAS Y PARA VIVIENDAS DE OTROS NIVELES SOCIO-ECONOMICOS Y TRAMITES DIFICULTOSOS. TIEMPO-COSTO.	PAGOS INDISCRIMINADOS COMO A UNA EMPRESA LUCRATIVA Y CON TRAMITES ADMINISTRATIVOS QUE DIFICULTAN Y ENTORPECEN LOS INICIOS DE OBRA INCREMENTANDO COSTOS.	REQUIERE REVISION Y AJUSTE DE COSTOS POR LICENCIAS PARA CONJUNTOS HABITACIONALES DE INTERES SOCIAL ASI COMO LA HABILITACION DE PROCEDIMIENTOS ADMS. SENCILLOS	PROGRAMACION EN SECUENCIA DE LOS PROGRAMAS HABITACIONALES EN EL PAIS Y CON RESPECTO A OTROS SECTORES. ORIENTACIONES HABITACIONALES			
	BORNAS Y ENLARGAMIENTOS	REQUERIMIENTOS SOBRE ESQUEMAS EXISTENTES Y NO CONDICIONADOS A VIVIENDAS DE INTERES SOCIAL.			DISENOS RACIONALIZADOS Y TIPIFICADOS DE VIVIENDA PROGRESIVA.			
	INSUMOS	DE GRAN VARIACION DE COSTO Y ESCASOS, TANTO DE MANO DE OBRA COMO MATERIALES.	PRECIOS NO ESTABLES SOBRE MATERIALES BASICOS POR DEMANDA EXCESIVA Y COMPETENCIAS INDEBIDAS ENTRE ORGANISMOS CONSTRUCTORES.	REQUIERE UNA PROGRAMACION EN SECUENCIA DE LOS PLANES DE ACTIVIDADES DE TODOS LOS ORGANISMOS CONSTRUCTORES QUE NO OBLIGUE A DEMANDAS PASIVAS E INCONTROLADAS.	AUMENTAR LA PRODUCCION DE MATERIALES SERIADOS E INDUSTRIALIZADOS.			
INDIRECTOS	MUNICIPALIZACION	RECEPCION TARDIA	COSTOS POR MANTENIMIENTO DE SERVICIOS MUNICIPALES.	GASTOS ADICIONALES DE ADMINISTRACION, MANTENIMIENTO Y VIGILANCIA DE LOS CONJUNTOS HABITACIONALES POR LA NO RECEPCION INMEDIATA POR PARTE DE LOS MUNICIPIOS.	REQUIERE DE CONVENIOS ANTICIPADOS DE RECEPCION DE LAS OBRAS DE SERVICIOS PRIMARIOS POR PARTE DEL SECTOR CON PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS FLUIDOS.	EVALUACION DE PROGRAMAS, SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS.	GARANTIZAR LA AUTOADMINISTRACION DE LOS DESARROLLOS HABITACIONALES.	

El costo del terreno tiene una fuerte participación en el costo total de la vivienda. Así pues, donde más se necesita la vivienda, más dificultades ofrece su financiamiento. Este es un síntoma más, aunque muy dramático, del alto costo económico y social que representa vivir en las grandes metrópolis.

Antes que nada, y una vez más, es indispensable frenar el crecimiento explosivo de la población metropolitana; si no se lleva a cabo una enérgica política de población y se resuelve el problema de la emigración del campo a las ciudades del área metropolitana de la ciudad de México será, como se anuncia, la más poblada del mundo para el año 2000; pero estará poblada también por muchos millones de desarraigados.

V. ¿ QUEDA ALGUNA ESPERANZA ?

México ... 1981

La historia, más que repetirse, parece empeñada en conservar rasgos de marginación, pe se al desarrollo económico nacional, no solamen te elevado, sino ejemplar para cualquiera otra nación. Sin embargo, el proceso de desarrollo lleva, en sí mismo el germen que ha impedido la satisfacción de la demanda de vivienda. A mayor velocidad de desarrollo, corresponde mayor volú men de empleo, más obreros con salario y nivel de vida, que demandan vivienda digna y moderna.

Si México no creciera casi tumultuosamente, estos miles de obreros (los principales demandantes de vivienda) se hubieran contentado con el tradicional "jacal", tan típico de la cam piña mexicana.

Y si se considera no sólo el sector obrero, sino el pueblo mexicano en su conjunto, las estadísticas parecen arrebatarnos la esperan za. Según los censos, IX y X de población y vi

vienda, en 1970 había 5.8 personas por vivienda; para 1980 el promedio apenas había descendido a 5.5. Si se toma en cuenta el gran número de viviendas con techo de teja, palma y tejamanil (52.5% en 1980), se puede imaginar el promedio nacional de hacinamiento (2.6 habitantes/cuarto en 1970). La construcción de viviendas se incrementó en el período 1950-1970, en 2.3%; mientras la población creció en 3.2% en promedio. Parece evidente que el problema de la vivienda aumenta a través del tiempo, no sólo porque resulta cada vez más fuera del alcance económico de los trabajadores con salario mínimo, sino porque en México, en su conjunto, la explosión demográfica es bastante mayor que el incremento de la vivienda.

Ante esta realidad, no parece que haya mucho qué hacer hasta que no se controle la explosión irracional de la población.

Sin embargo, a nivel de los obreros con empleo, puede plantearse como solución inmediata, un incremento en la participación del sector privado para la construcción de viviendas (Actuall

mente es del 5% sobre el importe de los salarios). Pero debe quedar bien claro, que no existe ninguna economía en el mundo, que sea capaz de financiar una demanda de habitación, de las proporciones que establece la explosión demográfica mexicana.

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

1. "Apuntes de Recursos y Necesidades de México".
Ing. Marco Aurelio Torres H.
Facultad de Ingeniería.

2. Population Reference Bureau.
"World Population Data Sheet 1975, 1980, 1981".

3. "México Demográfico".
Breviario 1979.
Consejo Nacional de Población, México.

4. "Población y Desarrollo en América Latina".
C E P A L .

5. "X Censo General de Población y Vivienda".
Resultados Preliminares, Secretaría de
Programación y Presupuesto.

6. "La Ciudad de México, sus problemas; Pasado,
Presente, Futuro".
Miguel Messmacher, Departamento del Distrito
Federal, México D.F., 1979.

7. "La Acción Habitacional del Estado en México".
Gustavo Garza y Martha Schteingart.
El Colegio de México.
Centro de Estudios Económicos y Demográficos,
1978.

8. "Gaceta Informativa".
Secretaría de Programación y Presupuesto.
Diciembre de 1980.
Vol. 3, No. 12.

9. "El Problema de la Vivienda en México".
Luis Manuel Trejo.
Fondo de Cultura Económica. 1974.

10. "Dinámica de la Población de México".
El Colegio de México. 1976.

11. "El Inversionista Mexicano".
Planeación Estratégica.
Febrero 2 de 1981.
Vol. XXV, No. 481.

12. "Salarios Mínimos".
Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.
1978, 1979, 1980.

13. Información obtenida directamente de la
Oficina de Indices y Costos de INFONAVIT.

14. "Disposiciones Legales".
INFONAVIT.

15. "Revista Mexicana de la Construcción".
Organo Oficial de la Cámara Nacional de
la Industria de la Construcción.
No. 317. Marzo de 1981.

