

24/156



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**"LA VIVIENDA OBRERA EN MEXICO Y EL  
INFONAVIT"**

**TESIS PROFESIONAL  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
DANIEL GUADALUPE CRUZ RUIZ**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**MEXICO, D. F.**

**1989**



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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

## I N D I C E

### CAPITULO I. ANTECEDENTES HISTORICO-LEGALES EN MATERIA DE VIVIENDA.

a) Concepto de Vivienda.	1
b) Características y evolución de la Vivienda en México.	7
c) El Derecho a la Vivienda.	26
d) Constitución de 1917.	29
e) Ley Federal del Trabajo de 1931.	38
f) Ley Federal del Trabajo de 1970.	42

### CAPITULO II. EL SISTEMA INFONAVIT.

a) Comisión Nacional Tripartita.	45
b) Reformas al Artículo 123 Constitucional y a la Ley Federal del Trabajo.	49
c) Ley del INFONAVIT.	66.

### CAPITULO III. LA VIVIENDA OBRERA Y EL INFONAVIT.

a) Situación Actual de la Vivienda en México.	79
b) El Trabajador ante el INFONAVIT.	94
c) La participación del INFONAVIT en Materia de Vivienda.	99

d) Objetivos del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.	101
e) Estadísticas y Programas de Vivienda.	107
f) Formas de Dotación de Vivienda.	118

CAPITULO IV. CONSIDERACIONES PARA LA MEJOR APLICACION DE LOS RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

a) Ineficacia del Sistema INFO NAVIT.	122
b) Financiamiento para la Auto construcción de Vivienda.	126
c) Coordinación entre la Necesidad de Vivienda y la Reserva Territorial.	132

CONCLUSIONES.	135
BIBLIOGRAFIA.	139

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

En nuestro país se comparte en gran medida los problemas originados por los fenómenos políticos, económicos y sociales, que son característicos de las Naciones subdesarrolladas, en ese mismo sentido se ha demostrado que existe un pleno deseo de cooperación para la búsqueda de las soluciones a tales problemas, sobre todo aquellos -- que golpean más seriamente al grueso de la población.

El presente trabajo comprende uno de los factores -- más importantes para la existencia del ser humano, la vivienda. Desde siempre el hombre ha buscado su propia protección y de las personas que integran su núcleo fami--liar, a fin de evitar ser dañados por las inclemencias -- del tiempo, por ejemplo, las precipitaciones pluviales, para tal efecto encontro primero la seguridad por medio de una cueva. Allí encontro los medios necesarios para -- su sustento y empezó a generarse en él, el deseo de buscar otro tipo de casa-habitación, lo cual lo llevo a -- construir viviendas con los elementos de que disponia, -- como son: piedras, tierra y maderas; a través del tiempo la integración de un grupo, clan o tribu, propicio que -- dichos alojamientos fuesen construidos en las áreas ex--profeso adecuadas para tal fin.

Es así como empiezan a surgir los grandes asenta--mientos en aquellos sitios que permitieran una vida en -- común y que facilitaran la recolección de los alimentos.

Quiere decir que el hombre buscó, primero, un lugar adecuado para vivir y a partir de él empezó una nueva forma de vida.

Hoy en día, la vivienda sigue siendo un elemento in dispensable en la actividad diaria del ser humano, pero también se ha convertido en uno de los más serios proble mas, ya que cada vez es más difícil dotar de vivienda a la población más necesitada de ella.

Por la importancia que tiene el problema habitacional, por su actualidad y el dramatismo con que se presen ta, no se puede desconocer que existen muy diversos planes y programas para procurar la solución a tal situación ya que se contempla el aspecto jurídico que comprende el derecho a la vivienda por medio de organismos e instituciones creados para esa finalidad.

En la actualidad, el derecho a la vivienda es una -- garantía constitucional, no un derecho individual. Es -- una garantía social que se refiere precisamente al grupo familiar.

El problema es muy complejo, por lo tanto requiere que la solución que se dé este proporcionada a tales circunstancias y, al mismo tiempo deberán atacarse las causas que lo originan. Debe evitarse la explosión demográfica, no sólo en las Ciudades, sino también, en las zonas

rurales ya que también allí y, aun en mayor porcentaje - se carece de los medios para satisfacer su demanda de viviendas. De la misma manera debe detenerse el alarmante crecimiento de las Ciudades, esto sólo por mencionar algunos de los principales fenómenos que originan el déficit habitacional.

Uno de los grupos más afectados por la escasez de - vivienda, es el de los trabajadores y en consecuencia -- su propia familia. Es por ello que en este trabajo, elegimos al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, como tema de nuestro estudio ya que se ha avocado a tratar de dotar de vivienda al trabajador - mexicano, pero no solamente al de la Ciudad, debe tomarse en cuenta. Hay que considerar que el campesino es tambien un trabajador, y que son ellos quienes participan - de una manera más activa en la vida económica de México.

**CAPITULO I.- ANTECEDENTES HISTORICO-LEGALES EN MATERIA -  
DE VIVIENDA.**

- a) Concepto de Vivienda
- b) Características y Evolución de la Vivienda en México.
- c) El Derecho a la Vivienda.
- d) Constitución de 1917.
- e) Ley Federal del Trabajo de 1931.
- f) Ley Federal del Trabajo de 1970.

a) Concepto de Vivienda.

Sin duda, uno de los temas que han despertado una mayor preocupación por parte de la sociedad en general, es el de la vivienda. Célebres debates, planes y programas se han originado y se han elaborado, con el firme propósito de mejorar la calidad de la habitación en México, y aliviar el déficit que en la materia, sufren -- los habitantes de un país que, como el nuestro, lucha -- día con día para proporcionarle a sus habitantes un mejor modo de vida, a través de la dotación de vivienda, que representa uno de los mas caros anhelos del pueblo y gobierno mexicanos.

Las primeras interrogantes que surgen en torno a -- la vivienda son: ¿Que es la vivienda?, ¿Cual es su finalidad?, ¿Que representa en el quehacer diario de cada -- individuo?. Con relación a ellas diremos que, no es --- nuestra intención dar unicamente un concepto superficial de vivienda, por el contrario, el deseo es hacer un análisis sencillo pero significativo de lo que la casa significa para el ser humano, tanto en su vida individual, como en lo social.

En el presente trabajo y sin restarle la importancia que merece la situación de la vivienda en general, enfocaremos nuestro estudio en torno a la habitación -- obrera, ya que siendo los trabajadores mexicanos, uno -- de los sectores más desprotegidos de nuestra sociedad,

merecen una atención especial, sobre todo en sus necesidades de vivienda. La casa es el factor más importante en el desenvolvimiento de toda persona, es el lugar donde se forma y se integra la familia, en ella se da a los hijos las primeras enseñanzas y se forjan un mejor futuro. La habitación, entonces, constituye una de las condiciones primordiales para la elevación de los niveles de vida individual y, por consiguiente, familiar.

Conceptualizar es: "La idea que forma el entendimiento tomado en sentido mental interno, pensamiento manifestado con palabras, en la expresión intelectual externa o de relación" (1)

Resultaría sencillo decir, entonces, que la vivienda es aquel lugar que se utiliza para vivir. Lo anterior se justificaría si tomamos en cuenta lo que, de acuerdo al diccionario, significa la palabra habitación.

HABITACION.- "Edificio, casa y cualquier otra construcción o lugar natural que se emplea para vivir. Por lo general requiere cierta independencia familiar o personal; techumbre, protección contra la intemperie, lugar y elementos para poder guisar..." (2)

(1) G. Cabanellas y L. Alcalá Zamóra. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. t. III Ed. Helias - p. 253

(2) Ibidem. p. 540

Analizaremos cada punto empleado en el concepto anterior. Dice en primer lugar, que la habitación es el edificio, casa y cualquier otra construcción o lugar natural que se emplea para vivir; si esto lo entendemos literalmente, resultaría que, por principio de cuentas, -- las cuevas que utilizaron como refugio nuestros antepasados prehistóricos o bien, los pobres y sucios jacales en que viven nuestros campesinos o tal vez, aquellas chozas que se construyen en las ciudades perdidas, de esas que abundan en nuestro territorio, en las que los materiales predominantes lo componen láminas de cartón, periódico o cualquier otro similar, constituirían una verdadera habitación, ya que lo importante, según el concepto que analizamos, es contar con un lugar para vivir.

En cuantas ocasiones no nos hemos percatado de la situación que viven miles de mexicanos, en las ciudades perdidas o en los llamados cinturones de miseria, donde las condiciones de hacinamiento e insalubridad, se han convertido en un lastre social, que representa la mayor de las vergüenzas para un país como el nuestro que se ha caracterizado por la expedición de leyes, dirigidas a la protección de los sectores más débiles de nuestra sociedad.

Sigue diciendo el concepto que; se requiere cierta independencia familiar o personal, independencia significa también autonomía, libertad o privacidad, pero todo -

esto en la mayoría de los casos, no es posible. Es bien conocido que, por lo general la familia mexicana está -- compuesta de cinco o más miembros, hombres y mujeres que comparten una misma vivienda, y lo peor es que, no en pocas ocasiones se comparte esa vivienda por diferentes familias, resultado esto de la formación familiar de los hijos mayores. Entonces, donde esta la mencionada independencia, libertad o privacidad, que configure un verdadero hogar.

Por último, se refiere a la techumbre, protección -- contra la intemperie y elementos para poder guisar. Estos de ninguna manera constituyen una habitación. Si bien es cierto que la vivienda nos proporciona protección contra las inclemencias del tiempo y que en ella, encontramos los utensilios necesarios para guisar, ellos no representan el objeto esencial de la vivienda. Una cueva nos da también los elementos antes mencionados, pero no por ello podemos considerarla como el lugar apropiado -- para vivir.

Uno de los problemas más graves a que se enfrenta -- el desarrollo del país, es la manera en que se distribuye la población mexicana. Esta distribución es desigual, en gran parte, por la migración interna rural-urbana, lo que da por resultado el hacinamiento humano en las ciudades, al efectuarse concentraciones urbanas tan gigantescas que alcanzan grandes densidades por unidad de superficie ---

o de habitación. Son varias las causas que dentro de este fenómeno influyen en la migración de la gente del campo a la ciudad, tales como: la falta de fuentes de trabajo, la mala distribución de la riqueza, la concentración de la propiedad agraria, las precarias condiciones de vida en el campo, entre otras.

Todo lo anterior contribuye a la formación de colonias miserables en la periferia de la ciudad de México y en otras ciudades importantes del país. Estas, son focos de delincuencia y de insalubridad porque carecen, como todo mundo sabe, de los principales servicios para una vida digna de sus habitantes.

De muy poco ha servido que se regularice la tenencia de la tierra, y se dote a esa población indigente de los servicios necesarios; agua, drenaje, luz eléctrica. La solución sería tal vez, crear polos de desarrollo a lo largo y ancho del país, otorgándole al campesino la seguridad en la tenencia de sus tierras, proporcionándole la tecnología y los implementos agrícolas adecuados, en concreto, darles mejores oportunidades de vida en sus lugares de origen, evitando así el espejismo que representa la ciudad para ellos. Es necesario concientizar a la gente del campo, hacerles saber que su situación no va a mejorar por el hecho de ingresar a las ciudades, sino por el contrario, que las grandes urbes no ofrecen opciones ni oportunidades de una vida mejor para todos.

De lograrse lo anterior se podría aligerar un poco el terrible hacinamiento humano y como consecuencia el déficit habitacional que padecemos. De otra manera, seguirán existiendo en México un sin número de personas -- que no cuentan con una vivienda digna que les permita -- una adecuada forma de vida. Además continuaremos con nuestro desfile de hombres y niños pordioseros, lanzafuego, vendedores callejeros, que no son sino reflejo de nuestra realidad nacional.

b) Características y Evolución de la Vivienda en México.

A través de las diferentes épocas que ha vivido el país, se han observado una serie de cambios, de acontecimientos que han gestado el desarrollo económico, social y político de la nación mexicana y por ende de sus habitantes. El tema de la vivienda es y seguirá siendo tema de actualidad, de controversia, de búsqueda incesante de las alternativas que le otorguen al hombre y a su familia una vida digna y decorosa.

La forma de vida del pueblo de México ha sufrido — también una serie de transformaciones, no obstante, no ha sido posible dar el punto final al problema de la vivienda.

Para hablar acerca de la evolución de la vivienda — es necesario llevar a cabo un estudio de esas diversas — etapas que se han mencionado.

1.- EPOCA PREHISPANICA.

Con el descubrimiento de la agricultura la vida del hombre primitivo se transforma radicalmente, pasando de una vida nómada a una sedentaria. Este acontecimiento — que se calcula ocurrió unos 5000 años antes de la era — cristiana, trajo como consecuencia el asentamiento del — hombre en algún lugar donde existiera la posibilidad de una mejor forma de vida, surgiendo con ello la idea de —

la propiedad privada por la necesidad de arraigo en una porción de tierra. En los territorios en donde la agricultura pudo desarrollarse surgieron civilizaciones, algunas que tuvieron como base un intenso trabajo agrícola - que produjo efectos importantes; liberó al hombre de la incesante búsqueda de alimento; permitió un crecimiento demográfico; hizo más estable la existencia del indígena y lo motivó a crear técnicas nuevas y organizar su conducta social de acuerdo con normas superiores; favoreció la aparición y perfeccionamiento de formas especializadas de trabajo e hizo posible la ejecución de grandes obras públicas tales como, sistemas de irrigación, templos y palacios testimonio evidente de una cultura altamente desarrollada.

Como consecuencia de todo esto, el hombre requiere de encontrar un sitio más adecuado para vivir, se dejan atrás las cuevas donde el individuo habitaba y compartía con los demás el producto que obtenía en la caza, donde se protegía de los animales salvajes y de las inclemencias del tiempo de aquel entonces. Se construyen chozas o jacales que, al fin y al cabo son más agradables que aquellas cuevas primitivas. Se va gestando así, la idea de una vivienda digna, en esos sitios donde posteriormente aparecen las grandes ciudades de nuestros días.

De la misma manera, desde aquellas lejanas épocas se empieza a generar el problema de las habitaciones ya

que no en todas partes se encontraba un sitio adecuado para asentarse, además de que, como ya quedo apuntado -- aparece la propiedad privada que en la conquista de México resultaría tan nefasta y que se vio agravada durante los periodos de anarquía y dictadura que nos toco vivir durante la pasada centuria. Otra de las situaciones que prevalecieron fue que, por lo general, el hombre antiguo tuvo una gran influencia religiosa, se adoraba a diversas deidades, se erigieron diversos templos y edificios ceremoniales perfectamente construidos, dedicados al culto religioso, lo que hizo que las edificaciones dedicadas a la habitación fuesen escasas y rudimentarias, en virtud de que se pensaba que la humildad y la servidumbre eran signos inequívocos de lealtad a sus dioses. Esta situación pudo ser constatada durante la conquista española.

## 2.- EPOCA COLONIAL.

A la llegada de los españoles, se encuentran con un gran imperio, el Azteca, formado sobre la base de la dominación de las diversas tribus existentes. Comenta el maestro Guzman Leal que: "Toda su cultura, sus dioses y sus ambiciones se derrumbaron en el siglo XVI ante las tropas al mando del conquistador Hernán Cortés" (3)

Los conquistadores españoles pudieron darse cuenta

(3) Guzmán, Leal. Historia de la Cultura. Ed. Porrúa S.A. México 1967 p. 417.

de la solemnidad con que se vivía en el pueblo azteca, de la majestuosidad de sus templos y de las demás construcciones. El dios principal de los aztecas era Huitzilo---pochtli, que significa "colibrí zurdo", era el dios de la guerra. La base de la organización del pueblo azteca lo constituía la tribu, conocieron el "calpúlli" y lo adoptaron como su tipo de organización. El Calpúlli fue considerado como un barrio de gente conocida y de linaje antiguo, el jefe de dicho barrio lo era el calpulleque, llevaba un mapa de su barrio y de los calpullallis, se trataba de las parcelas trabajadas en forma comunal, así como un censo de población. Originalmente existieron cuatro calpúllis, a la llegada de los españoles ya existían veinte.

Hernán Cortés en sus Cartas de Relación afirmó de manera tajante que no existía la propiedad privada entre los aztecas, esto no era del todo cierto ya que, aunque con ciertas limitaciones, se conocieron tres tipos de propiedad:

- Propiedad privada; la constituían los pillallis,-- que eran tierras destinadas a los nobles; el tlatocalli, tierras del Rey.

- Propiedad pública; conformada por el tlatocamilli, para ciertos funcionarios públicos; el teoplantalli, para los sacerdotes; el milchimalli, para los guerreros; el tecpantlalli, para la familia real y el yautlalli, para los embajadores.

- Propiedad comunal; la constituía el calpúlli.

En la Nueva España, la propiedad privada se origina en las espléndidas donaciones hechas por la corona española a Hernán Cortés y a muchos de sus soldados, en premio por los servicios prestados, y que habrían de traducirse en la formación de los grandes latifundios novohispanos, se dispuso también de las tierras de los indios. Se instituyeron las tristemente célebres encomiendas, -- mediante las cuales, se entregaba a los españoles, indios destinados a tributarles y servirles, bajo el pretexto de un buen trato y de la protección de sus personas, además de recibir la fé cristiana.

En lo que respecta a la habitación, el núcleo aglutinante de la vivienda, era la plaza ceremonial sobre la que predominaba el gran teocállí. Una gran barda rodeaba a este recinto y a sus numerosas dependencias. En éste sitio se encontraban alojados 78 edificios, la mayor parte de ellos, eran dedicados a diversos dioses. Formando parte del conjunto se encontraban las casas de Moctezuma, los palacios de los principes y señores de la nobleza, -- las casas de recreo, la casa de las fieras, la plaza donde se jugaba al volador y el mercado. Hernán Cortés en sus Cartas de Relación decía: "La zona del templo era -- tan grande y maravillosa que dentro de su recinto que es todo cercado de muy altos muros, se podían hacer muy bien una villa de quinientos vecinos. Tiene dentro de ese cir

cuito, todo a la redonda, muy gentiles aposentos, en que hay muy grandes salas y corredores donde se instalan los religiosos que ahí estan. Existen también cuarenta torres muy altas y bien labradas." (4)

"... En torno a la plaza principal y en contraste - con los palacios y templos, se levantan las demás construcciones de la ciudad, unas de piedras con techos de terrado y el resto de carrizos y en barro. Con techumbres de paja u otros materiales más modestos. Se calculó que existían aproximadamente 60 mil casas divididas en dos categorías: la de los nobles o señores, muy amplias, con patios, jardines, fuentes y baños; y las casas de los demás hechas de acuerdo con la jerarquía, posición y posibilidades de sus moradores." (5)

Con base en un estudio llevado a cabo a fines del - siglo pasado, se especificó que las habitaciones privadas de los aztecas, eran de un sólo piso, sin vista a la calle y aisladas de las otras construcciones. Su única entrada era una angosta puerta, misma que daba a un patio donde crecían arbustos y flores. A través de ella se pasaba al frente de la casa, una pequeña escalinata conducía al pórtico. En el patio se instalaba también ----

---

(4) Cortés, Hernán. Cartas de Relación de la Conquista de México. 4o ed. Ed. Espasa-Calpe Mexicana, México 1961 p. 77

(5) *Ibidem*.

un granero. Alrededor de toda la habitación, limitada -- por cercas de piedra, se hallaba sembrado el maíz en la época de lluvias y en la de secas, en este sitio se guardaba el ganado.

A la llegada de los españoles, se dice que la población de la vieja ciudad de México, se ve aumentada a 300 mil personas. Si lo anterior resultara cierto y, tomando en cuenta que una parte de la ciudad era agua, y que las casas por lo común eran de un sólo piso: que los palacios y templos abarcaban grandes extensiones de terreno, no puede menos que pensarse, que la población vivía apiñada en las casas. Durante la época colonial y aprovechando el trazo de la plaza ceremonial de las gran Tenochtitlan, se edificó la Plaza Mayor de la Ciudad de México, en ella se construyeron el Palacio Nacional, la Catedral, el Ayuntamiento, las casas de Cortés y el mercado. Las casas fueron levantadas con almenas, con torreones y aspectos de fortalezas, eran generalmente bajas de un sólo piso. La mayoría eran de cal y canto, con techos que descansaban sobre fuerte viguería; con pocas puertas a la calle y escasas ventanas, en su interior tenían grandes patios con cuadras para caballos y salas de armas. Todo esto existió en 1524, año en que según informó Cortés a Carlos V, la ciudad tenía una población de 30 mil habitantes.

Cervantes de Salazar escribió que al observarse por

entero la ciudad en 1554, desde el cerro de Chapultepec: "La ciudad toda asentada en un lugar plano y amplísimo, sin que nada la oculte a la vista por ningún lado. Los -- soberbios y elevados edificios de los españoles que ocupan una gran parte del terreno y se ennoblecen con altísimas torres y excelsos templos, estan por todas partes ceñidos y rodeados de las casas de los indios, humildes y colocadas sin orden alguno, que hacen veces de subur-- bios, entre los que también sobresalen iglesias de tan -- magnificas construcciones como las otras. Y es tanto el terreno que ocupan las habitaciones de indios y españo-- les, que no es asequible cerrarle con muros." (6)

Se calcula que para mediados del siglo XVIII, la -- capital de la Nueva España tenía 355 calles y 146 calle-- jones, 90 plazas, 19 mesones y 28 corrales o posadas --- para alojamiento. Había 3389 casas para habitación, in-- cluyendo a las vecindades que eran 722. No se contaban a los jacales de los barrios o suburbios, sino los conteni-- dos en la antigua traza.

Ya para el año de 1970 las casas de la Ciudad de Mé-- xico eran en su mayor parte propiedad de las comunidades religiosas, de las parroquias, hermandades y cofradías y de los nobles. Existían para ese entonces 1250 casas de las cuales 875 dependían de los conventos de mujeres; --

(6) "EL DIA". Visión Histórica de la Vivienda en la Ciudad de México. Suplemento X Aniversario, Julio 1972.

538 de los conventos de varones; 109 de los colegios; 96 de los hospitales; 68 de la catedral; 69 de las cofradías 34 de las archicofradías. El clero y la nobleza tenían en la ciudad 2095 fincas urbanas, los particulares solo 1250. El costo de las casas se calculó en \$40'112,941.00 sin considerar los arrabales, iglesias, conventos, palacios y edificios públicos." (7)

### 3.- EPOCA INDEPENDIENTE.

La Ciudad de México fue llamada la "Ciudad de los Palacios", debido a la majestuosidad y belleza de sus templos, edificios y otras construcciones. Al iniciarse el movimiento de independencia, la ciudad tenía un aspecto monacal, austero y solemne.

Para 1830 las características de la metrópoli, en su lado desagradable estaba compuesto de zanjas llenas de inmundicias, caños sembrados con restos de comida, muladares y ruinas de adobe. Existían zonas enteras con remolinos de callejones, con pequeñas casas en fuga, de cuartos enanos y ventanas oscurecidas por el humo, barrios ceñidos por aseQUIAS con curtiduras pestilentes, hacinamientos de viviendas mal hechas, casas de vecindad con patios de tierra llenos de tendaderos.

La transformación de la Ciudad de México se inicia

---

(7) "EL DIA". op. cit.

verdaderamente cuando, decretadas las Leyes de Reforma, se enclaustró a los religiosos de ambos sexos, se nacionalizaron los bienes eclesiásticos, se demolieron varios conventos e iglesias. Algunas de ellas fueron destinadas a edificar viviendas, otras dieron paso a vías públicas, como la de "La Enseñanza" que en parte quedó convertida en palacio de justicia, otras más se convirtieron en cuarteles. La Ciudad empezó a crecer y rompió su antiguo trazado, las garitas ampliaron un tanto el perímetro urbano hacia el poniente. Para 1869 aparecen en el plano de la Ciudad de México las primeras colonias, tales como: La "Santa María la Rivera"; en 1880 se registra la colonia "Guerrero"; para 1882 "Teja" y "Violante"; en 1886 "Morelos"; en 1889 "Del Rastro", "Indianilla", "Hidalgo", "San Rafael", "Lizantour" y "Candelaria"; en 1894 "Díaz de León" y la colonia "Maza"; en 1897 "Del Paseo"; en 1899 "Peralvillo"; en 1903 "Nueva del Paseo"; en 1906 "Del Valle" y "Juárez"; en 1907 "Romero Rubio"; en 1909 "Escandón" y "Arquitectos"; en 1910 "Del Chopo"; en 1913 "Balbuena".

En el año de 1910 ya proliferan en la capital del país, grandes vecindades que albergan de 600 a 800 personas. Unas 100 mil duermen a campo raso y otras 25 mil pasaban la noche en los mesones. Para ese mismo año, las características de una habitación del pueblo eran: techos de tejamil sujetos con pedazos de tepetate y con piedras paredes de adobe ahumadas y húmedas, sin pavimentos y --

servicios sanitarios. De acuerdo con el censo de 1900, - había en el Distrito Federal 56,850 edificios y la población era de 368,777 habitantes.

#### 4.- EPOCA REVOLUCIONARIA.

Cuando se estudian las causas que dieron origen a la Revolución de 1910, no puede pasar inadvertida la situación que prevalecía en aquellas épocas; la poca seguridad en la tenencia de la tierra, la falta de habitación cómoda e higiénica fueron entre otras las que influyeron de manera importante en ese levantamiento, en aquel esfuerzo por salir de la opresión que imperaba. Concluida la Revolución Mexicana, movimiento eminentemente social, ya que fueron las grandes masas de mexicanos los que lucharon para darle al pueblo, de acuerdo a las palabras del maestro Mario de la Cueva: "La alta distinción de ser el creador de la idea de los derechos sociales, que servirían para apuntalar la lucha del trabajo contra el capital y llevar a los hombres subyugados por el derecho individualista y liberal, una poca de justicia." (8)

No se puede cantar victoria: "Aun nos falta mucho - por hacer en la tarea de dignificar a nuestro pueblo. -- Todavía podemos apreciar las vecindades, las ciudades -- perdidas, los jacales, la insalubridad y la miseria que

(8) De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. 9o ed. Ed. Porrúa S.A., México 1984 p. 402

sigue existiendo, en contraste con las residencias, palacios y rascacielos." (9)

Ya desde 1810 la situación de la vivienda se constituyó en uno de los más severos problemas sociales, se -- iniciaba la lucha por la independencia y el camino hacia la reivindicación. En 1821 el problema, lejos de solucionarse, había crecido. En 1857 la problemática habitacional sigue avanzando a pasos agigantados, nos encontramos en la ruta del liberalismo y del nacionalismo. Para 1917, la situación de la habitación tiene ya proporciones alarmantes, el futuro del país se basa en las ideas de la revolución social. En la década de los ochentas, el problema es mayor que nunca.

La falta de vivienda hizo que los hombres se vieran obligados a acudir a las grandes haciendas para ofrecer su fuerza de trabajo y de esta manera, tener un lugar -- para habitar junto con su familia. Lo anterior sólo originó una infame explotación. Las personas eran tratadas -- como esclavos. Carlos Marx, en su obra se refiere a la -- cuestión de la vivienda de la siguiente manera: "En México... la esclavitud aparece disfrazada bajo la forma de peonaje. Mediante anticipos que han de rescatarse trabajando y, que se transmiten de generación a generación, -- el peón, y no sólo él, sino también su familia, pasan a

(9) Briseño Ruiz, Alberto. El Derecho Individual del Trabajo. 2o ed. Ed. Harla México 1985 p. 300

ser, de hecho, propiedad de otras personas y de sus familiares." (10). Efectivamente, los peones junto con su familia llevaban una vida llena de miseria. La "habitación" que utilizaban para vivir era un jacal sin ventanas ni chimeneas, en donde el único mobiliario estaba formado por una mesa rudimentaria que ellos mismos construían, unas cuantas sillas y comúnmente dormían en el suelo, más que una casa, podía considerarse una especie de carcel ya que, una vez concluida su labor, que en todos los casos empezaba desde el alba hasta bien entrada la noche, debía regresar a ella.

El periodista John K. Turner, en uno de sus primeros viajes a nuestro territorio escribió: "Esclavitud en México, sí, yo la encontré... La costa de Yucatán; que comprendía la parte central norte de la península, se hallaba casi a 500 Kms. directamente al sur de Nueva Orleans. La superficie es casi toda de roca sólida... el secreto de estas condiciones peculiares reside en que el suelo y el clima del norte de Yucatán, se adaptan perfectamente al cultivo de esas resistentes especies de plantas centenarias que producen el henequén o fibra de sisal ... las haciendas son tan grandes que en cada una de ellas hay una pequeña ciudad propia de 500 a 2500 habitantes, según el tamaño de la finca, y los dueños de estas grandes extensiones son los principales propietarios

---

(10) Marx, Carlos. El Capital. Ed. P.C.E. México 1959 - p. 122

de los esclavos, ya que los habitantes de esos poblados son todos ellos esclavos." (11)

"... En el centro de la hacienda está el casco, que consiste en un patio en el que crece la hierba, alrededor del cual están los principales edificios, el almacén, la desfibradora, la casa del administrador, la del mayor como primero, la de los mayordomos segundos y la pequeña capilla. Detrás de estos edificios están los corrales, - los secadores de henequén, el establo, la cárcel dormitorio y, finalmente, rodeando todo ello, las hileras de -- chozas de una sola pieza, en pequeños espacios de terreno en las que viven los esclavos casados y sus familias." (12)

En estas condiciones sociales es como se gesta la - Revolución de 1910. El Partido Liberal Mexicano estableció en su programa, la obligación de proporcionar habitaciones decorosas a los trabajadores. Los hermanos Flores Magón en compañía de otros precursores del movimiento -- revolucionario y del Derecho Social Mexicano, inician la reivindicación proletaria del país y conciben un plan -- político-social que contiene de entre sus 52 puntos, los siguientes:

25.- Obligar a las empresas mineras, fábricas, ta--

---

(11) Kenneth Turner, John. México Bárbaro. Ed. Editores Mexicanos Unidos, México 1964 p. 10.

(12) Ibidem. P. 20

lleros etc., a mantener las mejores condiciones de higiene en sus propiedades y a guardar los lugares de peligro en un estado que preste seguridad a la vida de los operarios.

26.- Obligar a los patrones o propietarios a dar alojamiento higiénico a los trabajadores cuando la naturaleza del trabajo de estos exige que reciban albergue - de dichos patrones o propietarios.

El plan del Partido Liberal fue suscrito en la ciudad de San Luis Mo., el primero de julio de 1906 mismo - que firmaron los hermanos Flores Magón junto con otros - muchos participantes ligados a ellos y que tuvieron una participación muy intensa en las luchas revolucionarias y en el propio Congreso Constituyente de Querétaro, cuyo resultado fue la Constitución de 1917.

La historia de México a partir de la Revolución --- puede dividirse convencionalmente en dos periodos: de --- 1910 a 1940 y la época posterior a 1940. Durante el primer periodo que término con la administración de Cárdenas, el hincapie se hizo sobre el cambio básico institucional; la transformación de una economía semifeudal agraria; la distribución de tierras a los campesinos conforme al programa ejidal; el reforzamiento de la posición - del obrero; la emancipación del indio y la difusión de - la educación pública. Empezando con la administración de Manuel Avila Camacho, en 1940, el ritmo del cambio social

y la distribución de la tierra se hizo mas lenta y la industrialización, así como la mayor producción fueron las metas nacionales.

Los cambios desde 1940 han sido impresionantes y de largo alcance. La población de la República creció en -- más de diez millones hasta llegar a treinta, esto ha ido acompañado por una gran urbanización, con el traslado de miles de campesinos a las principales ciudades. Ten sólo en la Ciudad de México, el crecimiento es desorbitado en aquellos tiempos, de un millón y medio en 1940 a cuatro millones de habitantes en 1957. El incremento del bienestar social ha permitido cierta mejoría en el nivel de vida de la población. Cada vez son más los habitantes rurales que duermen en camas en lugar del suelo, usan zapatos en lugar de huaraches o en vez de ir descalzos. En los -- principales pueblos y ciudades, el cambio también ha sido significativo, se ha pasado del adobe al cemento, de los utensilios de barro a los de aluminio. Pero a pesar de -- todo esto, en el año de 1956 más del 60% de la población continua pobremente vestida y pobremente alojada.

Es facil darnos cuenta que, uno de los aspectos que en muy poco han variado desde 1940, en el nivel de vida, corresponde a la habitación. Con el rápido crecimiento -- de la población y la urbanización, el apiñamiento y las condiciones de los barrios bajos en las grandes ciudades se hacen cada vez peores. De los 5.2 millones de edifi--

cios censados en 1950, el 60% cuentan con una sólo habitación; el 25% con dos; el 70% de todas las casas eran de adobe, madera, estacas y varas o piedras y, únicamente, el 13% eran de ladrillo y mampostería. Únicamente el 17% contaba con agua entubada en la misma vivienda.

En la Ciudad de México sucede algo parecido, esta se transforma con el afán de hacerla más bella a los ojos de los turistas, relegando a segundo término las condiciones de vida de nuestros propios compatriotas. Para ese entonces casi dos millones de mexicanos, o sea, cerca de la mitad de la población vive en casas de vecindad sufriendo la carencia de agua y la falta de servicios sanitarios. Generalmente, las vecindades consisten en una hilera o más de habitaciones de un piso, con uno o dos cuartos frente a un patio en común. Las viviendas están construidas de diversos materiales tales como: cemento, ladrillo y adobe, y forman una unidad bien definida con algunas características de la pequeña comunidad. El tamaño y tipo de vecindad varía, algunas cuentan con pocas viviendas otras con cientos de ellas. Algunas se localizan en las zonas comerciales, en edificios de tipo colonial que datan de los siglos XVI y XVII y que en su mayoría se encuentran en estado ruinoso, mientras otras, en los suburbios, son jacales o chozas desprovistas en su totalidad de agua, drenaje o electricidad, y es ahí donde se encuentran los campesinos llegados de sus respectivos pueblos y que, por lo general, se encuentran desem--

pleados. Cuando encuentran un trabajo se cambian a los barrios bajos o a las orillas de la ciudad y a falta de una habitación decente con un alquiler razonable, un gran número de personas permanecen en viviendas de una sola pieza.

Durante la época revolucionaria se presentaron diversas disposiciones en materia de habitación, como las siguientes:

**PLAN POLITICO SOCIAL.**

Fue proclamado por los estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y Distrito Federal. En su exposición de motivos expreso: "Considerando que el pueblo es el soberano único y el supremo legislador, pues todo el que expide leyes o gobierna en algún sentido, es porque ha recibido del pueblo el poder para ello... proclamamos el siguiente plan, invitando a todos nuestros conciudadanos para que lo adopten, por convenir así a las necesidades de la nación y a una época de regeneración y reforma.

**Art. XIII.-** Inmediatamente que las circunstancias lo permitan, se revisará el valor de las fincas urbanas, a fin de establecer la equidad en los alquileres, evitando así que los pobres paguen una renta más onerosa, relativamente al capital que estas fincas representan, a reserva de realizar trabajos posteriores para la

construcción de habitaciones higiénicas y  
comodas pagaderas en largos plazos para -  
las clases obreras." (13)

PACTO DE LA EMPACADORA.

Fue firmado el 25 de marzo de 1912 en la ciudad de  
Chihuahua. Expresaba en su artículo 34 fracción VI:

"Se exigirá a los propietarios de fábricas que alo-  
jen a los obreros en condiciones higiénicas, que garanti-  
zen su salud y enaltezcan su condición." (14)

(13) Silva Herzog, Jesús. Breve Historia de la Revolución  
Mexicana. Ed. F.C.E. México 1973 p. 172

(14) Ibidem. p. 307

c) El Derecho a la Vivienda.

Desde que el hombre aparece sobre la tierra, se inicia la gran batalla por la supervivencia. Todo individuo a través de su instinto de conservación, que es con el único que se nace, se ve obligado a buscar mejores alternativas de vida y desarrollo para su propio beneficio y de las personas con quienes convive. Se ha demostrado -- que el hombre tiene un profundo sentido social, que lo hace buscar no sólo su bienestar personal, sino también de las personas que lo rodean.

De la misma manera, al nacer, el individuo viene -- seguido de una serie de derechos, los que va adquiriendo con el transcurso del tiempo. Algunos los obtiene de la propia naturaleza en la que se desenvuelve, otros los -- consigue en virtud de su ingenio, de su inventiva, ejemplo de esto, es el descubrimiento de la rueda, lo que le facilita el transporte de objetos pesados de un lugar a otro, existen otros derechos que se consiguen a base de lucha, de sangre derramada en los campos de batalla. Respecto a lo anterior el maestro Delgado Moya expresa: "La humanidad debe a Rousseau la concepción política y jurídica del individualismo: Los hombres son por naturaleza libres e iguales, no obstante lo cual, al nacer son envueltos por las cadenas de la sociedad. Existió una época en la historia en la que los hombres vivieron en estado de naturaleza, de acuerdo a los principios de la idén tica libertad, una época en la que no existía ningún po-

der sobre ellos y en la que se desconocía el dominio del hombre sobre el hombre. De esta concepción individualista extrajeron los representantes del pueblo ante la Asamblea Nacional de Francia de 1789 la idea de los derechos naturales del hombre; que pregona la idea de que cada -- hombre, por el sólo hecho de serlo, posee una serie de -- derechos internos e inmutables y de los cuales nunca podrá ser despojado." (15)

El derecho a la vivienda, es un derecho innegable -- de toda persona. Derecho que hoy en día se encuentra plasmado en la Constitución General de la República, que en su artículo cuarto dice:

artículo 4o. "... Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. -- La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar -- tal objetivo..."

El hombre tiene la facultad de exigir que se cumplan y respeten las garantías consagradas en la Constitución y a su vez, el Estado. dice el maestro Mario de la Cueva: "Tiene el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución. Resultaría inconsecuente que se exija a los trabajadores el cumplimiento de las obligaciones que derivan

---

(15) Delgado Moya, Ruben. El Derecho Social del Presente. Ed. Porrúa S.A., México 1977 p. 24

de la prestación de sus servicios, sin que, a la vez, -- se de satisfacción a sus derechos, y sin que se exija de las empresas el cumplimiento de las obligaciones que les impone la Constitución." (16)

La seguridad de contar con un lugar adecuado para -- vivir es, como ya se dijo al principio, uno de los más -- caros anhelos de cualquier persona, y uno de los retos -- principales de aquellos que tienen a su cargo el futuro del país y de quienes lo habitan. Ellos más que nadie, -- saben de la libertad que hoy se vive en México. Su independencia y soberanía es el fruto de las grandes batallas en las que el pueblo mexicano participó con valentía y -- arrojo. Por ello, es objetivo primordial corresponder de una manera efectiva al sacrificio de aquellos hombres -- que, con su esfuerzo han hecho posible la grandeza de -- nuestra nación.

(16) De la Cueva, Mario. op. cit. p. 403

d) La Constitución de 1917.

La Revolución Mexicana propicio el advenimiento de un nuevo Estado en el orden de las cosas, que aun prevalecen en nuestra Constitución. Se crearon por vez primera derechos sociales para campesinos y obreros. Por lo tanto el origen del derecho social universal se encuentra en nuestra Carta Magna de 1917.

"Con la Constitución de 1917 se inicia en el mundo entero, en efecto, una nueva corriente en materia de constitucionalismo, que hubo de incrustar ya el elemento social como constitutivo de la esencia misma de los pueblos en tanto no pudo ignorar el hondo significado de las masas populares en el comportamiento y desenvolvimiento de los mismos y que por ello hemos calificado como el constitucionalismo social mexicano; a ella correspondió, en consecuencia, la prioridad mundial en el reconocimiento constitucional de los derechos sociales. Y es que la esencia socioliberal que desde siempre ha conformado el ser de nuestra patria y que presente se halla desde un principio para informar los brotes constitucionales que esta se diera en el dramático camino hacia su integración, sería suficiente para mantener latente, empero, una plasmación constitucional que no podría realizarse sino hasta que se decidiera de plano abandonar la técnica constitucional clásica del siglo XIX y los rígidos moldes que ésta imponía a toda carta magna, para dar pa-

so a un nuevo sentido del derecho constitucional." (17)

El 5 de febrero de 1917 se promulgó la Constitución Mexicana, la que contiene todo un título que finca derechos en favor de la clase asalariada, antes que ningún otro documento. El 11 de agosto de 1919 se proclama la Constitución alemana de Weimar, que establece garantías de carácter social en beneficio de todos aquellos que -- presten servicios personales; en 1918 como resultado de la Revolución de octubre, la URSS expide la primera Constitución de naturaleza comunista y el 28 de junio de 1919 en el Tratado de Versalles, que pone fin a la Primera -- Guerra Mundial, se crea la Organización Internacional -- del Trabajo.

México tiene pues, el privilegio de haber sido el -- primero en redactar su Constitución, donde quedaron plasmados los frutos sembrados por los miles de hombres que compartieron las vicisitudes de las épocas de lucha, en la que se derramó mucha sangre, que no fue sangre burguesa, ni la de los explotadores, sino la sangre generosa -- del hombre trabajador y principalmente del campesino. El Congreso Constituyente de 1916-1917 encargado de redactar la Constitución, surge como resultado de la tenaz la -- bor de legislación social desarrollada por el constitucionalismo, como síntesis de los anhelos revolucionarios.

(17) Sayeg Melú, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. 2o ed. Ed. PAC México 1987 p. 7

Se reúne así el noveno Constituyente en la historia de México integrado con poco más de doscientos Diputados -- con una ideología revolucionaria. Debates cargados de -- emotividad, de sentido social se originaron en el seno -- del Congreso.

El artículo 123 hubo de surgir del Constituyente de 1917, de los debates a propósito del artículo quinto, -- que se refería a la libertad de trabajo y que por principio de cuentas señalaba que no se podía obligar a nadie a prestar servicios personales sin su pleno consentimiento y mediante su justa retribución. Se originó el mencionado artículo 123 cuando la Comisión consideró que una de las motivaciones fundamentales de la Revolución Mexicana fue precisamente la injusta situación que prevalecía en materia de trabajo.

"Y en esta luminosa ruta hacia el 123 no podía faltar, desde luego, el verbo espléndido de Alfonso Cravito, quien no dejó de sorprender un tanto por haber hecho gala de un radicalismo tal que algunos miembros -- del Congreso pretendían aun regatearle, tal vez, por su carácter de exrenovador, considera que la Revolución Mexicana sobre postular reformas meramente políticas, demanda reformas sociales: que ella no significa, fundamentalmente, sino una verdadera... lucha contra el peonismo o sea la redención de los trabajadores de los campos: lucha contra el obrerismo, o sea la reivindicación legítima de los obreros, así de los talleres como de las fábri

cas y las minas; lucha contra el hacendismo, o sea la --  
creación, formación, desarrollo y multiplicación de la --  
pequeña propiedad; lucha contra el capitalismo monopoli-  
zador y contra el capitalismo absorbente y privilegiado:  
lucha contra el militarismo, pero sin confundir al milita-  
rismo con nuestro ejército." (18)

"... sería el más glorioso de todos nuestros traba-  
jos aquí: pues así como en Francia, después de la Revolu-  
ción ha tenido el alto honor de consagrar en la primera  
de sus Cartas Magnas los inmortales derechos del hombre,  
así la Revolución Mexicana tendrá el orgullo legítimo de  
mostrar al mundo que es la primera en consignar en una --  
Constitución los sagrados derechos de los obreros." (19)

El tema de la vivienda fue observado con mucho cui-  
dado por su importancia y trascendencia. Dice el maestro  
Mario de la Cueva: "El debate del Congreso Constituyente  
en los oídos de quienes habían recorrido a pie y a caba-  
llo, y algunas veces en ferrocarril, el territorio de la  
República, debe haber resonado el verso que escribió He-  
siodo en el poema Los Trabajos y los Días: lo primero de  
todo es la casa y la mujer y el buey labrador, dejamos --  
a los expertos el explicar porque se colocó la casa en --  
primer lugar, lo cierto es que los hombres iniciaron en

---

(18) Sayeg Helú, Jorge, op. cit. p. 154

(19) Ibidem.

ella una vida diferente a la de las cuevas de la prehistoria y a la de las chozas y barracas de nuestros campos y de las ciudades perdidas. El verso célebre se vislumbra en el discurso del 28 de diciembre de Macías, tal vez el primero en la historia universal que hablo de la obligación de las empresas de proporcionar habitaciones a sus trabajadores. Ni las leyes norteamericanas, ni las inglesas o belgas, conceden a los trabajadores lo que el proyecto formulado por el mismo Macías a indicación de Carranza: "... casas secas, aereadas, perfectamente higiénicas, que tendran cuando menos tres piezas, dotadas de agua..." (20)

Seguia diciendo Macías: "...y si no la hubiese a una distancia de 500 metros, no se les podrá exigir que pague, hay que elevar, señores Diputados, al trabajador de la miseria en que se encuentra, hay que sacarlo de esas chozas inmundas en que vive en las haciendas y en las fábricas para decirle: sois hombre y merecéis como ciudadano de la República todas las consideraciones que merece un hombre libre." (21)

Junto con Macías, toco a Pastor Rouaix el mérito mayor, nadie como ellos trabajaron para hacer posible nues

(20) De la Cueva, Mario. op. cit. p. 400

(21) INPONAVIT. Una Nueva Institución de la República. - Antecedentes Legales. 1972-1976 p. 16

tra legislación constitucional del trabajo.

La Asamblea conoció del proyecto de legislación obrera que constaba de veintiocho fracciones y que contenía los principios fundamentales que fueron dirigidas a garantizar y enaltecer los derechos de la clase obrera, y una de las aspiraciones más legítimas de la Revolución Mexicana, el dar amplia satisfacción a las más urgentes necesidades de los trabajadores: una jornada máxima de trabajo; protección a mujeres y menores; descanso semanal; salario mínimo y las medidas para su protección; obligación patronal de proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas; responsabilidad patronal en el caso de accidentes; reconocimiento de obreros y patronos para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses y para poder recurrir a la huelga y al paro para su realización; creación de tribunales destinados a solucionar los derechos de los trabajadores; sanción de los derechos obreros ante despidos injustificados, y otros.

Fue el 13 de enero de 1917 cuando la Comisión para estudiar lo relativo al trabajo encabezada por Rouaix, - presenta al Congreso el proyecto del artículo que después se convertiría en el 123 y que se encontraban el Título VI denominado "Del Trabajo" y que en su fracción XII decía:

"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." (22)

La Comisión Revisora en su dictamen de 23 de enero de 1917 fortaleció el alcance del precepto en cuestión -- manifestando: La renta que tendrán derecho a cobrar los empresarios por las casas que proporcionen a los obreros puede fijarse en el interés del medio por ciento mensual. De la obligación de proporcionar las habitaciones no podrán quedar exentas las negociaciones que se encuentren en algún poblado, en virtud de que no siempre se encuentran en alguna población alojamientos higiénicos para la clase trabajadora. Posteriormente y y bajo el numeral -- 123 correspondiente al Título VI que se denominó "Del -- Trabajo y de la Previsión Social" fue presentado el tex-

to siguiente:

Artículo 123.- "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de 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 excederan del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieran situadas dentro de las poblaciones, y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas."

Una vez que se aprobó el dictamen por 163 votos, sin que hubiera oposición alguna, de inmediato las legislaturas de los Estados legislaron en materia laboral para -- que iniciaran su vigencia las bases constitucionales, ya que después de la promulgación de la Constitución de 1917 se dieron a la tarea de regular las relaciones obrero-patronales.

En el artículo 11 Transitorio de la Constitución de 1917 se expresaba: "Entre tanto el Congreso de la Unión y las de los Estados legislan sobre los problemas agrarios y obreros, las bases establecidas por esta Constitución para dichas leyes se pondrán en vigor en toda la República."

e) Ley Federal del Trabajo de 1931.

La necesidad de crear una Ley Federal del Trabajo, se hizo patente al reformarse el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para así otorgarle al Congreso de la Unión, la facultad exclusiva para legislar en materia de trabajo, la que antaño, era también facultad de los Estados, situación que presentaba ciertas desventajas al no tenerse un consenso de normas que dignificara a los obreros mexicanos.

En el desarrollo histórico de nuestro derecho laboral, hubo varios intentos para establecer una legislación que amparase los derechos de una de las clases más desprotegidas de nuestro país. En la época del Segundo Imperio de Maximiliano de Habsburgo, se establece una legislación de tipo social "El Statuto Provisional del Imperio", que en sus artículos 69 y 70 establecía: La prohibición de establecer relaciones de trabajo indefinidas; los menores de edad debían tener autorización de sus padres para poder trabajar; prohibición de los trabajos forzados y gratuitos. En 1865 el primero de noviembre expide la lo. Ley del Trabajo del Imperio que decía: Se establece una jornada de trabajo de sol a sol con un descanso de dos horas; se propone la idea de un salario mínimo; prohibición de establecer tiendas de raya.

Durante la Revolución se dieron algunos decretos en

materia laboral. En el Estado de Veracruz, el 19 de octubre de 1914, Candido Aguilar expide la Primera Ley Federal del Trabajo Local, que contenia principalmente: una jornada diaria de 9 horas; un salario mínimo; descanso semanal. En 1915 en Yucatan el General Salvador Alvarado establece una serie de normas llamadas "Las cinco hermanas" en ellas se encontraba la Ley del Trabajo, esta regulaba: las instituciones colectivas del Derecho del Trabajo.

Con la Ley Federal del Trabajo de 1931, se vino a sustituir la concepción individualista que consideraba la relación de trabajo como un vínculo jurídico limitado exclusivamente a un intercambio de prestaciones, regida por la idea de la justicia conmutativa. Se pretende otorgarle a los derechos de los trabajadores todo su valor ya que bajo dicha apariencia de igualdad y libertad se escondia una terrible explotación para la clase trabajadora que carecia del mínimo derecho para defender sus intereses.

La ley que se comenta fue elaborada bajo el régimen del Presidente Pascual Ortiz Rubio, se buscaba justificar las soluciones dadas a los problemas más importantes de la legislación del trabajo. Garantizaba al trabajador, un mínimo de derechos protegidos por el estado, derechos que debían ir en aumento, adecuándose a las circunstancias de cada época. En la Exposición de Motivos, se men-

ciona la obligación patronal de proporcionar habitaciones a sus trabajadores, hecho que se señala en el artículo 111 Fracción III correspondiente al Capítulo XIII denominado "De las Obligaciones de los Patrones", pero se presentaban algunas limitaciones, ya que dicho artículo solamente transcribió casi íntegramente el texto del artículo 123 Fracción XII de la Constitución y supeditó la vigencia del precepto a la posterior reglamentación de los Poderes Ejecutivos tanto Federal como Local en sus respectivas jurisdicciones. El texto fue el siguiente:

Artículo 111.- Son Obligaciones de los Patrones:

.....

III. Proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederan del medio por ciento del valor catastral de las fincas.

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 del patrón, fijaran las condiciones y plazos dentro de los cuales este debe cumplir con las obligaciones a que se refiere esta fracción.

El cumplimiento de la obligación patronal quedó supeditada a las disposiciones secundarias y se delegaron facultades legislativas al Poder Ejecutivo aun cuando la Constitución no contemplara dicha posibilidad de manera

expresa. La Ley de 1931 dispensó un trato sumamente generoso a los trabajadores del campo al establecer en su artículo 197 que: los patronos del campo debían suministrar gratuitamente habitación que reúna las condiciones sanitarias indispensables para la proyección de la vida y la salud de los trabajadores y el terreno necesario para la cría de los animales a que se refiere el artículo 205 de esta Ley.

El primero de marzo de 1942 el Ejecutivo Federal expidió el reglamento donde se señalaban las bases y condiciones bajo las cuales se debía cumplir con la obligación habitacional. Dicho reglamento tuvo una corta vigencia, además se interpusieron diversos amparos contra tal reglamentación, en virtud de que la Ley Federal del Trabajo tan sólo otorgaba facultades al Ejecutivo Federal para sentar las condiciones y plazos en que los patronos deberían cumplir con su obligación que les imponía el citado artículo 111 en su fracción III, pero no así para su reglamentación. Para salvar esta situación se reformó esta fracción para quedar como sigue: "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 del patron, expedirán un reglamento para que los patronos cumplan con esta obligación. A pesar de tal reforma no se volvió a expedir un nuevo reglamento, y el cumplimiento fue nulo.

f) Ley Federal del Trabajo de 1970.

En los proyectos para la expedición de una nueva Ley Federal del Trabajo, fue condición importante que se reglamentara de una manera específica lo relativo a la vivienda para los trabajadores. Así se dedicó un capítulo de la nueva ley denominado "Habitaciones para los Trabajadores".

Se estableció la obligación de proporcionar habitaciones a los trabajadores de toda empresa que este situado a más de tres Kilómetros de las poblaciones o cuando siendo menor la distancia, no hubiere servicio ordinario y regular de transporte. Esta reglamentación fue casi ignorada y además como lo dice el maestro Cavazos en su obra: Que la distancia de tres Kilómetros de una población a otra es cosa del pasado, ya que en la misma Ciudad de México hay distancias incluso de 10 Kms. entre el domicilio y la oficina de una persona.

En lo que concierne a los que serían los beneficiados con las habitaciones, se limitó tal derecho a los trabajadores con una antigüedad mayor de un año, se argumentó que sería perjudicial y se rompería el equilibrio económico, si se obliga a las empresas a otorgar habitaciones a los trabajadores eventuales o con antigüedad menor de un año. Los artículos 145 y 149 señalaban el orden preferencial para la dotación de viviendas, un criterio fundamental fue el de la antigüedad en el empleo y -

en igualdad de circunstancias serían preferidos los padres de familia y los trabajadores sindicalizados.

Por lo que toca a la forma y términos para cumplir con la obligación, la solución se dejó en manos de obreros y patrones; se estableció que las empresas que dispusieran de habitaciones en número suficiente para satisfacer las necesidades de sus trabajadores cumplieran así con su obligación. Las que no estuviesen en ese supuesto, disponían de un plazo de tres años para celebrar los convenios relativos a las modalidades para la prestación de las viviendas.

El artículo 149 en su fracción II indicaba que si el trabajador ya contaba con una vivienda de su propiedad, independientemente de su relación laboral, tenía derecho a que se le otorgara una nueva, con la única condición de satisfacer primero las necesidades de los otros trabajadores.

El artículo 151 señalaba que en tanto no se les entregara a los trabajadores las viviendas, tendrían derecho a recibir una compensación mensual, misma que debía fijarse en los convenios respectivos.

El sector empresarial hizo diversas declaraciones respecto a la situación de la vivienda, su preocupación principal consistía en pensar que el problema de las ha-

bitaciones para los trabajadores se estaba dejando tan sólo como una solución empresarial, sin tomar en cuenta que ellos únicamente son una parte de la sociedad, decía: "El problema habitacional es contemplado sin tomar en cuenta su naturaleza nacional y comprensiva de todos los sectores, y es considerado exclusivo del sector empresarial, dejándolo sujeto a la presión generadora de conflictos de las negociaciones colectivas."

Estas y otras declaraciones dieron pauta para la búsqueda de nuevas alternativas en las que concurriesen en forma solidaria todos los sectores que integran la nación mexicana. De anterior influjo para la creación de diversas instituciones de carácter social que coadyuven en la solución de los principales retos que enfrenta México. De esta manera y encaminada a solucionar parte del problema de la habitación para los trabajadores surge el Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en el siguiente capítulo estudiaremos tanto su integración como la forma en que ha colaborado en la situación que enfrenta la vivienda para los obreros.

**CAPITULO II.- EL SISTEMA INFONAVIT.**

- a) Comisión Nacional Tripartita.
- b) Reformas al Artículo 123 Constitucional y a la Ley Federal del Trabajo.
- c) Ley del INFONAVIT.

a) Comisión Nacional Tripartita.

Ya se dijo en el capítulo que antecede que los grandes problemas de México, deben implicar el esfuerzo y co-munión de todos sus habitantes, que deben buscar las so-luciones que hagan posible un mejor nivel de vida para - todos. Lo anterior sería posible mediante una fórmula en la que por medio de la participación directa de los tres sectores que conforman una sociedad, por ello la fórmula tripartita, es considerada como la mas acertada creación de un pueblo que busca afanosamente salir de la situación que prevalezca en la actualidad.

Los desequilibrios económicos que se presentaron a principios de los años 70s y que amenazaban con romper - la estructura económica de México, dieron como consecuen-cia que el jefe del Ejecutivo Federal, Licenciado Luis - Echeverría Alvarez, iniciara la integración de una fórmu-la cuya tarea sería principalmente, atender de manera -- prioritaria los principales problemas que afectaran el - desarrollo integral del país. De esta manera, el gobier-no mexicano hizo un llamado a unificar esfuerzos, invi-tando a los diversos sectores que conforman la vida eco-nómica de México para que participaran de una manera de-cidida y eficaz en el análisis de los principales retos cuyas acciones serían coordinadas por el Gobierno Federal.

Esta forma de trabajo en forma participativa, ya --

tenia un antecedente donde se comprobó su eficacia. Diversas instituciones tales como: Los Tribunales del Trabajo; la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos; la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas; el Instituto Mexicano del Seguro Social entre otros, integrado por los tres sectores, ya habían obtenido buenos resultados.

El día primero de mayo de 1971, el Presidente de la República convocó a una reunión para analizar la situación económica y social del país, iniciando así una nueva época de diálogo entre los diversos sectores de la población. El 17 del mismo mes y año tuvo verificativo la primera reunión de trabajo en Palacio Nacional, ese día sería histórico y trascendental para nuestro país, en virtud de que nació un organismo donde convergen los ideales que facilitarían el diálogo y la negociación: la Comisión Nacional Tripartita.

"La Comisión Nacional Tripartita... fue ideada como un órgano que fortaleciera la política de entendimiento entre el gobierno y los sectores para la atención de los problemas del país. En un régimen cuya tendencia ha sido orientar la coordinación de esfuerzos, la Comisión Nacional Tripartita responde a la convicción de que las grandes transformaciones que el país exige tienen que hacerse corresponsablemente y en un marco en que prime la solidaridad social." (23)

(23) INFONAVIT. Op. cit. p. 29

La Comisión fue integrada por cinco representantes del Gobierno Federal, diez del sector de los trabajadores y diez por parte de los empresarios. Los representantes del gobierno han sido los Secretarios de Trabajo y Previsión Social que funge como su presidente, de Industria y Comercio (hoy Secretario de Comercio y Fomento Industrial) y de Hacienda y Crédito Público; el Procurador General de la República y el Director General del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular INDECO.

En el sector de los trabajadores estuvieron presentes los principales organismos obreros, tales como: UTM, COR, CROM y la CROC. Por el sector empresarial acudieron los miembros de CONCAMIN, CONCANAPO, CAMACINERA, COPARMEX y la Asociación de Banqueros.

Bajo este marco de concertación se estudiaron los principales problemas nacionales. El tema de la vivienda cobro vida como uno de los diez cuestionamientos planteados y que incluían: Inversiones para el empleo de mano de obra; productividad; desamoles; capacitación de recursos humanos; descentralización de la industria; maquiladoras en la frontera; carencia de la vida; exportaciones y contaminación ambiental.

Correspondió a la Quinta Comisión el estudio en torno al problema de la vivienda popular, aquí se planteó la urgente necesidad de diseñar una política integral a

este respecto. Por su parte el sector empresarial enfatizó que el problema habitacional y las soluciones que pudiesen obtenerse serían con la colaboración de todos los sectores de la colectividad.

De dicha Comisión surgió la idea de constituir un Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, donde por medio de las aportaciones patronales se hiciera posible cumplir con la obligación de dotar de vivienda a los obreros mexicanos. Se creaba asimismo un Instituto encargado de administrar los recursos del Fondo Nacional cuya principal función sería el otorgamiento de créditos baratos para la adquisición de casas-habitación. Otro de los planteamientos expresados por la Comisión fue el de fijar el monto de las aportaciones patronales.

Después de largas sesiones de trabajo y en un marco de franca colaboración y espíritu de solidaridad, se acordó, el 21 de diciembre de 1971 que el porcentaje de aportación que debían cubrir los patronos sería del 5% sobre los salarios cubiertos a los trabajadores. Una vez acordado lo anterior y para su perfeccionamiento, se sometió a la consideración del Ejecutivo Federal un anteproyecto de reformas a la Constitución y a la Ley Federal del Trabajo, en donde se expresaban los principales planteamientos gestados en el seno de la Comisión Nacional Tripartita.

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

1.- Reformas al Artículo 123.

En su texto original, el artículo 123 de la Constitución estableció un derecho sin precedente en ese afán de hacer más digna la existencia de las personas que viven de su esfuerzo, de su trabajo. En aquella ocasión se consignó por vez primera y con jerarquía constitucional, la obligación patronal y el correlativo derecho de la clase trabajadora a recibir de aquellos habitaciones cómodas e higiénicas. Si bien es cierto, que en dicha primitiva obligación se limitó a las empresas ubicadas fuera de las poblaciones o a las que estando dentro de ellas, tuvieran a su servicio un número mayor de cientra trabajadores, lo que trajo como consecuencia el nulo cumplimiento de tal obligación, también es cierto que ya se perfilaban las bases que en el futuro permitirían que fuesen reconocidos en todo lo que valen, los sagrados derechos de los obreros.

El texto del artículo en cuestión sufrió una serie de transformaciones fundamentales, y en virtud de la reforma publicada en el Diario Oficial del 14 de febrero de 1972, el derecho a la vivienda se hizo extensivo a la generalidad de los trabajadores, en consecuencia, la obligación también se extendió a todo tipo de empresas, independientemente de sus dimensiones o de su importancia, creándose así un Fondo Nacional de la Vivienda que se in

tegraría básicamente por las aportaciones patronales, las que a su vez, constituirían depósitos acreditables en favor de los trabajadores, lo que permitiría establecer un sistema de financiamiento para otorgarles crédito barato y suficiente para que obtuvieran en propiedad una vivienda. Asimismo se prevé la expedición de una ley para la creación de un organismo de integración tripartita cuya finalidad sería administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, ley que fue expedida en los términos del Decreto publicado en el Diario Oficial del 24 de --- abril de 1972 y que resalta las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podían adquirir - en propiedad sus habitaciones.

En la Exposición de Motivos de la iniciativa sobre las reformas a la fracción XII del artículo 123 se señaló, que la solución al problema habitacional de los trabajadores era condición indispensable para la elevación en su nivel de vida, decía:

"... La participación generalizada de todos los patrones del país hará posible la extensión de este servicio a la clase trabajadora en su conjunto, mediante la integración de un fondo nacional de la vivienda que otorgara préstamos al sector obrero para la adquisición, construcción, reparación y mejoramiento de sus habitaciones.

"... La operación de un fondo nacional no sólo perm

tirá cumplir el objetivo que se propuso el Constituyente de 1917, sino que además facilitará a los trabajadores la adquisición en propiedad de sus habitaciones y la integración de su patrimonio familiar: los mantendrá el -- margen de las contingencias inherentes a la situación -- económica de una empresa determinada o el cambio de na-- trón y ampliará considerablemente el número de las perso-- nas beneficiadas.

"... La modificación constitucional que se propone, corresponde a una evolución del Derecho Social que tien-- de a garantizar las condiciones mínimas de bienestar ca-- ra la población mediante sistemas de solidaridad, más que a través de la exigencia directa a una empresa determina-- da. Se considerará, no obstante, que deberían conservarse en el nuevo texto de la fracción XII del Apartado A del artículo 123, las obligaciones consignadas para las em-- presas que se encuentran fuera de las poblaciones urbanas en el sentido de establecer escuelas, enfermerías y de-- más servicios necesarios a la comunidad. Esto, tanto por que, de lo contrario, se hubieran afectado otras disposi-- ciones legislativas y realidades sociales, como porque -- se estimó prudente mantener vigentes los derechos respec-- tivos de los trabajadores frente a empresas cuya ubica-- ción geográfica los coloca en situaciones particulares."

(24)

Por último y puntualizando que dicho sistema haría más variable el objetivo propuesto por el Constituyente de Querétaro se hizo constar en la iniciativa los beneficios de carácter económico y social que los trabajadores obtendrían. Por ello y habiendo tomado en cuenta las opiniones de los sectores involucrados en el desarrollo de nuestro país, el Ejecutivo Federal concluyó su iniciativa proponiendo declarar de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado en forma tripartita, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.

#### EL NUEVO TEXTO DE LA FRACCION XII.

La iniciativa de reforma recibida en la Cámara de Diputados el 24 de diciembre de 1971 proponía la modificación a la fracción XII en los siguientes términos:

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil: al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo:

I. a XI. ....

XII.- Toda empresa agrícola, industrial o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un Fondo Nacional de la Vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de 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 considerará de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patronos, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta Sección, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

Además en estos mismos centros de trabajo, -

cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juegos de azar.

Aprobada por unanimidad de votos por la Cámara de Diputados, se remitió el proyecto a la de Senadores, misma que en igual forma lo aprobó, enviando el expediente respectivo a los Congresos de los Estados, con el objeto de cumplir con lo señalado en el Artículo 135 Constitucional. El día 5 de febrero de 1973 la Comisión Permanente declaró que habiéndose recibido las aprobaciones de todos los Congresos de los Estados, quedaba reformada la Fracción XII del Apartado A del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los términos propuestos por el Ejecutivo Federal.

De esta manera podemos señalar que los principios fundamentales que se desprenden del precepto constitucional, son los siguientes:

-- Generalización del derecho habitacional a la clase --

trabajadora en su conjunto.

- Generalización de la obligación habitacional a todos los patrones independientemente de sus características específicas.
- Establecimiento de un sistema financiero que permita a los trabajadores resolver su problema de vivienda de manera definitiva, a través de la propiedad y no sólo de la simple posesión precaria, mediante el otorgamiento de crédito barato y suficiente.
- Continuidad de los derechos habitacionales de los trabajadores en un mismo sistema habitacional, marginándolos de las contingencias inherentes al cambio de patrón.
- Integración de un fondo de ahorro que permitirá a los trabajadores integrar un capital, en el supuesto de que no sea beneficiado con un crédito habitacional.

## 2.- Reformas a La Ley Federal del Trabajo.

Una vez que se reformó el texto de la fracción XII del artículo 123 constitucional, se hizo necesario la subsecuente reforma a la Ley Federal del Trabajo. La iniciativa de reforma fue presentada a la Cámara baja por el Ejecutivo, al mismo tiempo que la reforma constitucional, dejándose obviamente la tramitación de la primera hasta en tanto ésta última fuera publicada. Fue por ello que la Cámara de Diputados recibió el 24 de diciembre de 1971 la iniciativa de reforma a los artículos 97 fracción II y III; 136 al 151 inclusive; 782 y la adición al artículo 97 de la Ley Federal del Trabajo, y el proceso le--

gislativo se inició hasta finales de marzo del siguiente año.

El Presidente de la República al referirse a los puntos trascendentales de la reforma señalada, respecto al aporte patronal, lo siguiente: "Las organizaciones de -- trabajadores consideran que ésta aportación, que a la vez proporciona los recursos para el financiamiento de habitaciones y constituye un fondo de ahorro para sus beneficiarios, sustituye con ventaja la compensación por diferencia de renta que establece el artículo 151 vigente: -- toda vez que, en el texto actual, dicha compensación que da sujeta a las eventualidades de un convenio entre las partes y no cumple la finalidad de habilitar al trabajador para adquirir una casa de su propiedad." (25)

Asimismo, la iniciativa comentaba la necesidad de -- añadir una fracción al artículo 97 de la ley que facilitara el funcionamiento del Fondo Nacional de la Vivienda al preverse que los trabajadores podrán libremente aceptar, por crédito contraído con el fondo, descuentos que no excedan del 20% de su salario, adecuándose a ello la fracción III del artículo 110. El artículo 136, explicaba el documento, sería modificado con el objeto de establecer la obligación general de todos los patrones a proporcionar habitaciones a todos sus trabajadores que les

---

(25) Rocha Banda, Juan Francisco. Habitación al Trabajador. p. 25

prestan sus servicios, precisando que la misma se cumplirá aportando al Fondo Nacional un 5% del monto de los -- salarios ordinarios de sus trabajadores. La única excepción sería la de que los trabajadores domésticos previstos en el artículo 146 y los existentes en la relación -- de trabajo con los deportistas profesionales y los trabajadores a domicilio previstos en el artículo 147. En el 143 a su vez señalaba la facultad del Ejecutivo Federal para señalar modalidades que facilitarían la aportación -- de las empresas cuya situación económica ameritara un -- tratamiento especial.

Seguia explicando la iniciativa, que en el artículo 143 propuesto, se precisa que las aportaciones de los patrones serán sobre la base de la cantidad que perciba -- cada trabajador en efectivo y por cuota diaria, determinando un tope máximo para el señalamiento de las contribuciones, equivalente a diez veces el salario mínimo general en la zona de que se trate y que los artículos 137, 138, 139 y 140 norman la organización y el funcionamiento, en lo general, del Fondo Nacional de la Vivienda.

Por último se señala que el artículo 151 protege el principio de generalidad, al establecer que independientemente de que los patrones dieran habitaciones en arrendamiento a sus trabajadores, aquellos estarían obligados a hacer las aportaciones correspondientes al Fondo Nacional de la Vivienda, estableciéndose disposiciones transi

terias para regular los casos en que los patrones estuvieran otorgando o hubieran otorgado en el pasado, prestaciones en materia habitacional.

Debido a la gran cantidad de iniciativas y asuntos pendientes la Comisión Permanente convocó a sesiones extraordinarias al Congreso de la Unión, solicitando la Cámara de Diputados al Presidente de la República la comparecencia del Secretario del Trabajo con el objeto de que informara sobre los motivos y propósitos de las reformas a la Ley Federal del Trabajo. Tal evento tuvo lugar el 5 de abril de 1972, en ella se explicaron los puntos más importantes de la iniciativa que enviara el Ejecutivo al Legislativo. El discurso se dividió en dos partes, la primera relativa de manera general al régimen de vivienda y una segunda centrada en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Una vez que el Secretario de Trabajo y Previsión Social concluyó su exposición, se dio por terminada la sesión, misma que se reanuda el 6 de abril de 1972 para la discusión de las reformas, con la presentación del dictamen a primera lectura. Las Comisiones Legislativas consideraron que tales reformas habían sido producto de un minucioso estudio y de un intercambio de ideas de todos los sectores de la población, y que se pretendía la adecuación de la Ley Federal del Trabajo a la nueva redacción de la fracción XII del Artículo 123 Constitucio-

nal haciendo extensiva a todos los trabajadores la posibilidad de adquirir en propiedad una habitación.

Igualmente se señaló el acuerdo en lo general con la iniciativa del Ejecutivo, proponiendo sólo modificaciones en algunos artículos en razón de claridad pero no de fondo. De esta manera en la sesión del 11 de abril del mismo año se puso a discusión el dictamen en lo general, en el, sólo se introdujeron cuestiones de carácter social. Posteriormente se consultó a la Asamblea sobre si se consideraba suficientemente discutido en lo general el proyecto, habiéndose votado en sentido afirmativo por unanimidad de 182 votos; pasando en consecuencia a la discusión en lo particular. En esta parte se dieron algunas importantes intervenciones como la del Diputado Juan Moises Calleja, quien a nombre de las Comisiones Unidas propuso la adición de un párrafo al artículo 4o. Transitorio de la iniciativa, mediante la cual se aclarara la situación de los trabajadores que habían resuelto su necesidad de habitación sin la intervención del patrón al que prestaban sus servicios. Por este motivo consideraba necesario que se fijara en dicho artículo, que cuando los patronos no hubieran cumplido con la obligación consignada en el artículo 123 de la Constitución, o en los contratos individuales o colectivos, no pudieran acogerse a la excepción consignada en el artículo 4o. Transitorio, fijando asimismo, la competencia del Fondo Nacional de la Vivienda para resolver cualquier controversia que

surgiera con motivo de la interpretación o aplicación -- del mismo. Así de acuerdo a la propuesta , el citado artículo quedaba redactado en la siguiente forma:

Artículo 4o. Transitorio.- Por lo que toca a aquellos trabajadores que hayan adquirido en propiedad casas-habitación antes de la reforma de esta ley, en aplicación a las disposiciones contenidas en el artículo 123 de la Constitución o en los contratos individuales y colectivos, las empresas estarán obligadas a aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el equivalente al 50% correspondiente al depósito a -- que se refiere el artículo 141, y en esa virtud los trabajadores seguirán siendo sujetos de crédito. No quedan comprendidas dentro de esta excepción las empresas cuyos trabajadores de su salario, hayan o -- estén pagando sus casas-habitación. Los casos de -- controversia se resolverán por el organismo tripartita a que se refiere el artículo anterior.

Puesta a votación la propuesta de las Comisiones -- Dictaminadoras, la Asamblea aprobó, por lo que se puso a discusión en lo particular, el dictamen con la adición -- presentada por el Diputado Moisés Calleja, misma que que do en los términos ya descritos anteriormente.

En otra de las intervenciones, el Diputado Ortiz Mendoza del Partido Popular Socialista, propuso una modificación a la fracción II del artículo 97 disminuyendo el

porcentaje del salario a que podía ascender el descuento del trabajador por préstamos del Fondo Nacional de la Vivienda del 20 al 10%. El argumento era en el sentido de que el salario del trabajador era ya de por sí exiguo, - para que se le descontara más del 10%, la posición en -- contrario se escuchó en voz del Diputado Cusauhtémoc Santana como representante de las Comisiones Dictaminadoras quien explicó que el descuento del 20% se justificaba en razón de que ahora se hablaba de la posibilidad de adquirir en propiedad las habitaciones y no, como antaño, sólo de arrendarlas además, seguía exponiendo, en muchos casos el 5% anual a que se refería la fracción anterior del 123 sobre el valor catastral por concepto de -- renta, era superior al 20% sobre el salario mínimo establecido en la reforma, amén de que en este último caso - el trabajador adquiría en propiedad su vivienda.

La propuesta del Popular Socialista fue desechada - en votación económica. Después tomó la palabra en contra del artículo 97 el Diputado de Acción Nacional Bernardo Batiz Vazquez quien lo objetó junto con el artículo 110 por estar íntimamente relacionados manifestando que, se podría aceptar el descuento del 20% pero que de esta manera se reduciría considerablemente el salario mínimo -- para satisfacer otras necesidades también importantes, - por lo que sugirió buscar otro tipo de mecanismos como - el de aumentar el plazo del crédito a 20 años o más. La propuesta del Partido Acción Nacional propició una discu

ción al dar respuesta a las observaciones del Diputado Calleja como representante de las Comisiones Unidas. Este último fue refutado por el panista Juan Landerruche, quien lo acusó de no conocer el sistema ya que en algunos países europeos con sistemas mas flexibles habían logrado mejores resultados. A este argumento, el Diputado Calleja sentencio que el sistema mexicano no tenia paralelo con ningún otro país y que por lo tanto las soluciones que se dieran, estarían apegadas a esa circunstancia. Una vez discutidos suficientemente los artículos 97 y 110 fueron aprobados en sus términos con una votación de 152 a favor y 23 en contra y 170 a favor por 15 en contra -- respectivamente.

En la misma sesión el Diputado Jesús Luján Gutiérrez del Popular Socialista, propuso una modificación al párrafo segundo del artículo 136 la que consistía en que el 5% que debía aportar el patrón, pudiese ser mejorado por convenios que celebraran ambas partes. Una vez más el Diputado Calleja negó la procedencia de la propuesta subrayando que la contratación colectiva como aspecto dinámico de las relaciones obrero-patronales, no se veía afectada en lo más mínimo, desechandose así el argumento del Diputado Luján, pasandose a la votación del artículo 136, siendo aprobado con 177 votos en favor por 8 en contra.

Para la discusión de los artículos 141, 143 y 149 -

se inscribió nuevamente el Diputado Batín Vazquez, proponiendo para el primero de ellos que se le agregara un párrafo para evitar que un mismo trabajador obtuviese crédito para dos o más casas. Respecto del segundo, propuso que se adicionara un párrafo que previera el caso en que los salarios se determinaran sobre bases variables y, por último en relación al 149 señalaba que la ley no establecía ninguna prioridad para el otorgamiento de los créditos a los trabajadores, por lo que consideraba que se adicionara, para fijar las reglas para tal efecto. Nuevamente el Diputado Calleja contestó a nombre de las Comisiones Dictaminadoras, desvirtuando una por una las observaciones del Diputado Batín, señalando que dichas propuestas quedarían satisfechas en la futura Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda. Terminándose por concluidas las discusiones de estos artículos y desechadas las modificaciones propuestas, se votaron aprobatoriamente por 169 en favor y 16 en contra.

Otro de los artículos discutidos fue el 144. El Diputado Ortiz Mendoza hizo la siguiente observación; si se limita la aportación patronal del 5% a un tope máximo de diez veces el salario mínimo general de la zona que se trate, el patrón se estaba ahorrrando la parte correspondiente a partir de ese tope del salario de todos los trabajadores que prestaban sus servicios en la empresa. Correspondió al Diputado Cuauhtémoc Santana, a nombre de las Comisiones Dictaminadoras dar la respuesta a tales -

observaciones, reconociendo que en el fondo estaba de -- acuerdo con el Diputado Mendoza, pero que la forma que -- pronomia no era la adecuada. Su respuesta fue basada en dos argumentos: primero, que los trabajadores que ganaban más de diez veces el salario mínimo era minoría sumamente reducida; segundo, que si no se establecía el límite aludido, los trabajadores solicitarían sus créditos en -- la proporción de sus aportaciones, lo que traería un grave problema.

Una vez concluida la discusión y amen de otras in--tervenciones en relación con el mismo artículo, la Presidencia solicitó a la Secretaria que en votación económica preguntara a la asamblea si se consideraba lo suficientemente discutido el artículo 144: votando por la afirmativa la asamblea, se paso a la votación económica sobre la aceptación o no de las modificaciones a dicho artículo, mismas que fueron desechadas, aprobándose definitivamente por 165 votos a favor por 10 en contra.

Para el resto de los artículos no hubo impugnaciones. Aprobado en lo general y en lo particular el proyecto de decreto paso al Senado para los efectos constitucionales señalados en el artículo 72.

Recibido el proyecto en la Cámara de Senadores, se presento en primera lectura el 18 de abril de 1972. No -- habiendo objeciones al respecto se aprobó el día 20 del

mismo mes y año, ordenándose se turnara al Ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, -- misma que se llevo a cabo el 24 de abril de 1972.

c) Ley del INFONAVIT.

A raíz de las reformas a la Constitución, en su artículo 123 Fracción XII, se consideró de utilidad social la creación de una ley que, a su vez, creaba un organismo destinado a administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.

En la iniciativa se estableció lo siguiente: "... - Con antelación a la reforma constitucional, la obligación de dotar de vivienda a los trabajadores debía cumplirse por diversos mecanismos que descansaban en las relaciones obrero-patronales. La creación de un sistema generalizado a la totalidad de la clase trabajadora en que concurrirán también con sus aportaciones todos los empresarios exige, en cambio, la intervención del poder público en su administración..."

"... Esta es la razón por la que el Instituto se define como un organismo de servicio social que, por ser creado por ley del Congreso de la Unión, quedará tipificado como organismo fiscal autónomo..." (26)

La utilidad social de la ley del INFONAVIT se da en razón de que atiende un aspecto prioritario de un grupo social de la importancia de los trabajadores que prestan sus servicios a un patrón, y cuyo fin es que estos cuenten

con habitaciones cómodas e higiénicas.

Es así como el 27 de marzo de 1972, el Secretario de Gobernación Mario Moya Palencia envió a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión por instrucciones del Ejecutivo Federal, la iniciativa de ley del Instituto que se encargaría de manejar el fondo previsto en la fracción XII del artículo 123 constitucional.

Recibida en la Cámara baja, fue turnada para su análisis a las Comisiones Unidas de Trabajo; Desarrollo de la Vivienda; Hacienda y Crédito Público y Seguros y de Estudios Legislativos, aun se esperaba la aprobación de la reforma a la Ley Federal del Trabajo que en ese momento se encontraba en su etapa de discusión. Es por ello que hasta la sesión del 11 de abril se presento el dictamen correspondiente en primera lectura.

En la iniciativa se podían destacar los puntos más importantes de la ley, de esta manera se decía que, siendo de utilidad social, el Fondo Nacional de la Vivienda, se instituiría como un mecanismo de solidaridad social y de carácter nacional. Dicho organismo se manejaría en forma tripartita siguiendo el ejemplo de otras instituciones. Se enfatizó en que su patrimonio se integraría con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios del Gobierno Federal, las aportaciones patronales, bienes y derechos que obtuviese por cualquier título y con

los rendimientos que generaran la inversión de todos estos recursos. De igual manera se estableció que la estructura orgánica sería determinada por el Ejecutivo Federal a través del Secretario del Trabajo y Previsión Social, que determinaría las bases para que las organizaciones - de trabajadores y patronos participaran en el manejo y - control del Instituto.

Por otro lado también, se señalaban los órganos con que contaría el nuevo organismo, siendo estos: La Asamblea General; El Consejo de Administración; La Comisión de Vigilancia y un Director General nombrado por la propia Asamblea a propuesta del Presidente de la República; Dos Directores Sectoriales; La Comisión de Inconformidades y Valuación y demás órganos para llevar a cabo su labor.

El dictamen proporcionado por las Comisiones Unidas fue puesto a discusión en la sesión del 13 de abril de 1972, se abrió el debate en lo general sin que nadie lo objetara, aprobándose por unanimidad de 192 votos. Fue sometido a discusión en lo particular, donde se realizaron pequeños ajustes, modificaciones e impugnaciones. Una vez aprobado el proyecto en lo general y en lo particular paso a corrección de estilo para ser enviado a la Cámara Revisora.

El proyecto fue recibido en primera lectura por la

Cámara de Senadores el día 14 de abril de 1970. Las misiones Unidas Primera de Trabajo, Quinta Sección de Estudios Legislativos, Unica de Industrias, Segunda de Hacienda y Segunda Sección de Estudios Legislativos rindieron su dictamen concluyendo que, se solidarizaban con el pensamiento revolucionario del Presidente de la República, por lo que se sujetaba a esa soberanía la aprobación del proyecto, sin modificación alguna.

Sometida a segunda lectura en la sesión del 21 de abril del mismo año, hicieron uso de la palabra los Senadores Sanchez Mandariaga, Rivera Perez Campos y Perez Rios, quienes destacaron la importancia de la medida iniciada con la Comisión Nacional Tripartita y que era culminada con la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Una vez terminada su intervención se reservó el proyecto para su votación nominal en conjunto, por lo que se puso a discusión en lo particular. Ningún Senador pidió intervención, por lo que se procedió a recoger la votación en lo general y en lo particular, resultando aprobado el proyecto por unanimidad de 53 votos.

El proyecto fue turnado al Ejecutivo Federal para su publicación, misma que ocurrió al aparecer en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1970. De esta manera se iniciaba así, "Una nueva etapa en el largo camino de regulación de la obligación patronal de otorgar

gar una vivienda digna y decorosa a los trabajadores." (27)

#### EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

El INFONAVIT inició sus actividades el día primero de mayo de 1972, creado durante la administración del -- Presidente Luis Echeverría Álvarez, el Instituto nace, -- no sólo, como un mecanismo encaminado a atender la necesidad de habitación de los trabajadores y derechohabientes sino también, como un Instituto en donde se unen esfuerzos de los tres sectores sociales y enfrentar así el gran rezago que en materia de vivienda sufrían la masa -- trabajadora y sus familias, situación que había estado -- postergada durante varios años.

El Instituto tuvo como primer objetivo, hacer realidad el derecho de los trabajadores de contar con un hogar digno, tal como se encuentra consagrado hoy en día -- en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### LOS ORGANOS DEL INSTITUTO.

Dentro de su estructura orgánica, el INFONAVIT cuenta con cuatro órganos colegiados de naturaleza tripartita a nivel nacional, todos ellos con representación del

---

(27) Rocha Bandala, Juan Francisco. op. cit. p. 140

Gobierno Federal y de los sectores obrero y empresarial. Así se puso de manifiesto la valiosa experiencia del derecho mexicano en cuanto a la administración tripartita de los organismos de bienestar social al servicio de los trabajadores.

La Asamblea General.- Constituye el órgano supremo del Instituto y se integra por 90 miembros. Cada representación tiene derecho a designar 15 miembros propietarios y sus respectivos suplentes, duran en su cargo seis años y pueden ser removidos por la representación que los designó. La Asamblea General sesiona dos veces al año como mínimo.

Las funciones principales de este órgano colegiado son: Considerar y, en su caso, aprobar en el último trimestre del año los presupuestos de egresos e ingresos, así como los gastos de operación y vigilancia. Examinará y, en su caso, aprobará, dentro de los cuatro primeros meses del año los estados financieros del Instituto correspondientes al ejercicio inmediato anterior, así como los dictámenes de la Comisión de Vigilancia y del Auditor Externo y el informe anual de actividades. De igual manera la Asamblea General crea o suprime las Comisiones Consultivas Regionales, señalando su jurisdicción con base en la proposiciones del Consejo de Administración.

Compete también a la Asamblea General expedir los -

reglamentos internos. A este respecto, el área jurídica especializada del Instituto es la que se encarga de formular los proyectos de reglamento, mismos que pasan al Consejo de Administración para su revisión, ya que a este compete la facultad de presentarlos ante la Asamblea. En el supuesto de que esta última apruebe su expedición y se trate de reglamentos que deba expedir el Ejecutivo Federal, es cleva a su superior conocimiento para que de estimarlo conveniente, ejercite la facultad que le otorga el artículo 39 Fracción I de la Constitución.

Por último, el órgano superior del Instituto establece las reglas para el otorgamiento de los créditos. - En virtud de que el sistema para otorgarlos es muy complejo, ha sido menester señalar las reglas generales que determinen los requisitos y condiciones bajo los cuales se otorguen a los trabajadores, atendiendo a los principios de justicia y equidad. El artículo 10 de la ley establece la facultad de la Asamblea para regular las actividades que no estén expresamente concedidas a otros órganos.

El Consejo de Administración.- Se integra por 15 miembros propietarios y sus respectivos suplentes, correspondiendo 5 de dichos nombramientos a cada una de las representaciones. Debido a la importancia de las decisiones que debe tomar este órgano, se hace necesario que se sione regularmente, dos veces al mes como mínimo. Sus --

funciones primordiales, son: Decidir sobre las inversiones y operaciones del Instituto y regular sus actividades a propuesta de la Dirección General aprueba las inversiones y financiamientos del propio organismo. Le compete también dar los lineamientos y políticas de operación. - Cuando alguna decisión, a juicio de alguna de las representaciones o del Director General deba ser tomada por la Asamblea General, esta debe ser convocada a sesión extraordinaria. Corresponde al Consejo de Administración la creación, supresión o modificación de las Comisiones Consultivas Regionales. Revisa los estados financieros y aprueba los informes de actividades de los presupuestos y de los planes laborales y de financiamientos.

El Consejo tiene la facultad de nombrar a los directivos de más alto rango, con excepción del Director General y de los Directores Sectoriales, es decir, nombra a los Subdirectores y a los Delegados a propuesta del Director General.

La Comisión de Vigilancia.- También conformada de forma tripartita, con 3 miembros propietarios y 3 suplentes. La presidencia de este órgano al igual que en los dos anteriores, se otorga en forma rotativa, para que participen cda una de las representaciones. Sus miembros duran en su cargo seis años y pueden ser removidos por la Asamblea General a propuesta de su respectiva representación y por conducto del Director General.

Las funciones y atribuciones otorgadas a la Comisión de Vigilancia consisten en velar por el adecuado manejo de los recursos del Instituto. Propondrá las medidas necesarias a fin de fortalecer las políticas y mejorar el funcionamiento del mismo. De igual manera se le dio la potestad de convocar a la Asamblea General cuando así se requiera. Para ejercer con mayor eficacia sus funciones, la Comisión de Vigilancia puede nombrar un Auditor Externo, perito en auditoria y contabilidad, quien tendrá las más amplias facultades para revisar y recomendar la introducción de las medidas convenientes para la mejor marcha del Instituto. El Auditor Externo presentará a la Comisión un informe mensual sobre el funcionamiento del mismo, además podrá efectuar visitas de auditoria a las oficinas centrales, delegaciones y a los frentes de construcción.

Anualmente la Comisión emitirá un dictamen de los estados financieros, que deberá ser remitido junto con el dictamen que prepare el auditor, por lo menos con treinta días de anticipación a la celebración de la Asamblea General.

Directores Sectoriales: Su función principal es servir de enlace entre sus respectivos sectores y la Dirección General. Su creación fue una importante decisión ya que sirven de puente permanente de comunicación con la Dirección General, arrojando resultados positivos.

Los Directores Sectoriales, con el objeto de estrechar el contacto con el Consejo de Administración, podrán asistir a las sesiones con voz pero sin voto. Conforme al Reglamento Interior, los Directores Sectoriales tienen atribuciones que garantizan su eficaz actuación, tales como: Asistir a las sesiones de la Asamblea General y del Consejo de Administración; coordinar el nombramiento y funcionamiento de las Comisiones Consultivas Regionales; plantear las políticas y criterios del sector ante el Director General, con base en las sugerencias de sus representaciones y ser órgano de enlace entre la Dirección General y su representación.

El profundo conocimiento que poseen los Directores de Sector sobre los programas y sistemas institucionales han sido de suma importancia para orientar e informar a los señores asambleístas y consejeros de sus respectivas representaciones.

La Comisión de Inconformidades y de Valuación.- Tiene a su cargo la resolución sobre las inconformidades de trabajadores y patrones, y la dictaminación de las controversias sobre valuación de prestaciones habitacionales anteriores a la creación del INFONAVIT. Cuenta con un total de 3 miembros propietarios y sus suplentes.

El procedimiento que rige las actividades de este órgano contralor de la legalidad de los actos del Institu

to, esta contenido en su reglamento, que fue expedido por el Presidente de la República y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de julio de 1973. Esta Comisión sesiona cuando menos una vez por semana, la rotación de la presidencia es en forma bimestral. Conoce, sustancia y resuelve los recursos de inconformidad que promueven los trabajadores o sus causahabientes y beneficiarios o sus patrones, sobre su inscripción en el Instituto, derechos o créditos, cuantía de las aportaciones y descuentos, así como cualquier otro acto del Instituto, que lesione sus derechos. Igualmente conoce de las controversias sobre valuación planteadas por los trabajadores o sus beneficiarios o los patrones en los términos de lo previsto por los artículos 30. y 40. Transitorios del Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Federal del Trabajo de 1972. Estas controversias tiene por objeto -- conocer la naturaleza y el monto de las prestaciones habitacionales que otorgan las empresas a sus trabajadores, y cuando cumplen con este propósito determinan si son inferiores, iguales o superiores al 5% consignado por la Ley Federal del Trabajo y en su caso, obligarlas a que enteren la diferencia o a eximirles del pago de las aportaciones respectivas.

Comisiones Consultivas Regionales.- La Ley del INFO NAVIT prevé también la existencia de órganos tripartitas de consulta denominados Comisiones Consultivas Regionales, que pueden tener carácter estatal o local. Su cons-

titución es autorizada por la Asamblea General y se integran por un número variable de miembros. Se estimó que no debía señalarse una cantidad fija de integrantes, en virtud de que la densidad de trabajo varía de región en región. Así corresponde al Consejo de Administración, -- atendiendo a las necesidades concretas de cada circunscripción, determina el número de personas que deben integrar las Comisiones Consultivas Regionales.

Su funcionamiento y organización están regulados -- por un reglamento aprobado por la Asamblea General, conforme a la magnitud de los programas del INFONAVIT. Su labor sirve de apoyo a cada delegación, para que la toma de decisiones este avalada por criterios de equidad, reforzados con el conocimiento de la problemática regional y local que tienen los integrantes de los mismos. La acción de las Comisiones Consultivas ha sido determinante para facilitar la toma de decisiones y el proceso mismo de desconcentración administrativa, en este sentido, la Dirección General ha dado el apoyo necesario para la integración y el buen funcionamiento de estos órganos que contribuyen a un mejor desempeño de las tareas del INFONAVIT en el plano regional.

Conociendo ya la estructura orgánica del INFONAVIT, analizaremos en el siguiente capítulo la importancia de su labor en materia de vivienda, así como datos y estadísticas que permitan darnos una idea de la situación --

en que se encuentra la vivienda del trabajador, así como llevar a cabo una crítica constructiva del papel del Instituto en esa tarea tan difícil, que es, tratar de -- dar a cada trabajador mexicano un modo honesto de vida a través de la vivienda.

### CAPITULO III.- LA VIVIENDA OBRERA Y EL INFONAVIT.

- a) Situación Actual de la Vivienda en México.
- b) El Trabajador ante el INFONAVIT.
- c) La Participación del INFONAVIT en materia de Vivienda.
- d) Objetivos del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- e) Estadísticas y Programas de Vivienda.
- f) Formas de Dotación de Vivienda.

- 79 -

a) Situación Actual de la Vivienda en México.

En el derecho mexicano a partir del artículo 123 de nuestra Constitución y, a través de los ordenamientos -- del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de otros diversos, se introdujo el concepto de vivienda, recogiendo la preocupación del Estado de proporcionar a todos los mexicanos una vivienda digna.

Por lo tanto el derecho a la vivienda en México, es una garantía constitucional, esto es, si bien es cierto que ya se había introducido en nuestra legislación el -- concepto de vivienda, no es sino hasta 1961 cuando se -- presentó una iniciativa mediante la cual se adicionaba -- a la Declaración de Garantías Sociales, el derecho a la vivienda. Después de algunas modificaciones fue aprobada en diciembre del mismo año y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 7 de febrero de 1962. Así el -- párrafo cuarto del artículo 4o. constitucional consagra que: "... toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tales objetivos..."

Como podemos apreciar, el derecho a disfrutar de una vivienda no es de carácter individual, sino una garantía social que se refiere precisamente al grupo familiar, es un derecho de grupo y no de cada individuo.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1963-1966 se esta

blece que: "La vivienda es una necesidad básica cuya satisfacción condiciona a la alimentación, la salud y la educación. Es un elemento clave para el desarrollo social de todos los mexicanos."

Dicho Plan, en la política de vivienda contempla la creación del Sistema Nacional de Vivienda, que norme y conduzca su desarrollo a la promoción de la revisión de las bases jurídicas en la materia, así como las siguientes líneas de acción: Participación en los mercados inmobiliarios y de la tierra para la vivienda, a fin de controlar los y evitar la especulación; Apoyo práctico y jurídico a la vivienda rural y urbana; Fortalecimiento y orientación de la capacidad de la industria de la construcción, así como de la autoconstrucción; El auspicio a la construcción de vivienda para renta, controlando los alquileres. (28)

La Ley Federal de Vivienda nos define al Sistema Nacional de Vivienda como: "El conjunto integrado y armónico de relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas que dan coherencia a las acciones, instrumentos y procesos de los sectores público, social y privado orientados a la satisfacción de las necesidades de vivienda." (Art. 3o. L.F.V.)

(28) Poder Ejecutivo Federal. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. 1983-1988.

La ley Federal de Vivienda es reglamentaria del artículo 40. Párrafo cuarto de la Constitución General de la República, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto establecer y regular los instrumentos y apoyos para que toda la familia pueda disfrutar de una vivienda digna y decorosa. (Art. 10. - L.F.V.)

La creación del sistema Nacional de Vivienda parte del análisis de los diversos factores que inciden en la materia, considera las necesidades actuales y previsibles derivadas del incremento de la población, analiza el impacto de la acción habitacional en el desarrollo urbano, identifica los mecanismos mediante los cuales el sector público, el privado y el social producen viviendas. Con base en estos principios, el diagnóstico analiza la situación de la vivienda con el objeto de llevar a cabo -- prioridades y programar las posibles soluciones.

El problema de la vivienda es presentado consideran dola desde diversos aspectos:

A) La vivienda como problema de déficit.

El problema habitacional se ha medido tradicionalmente en términos de déficit, es decir, como problema de cantidad, poco se ha tomado en cuenta las condiciones de habitabilidad, de calidad de vida de la población, que en su mayoría vive hacinada en sus casas, situación que aun prevalece en nuestros días.

Con base en lo anterior, se pueden identificar tres distintos tipos de asentamientos en la zona metropolitana: un primer grupo en la periferia del área urbana, distribuidos generalmente en zonas inadecuadas, donde encontramos viviendas de uno o dos cuartos precariamente construidos y carentes de servicios.

Un segundo grupo dentro de la Ciudad, ocupando lo que se ha denominado "Ciudades Perdidas", que en realidad son lotes urbanos de gran extensión también con carencia de los servicios de primera necesidad, donde la propiedad se encuentra en litigio, ya que generalmente se trata de ocupación irregular y con un grado terrible de hacinamiento e insalubridad, encontramos construcciones de cartón, lámina y madera.

Un tercer grupo ubicado en las viejas vecindades -- del centro de la Ciudad, donde las características son -- el gran deterioro físico de las construcciones e igualmente existe insalubridad y hacinamiento, además de la permanente presión de desahucio por parte del propietario, para que una vez desalojado de inquilinos, el inmueble aproveche los valores que puede tener en el mercado del suelo dentro del centro de la Ciudad de México.

El problema se origina por la irregularidad en la tenencia de la tierra, las condiciones inquilinarias actuales, los altos costos en el ramo de la construcción, aunado --

todo ello a los bajos ingresos de este sector de la población.

Se prevé que dentro de la actual administración, habrá una demanda aproximada de 1'100,000 acciones, que correspondieran a vivienda nueva y acciones de mejoramiento de la ya existente y que así lo requiera por su crítica habitabilidad. (29)

De mantenerse la tendencia actual, el 65% de la demanda, esto es (715,000) la realizarán los propios pobladores en condiciones cada vez más precarias.

#### PERSPECTIVAS PARA EL AÑO 2000.

Se estima que para el año 2000 la población total del país ascenderá a 109.2 millones de habitantes. La población urbana será de 83.3 millones (76.3% del total nacional), la población rural será de 25.9 millones (23.7% del total). El número de familias para esa fecha se estima en 24.3 millones. El tamaño promedio de la familia se reducirá de 4.9 en 1970 a 4.5 miembros a fines de siglo.

De proseguir las tendencias actuales, en el año 2000 existirán 20.6 millones de viviendas de las cuales 16.2 serán urbanas y 4.4 rurales. La situación habitacional habrá empeorado, la situación para ese año será:

(29) POLITICAS. Proyecto No Publicado. Dirección de Vivienda del D.D.F. México 1985.

a) El número de familias sería de 3.7 millones, casi el doble de 1970.

b) El porcentaje de viviendas hacinadas sería semejante al de 1970; 66% en la opción que cuenta la estancia como cuarto para dormir. Sin embargo en términos absolutos empeoraría considerablemente la situación, pues el número de viviendas hacinadas aumentaría en 8 millones.

El déficit proyectado, cuantificado en número de acciones que sería necesario ejecutar para que todos los habitantes contaran con una morada digna, pasaría de 7.8 millones de viviendas en 1970 a 10.7 en 1982. 13.1 en 1990 y 18.2 millones de viviendas equivalentes en el año 2000. (30)

B) La Vivienda como problema de Desarrollo Urbano.

La vivienda como componente de los asentamientos humanos, debe inscribirse en el marco del proceso de urbanización a que está sujeto el país y a las políticas, planes y programas que al respecto hace mención el Plan Nacional de Desarrollo, la Ley Federal de Vivienda y otras disposiciones que tratan el problema de la habitación.

(30) VIVIENDA. Necesidades Esenciales en México, Situación Actual y Perspectivas al año 2000. Presidencia de la República. Ed. Siglo XXI, Copiámar, México -- 1982 pp. 177 y 178.

SITUACION DE LA VIVIENDA EN LA CIUDAD DE MEXICO A -  
RAIZ DE LOS SISMOS DE 1985.

El pueblo de México afronto un reto sin precedente en su historia a consecuencia de los sismos de 1985. El Programa de Renovación Habitacional es un ejemplo de solidaridad, no sólo para nuestro país, sino para el mundo entero. Este programa representa con mucho las posibilidades que tiene el pueblo mexicano cuando uniendo voluntades y capacidad de organización persigue un determinado fin.

Este afán de participación y colaboración conjunta, en la búsqueda de soluciones a los problemas ocasionados tuvo su ejemplo más claro al firmarse el Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción de Vivienda del Programa de Renovación Habitacional Popular, que -- concilió intereses y sumo esfuerzos de todos los niveles sociales y técnicos, lo que permitió unificar responsabilidades y capacidades con un sólo objetivo; brindar todo el apoyo necesario para dar acceso a una vivienda a aquellos que la perdieron.

La destrucción ocasionada por los terremotos motivó una amplia gama de acciones oficiales de reconstrucción en las áreas más afectadas del país. La capital de la República fue la que registro el mayor volumen de daños. - Así el Gobierno Federal puso en marcha diversos programas específicos dirigidos a la reparación de las pérdidas

sufridas en todos los sectores de la vida urbana.

En el aspecto de vivienda se instrumentó una política sectorial de restitución que inscrito dentro de un genérico Programa Emergente de Vivienda, se puso en ejecución a través de cuatro estrategias principales, en correspondencia con las características propias de los grupos sociales afectados, estas fueron:

1.- Fase I del Programa, mediante el cual se entregaron 15,421 viviendas construidas dentro de los programas normales de INFONAVIT, FOVISSSTE, FOVI-BANCA, AURIS y diversas fundaciones.

2.- Un programa específico diseñado para la reconstrucción del conjunto urbano Nonoalco-Tlatelolco, que se encuentra en proceso de ejecución.

3.- La creación y ejecución del Programa de Renovación Habitacional Popular, que atendió la rehabilitación y restitución de vivienda colectiva ocupada por las clases populares en predios de algunas delegaciones políticas, mismos que fueron expropiados según decreto definitivo publicado los días 21, 22 y 23 de octubre de ese año.

4.- Finalmente, el Programa Emergente de Vivienda - Fase II, que actualmente se encuentra en proceso de ejecución y que atiende las necesidades de las clases medias y populares que ocupaban vivienda colectiva bajo la modalidad de arrendamiento al momento del sismo en colonias y predios no incluidos en el decreto expropiatorio.

Para la realización del Programa de Renovación Habitacional Popular, se creó el 14 de octubre de 1985 un organismo público descentralizado con el mismo nombre, cuya vida dependería del cumplimiento del programa que le dio vida, y que sería coordinado por el Departamento del Distrito Federal y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

#### ACCIONES EMPRENDIDAS A CONSECUENCIA DE LOS SISMOS.

Al día siguiente de ocurrido el primer terremoto, se constituyó en la Cámara de Diputados una Comisión Especial Pluripartidista, destinada a investigar los alcances de la tragedia, evaluar su impacto y proponer las acciones necesarias. Se iniciaron giras de trabajo a las áreas del desastre para darse cuenta personalmente de los problemas prioritarios y que merecían mayor atención. Para atender el problema de la vivienda se manifestaba un acto expropiatorio en defensa de los damnificados.

El día 24 de septiembre, la Comisión Especial presentó al Pleno de la Cámara de Diputados un informe preliminar, en el cual se dijo: "Nos enfrentemos a una tragedia de tal magnitud, que ningún gobierno de ninguna parte del mundo ha enfrentado". A continuación los Diputados propusieron para su análisis y discusión diversas iniciativas, entre las cuales destacaban: la declaración de una moratoria en el pago de la deuda externa; en castigo a los responsables de construcciones malas o defec-

tuosas; la congelación y limitación de alquileres de vivienda en la zona metropolitana; la elaboración de una ley de emergencia para garantizar el financiamiento de la reconstrucción de vivienda, hospitales, escuelas y edificios gubernamentales; la aplicación de una reforma urbana que protegiera el derecho de los que perdieron su casa, a recuperarla.

Ese mismo día tiene lugar la primera reunión del Gabinete para evaluar las estrategias y soluciones aplicables a la situación de la vivienda para damnificados. Participaron, bajo la dirección del titular de SEDUE, los representantes de las Secretarías de Gobernación, Hacienda y Programación y Presupuesto; las autoridades del Departamento del Distrito Federal y los responsables de organismos institucionales de vivienda: FOVI, FOVISSSTE, INFONAVIT y FONHAFO. En dicha reunión se hizo un inventario de vivienda disponible construidas por estas últimas, como base para la restitución de habitaciones, las que fueron canalizadas principalmente para los damnificados de Nonoalco-Tlatelolco y Multifamiliar Juárez.

El 26 de septiembre la Cámara de Diputados aprobó sin discusión el informe e iniciativas de la Comisión Bipartita Pluripartidista y se manifestó por la elaboración de un Programa de Restitución de Vivienda a los Damnificados, y por la actualización de las normas de construcción. Se estableció el compromiso de elaborar los instru-

mentos legislativos que a través de una reforma integral en el sector, asegurasen a toda familia mexicana la posesión de una vivienda digna. Se solicitó la intervención de la Procuraduría Federal del Consumidor para garantizar y proteger los derechos de los arrendatarios en las zonas afectadas.

El 30 de septiembre en el seno de la Comisión Metropolitana de Emergencia, el Regente de la Ciudad esbozó las líneas generales para la solución al problema de la vivienda: "Los habitantes de Nonoalco-Tlatelolco, del Multifamiliar Juárez y los afectados en las colonias de clase media, serían atendidos vía crédito con base en la oferta disponible de habitación. En el caso de las colonias populares, el gobierno garantizaría la permanencia de sus habitantes en el mismo sitio, mediante programas de edificación y rehabilitación de vivienda en los propios predios afectados.

El primero de octubre, los representantes de las colonias populares fueron recibidos por el Presidente de la República en la casa de los Pinos, los damnificados fueron concretos en su petición: que se expropiaran los predios afectados para reconstruir en ellos sus viviendas. Ese mismo día por la tarde, con asistencia del Primer Mandatario tuvo lugar la segunda reunión del Gabinete, el tema seguía siendo principalmente el de la vivienda, en ella el Jefe del Gobierno capitalino puso a considera

ción del Presidente, el plan de acción correspondiente a la zona centro, cuyo objetivo fundamental sería la protección de la población y la defensa de su derecho a la vivienda.

Iniciadas las labores de integración del padrón expropiatorio, a cargo de las delegaciones administrativas, se procedió al mismo tiempo a la instalación de los primeros módulos del Programa Emergente de Vivienda, mismos que atendieron las solicitudes de damnificados de las colonias populares.

El día 7 de octubre tuvo lugar la tercera reunión del Gabinete sobre vivienda. En ella, el Presidente de la República aprobó el Programa de Regeneración Urbana en Zonas Marginadas y Populares afectadas por los sismos en el Distrito Federal, así como las acciones necesarias para su cumplimiento. Al mismo tiempo el padrón expropiatorio estaba siendo terminado y se deslindaban las estrategias generales de operación de Renovación Habitacional Popular.

El 11 de octubre en el Diario Oficial se publicó el Decreto Expropiatorio de los predios correspondientes a la vivienda de los damnificados en las colonias populares. Un total de 5427 predios con una superficie de 250 hectáreas, tal medida es anunciada oficialmente por el Jefe del Departamento del Distrito Federal durante el ac

to de instauración del Comité de Reconstrucción del Area Metropolitana de la Ciudad de México, celebrado en el Museo Nacional de Antropología.

La sociedad entera reacciona ante el decreto de expropiación. Las manifestaciones en favor y en contra se dieron el mismo día de su aparición. La medida fue calificada de justa, revolucionaria y democrática por unos; de estatizante, populista y demagógica por otros.

El 14 de octubre se publicó otro decreto, en el se constituye el Programa de Renovación Habitacional Popular, bajo la responsabilidad del Departamento del Distrito Federal y su órgano ejecutor, con el mismo nombre, personalidad jurídica propia y duración temporal limitada a la satisfacción de sus objetivos, el cual sería nombrado por el propio Departamento y la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología. La primer tarea encomendada a este nuevo organismo fue la de levantar un censo de los damnificados.

El 20 de octubre es decretado por el Presidente de la República, el padrón definitivo de la expropiación, - su publicación hecha los días 21, 22 y 23 siguientes en el Diario Oficial marco la culminación de un proceso de toma de conciencia ciudadana en el que participaron todos los sectores sociales.

El nuevo padrón expropiatorio fue sujeto a críticas se reclamo su ampliación por algunos y su reducción por otros. El 3 de Noviembre la Comisión Metropolitana de -- Emergencia anuncio que no se darian nuevas modificacio-- nes al decreto ni en uno u otro sentido. El día 28 del -- mismo mes se anuncio que el pago de las indemnizaciones correspondientes a la expropiación se haría mediante la expedición de bonos emitidos por el Departamento del Dis-- trito Federal, a través de la Secretaria de Hacienda y -- Crédito Público con el nombre de Bonos de Renovación Ur-- bana del Distrito Federal.

El 4 de diciembre el Primer Mandatario, que ya ha-- bía recorrido las colonias populares en ocasión a los -- asamos, visitó de nueva cuenta el popular barrio de Tepi-- to. En el acto celebrado en ese lugar, anunció a la comu-- nidad que: "Con fecha próxima se darían a conocer los me-- canismos de crédito necesarios y estableció con ellos un compromiso; el de cumplir con las metas del Programa de Renovación Habitacional en un plazo máximo de quince me-- ses y enfatizó: vamos a hacer de nuestra Ciudad un cen-- tro de convivencia y solidaridad nacional, respetando -- para ello nuestras ricas y valiosas tradiciones. (31)

En ocasión al informe final de la Comisión Metro--

---

(31) Renovación Habitacional. Testimonio. Sociedad de Ar-- quitectos Mexicanos, Colegio de Arquitectos de Méxi-- co. pp. 35 y siguientes.

litana de Emergencia, se dieron a la luz pública las últimas estimaciones oficiales en cuanto a las edificaciones afectadas por el terremoto: 5,728 edificaciones, de las cuales 47% sufrieron daños menores, el 38% daños estructurales y el 15% restante se derrumbaron total o parcialmente. La misma fuente señaló que los inmuebles destinados a la habitación, tanto unifamiliar como multifamiliar, afectados por los sismos, correspondía al 65% -- del total anotado.

La anterior estimación debe ser tomada con reservas ya que diversos predios fueron reparados por los propietarios, en virtud de que sólo sufrieron daños menores y no se informó a las autoridades correspondientes.

b) El Trabajador ante el INFONAVIT.

La base para el desarrollo de una nación esta sustentada en la labor incansable de los trabajadores. En un país como el nuestro "en vias de desarrollo", el obrero, que al igual que los campesinos, forman la gran mayoría de la población, son factor importante en el aspecto económico, social y político. Su esfuerzo, talento y dedicación influye de manera importante en la grandeza de México.

Ante esta situación es menester otorgarles a ellos, una serie de derechos obeneficios que lo motiven y hagan su participación más activa y productiva. En México, los trabajadores cuentan con derechos sociales protegidos -- constitucionalmente, y en sus relaciones laborales, cuentan, principalmente, con la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del artículo 123 de nuestra Carta Magna.

En su calidad de trabajadores, tienen otros derechos, como el de contar con un lugar para vivir y convivir con su familia. A raíz de las reformas al mencionado artículo 123, es creado el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, con ello se pretende hacer realidad esa prerrogativa, tal y como fue consignado por el Constituyente de Queretaro al redactar la Constitución de 1917 que nos rige.

El lema principal del Instituto es: "En el INFONA--

VIT, la persona más importante es el trabajador."

Ante dicho organismo, el trabajador tiene una serie de derechos derivados de su relación laboral, derechos - que pueden ser revisados y mejorados sustancialmente.

El principal derecho del trabajador y del cual se - desprenden otros beneficios, es su inscripción ante el - Instituto, cuando así lo solicite, en caso de omisión de parte del patrón. Lo anterior se encuentra establecido en los artículos 32 y 33 de la Ley del INFONAVIT.

Artículo 32.- En el caso de que el patrón no cumpla con la obligación de inscribir al trabajador o de - aportar al Fondo Nacional de la Vivienda las cantidades que debe aportar, los trabajadores tienen derecho a acudir al Instituto proporcionándole los informes correspondientes, sin que ello releve al patrón del cumplimiento de su obligación y lo exima - de las sanciones en que hubiere incurrido.

Artículo 33.- El Instituto podrá inscribir a los - trabajadores sin previa gestión de estos o de los - patrones.

En el primer artículo señalado, el derecho a solicitar su inscripción es individual para cada trabajador y no necesariamente, que la misma se realice a través de - grupos de trabajadores como en el caso de los sindicatos. El patrón omiso será responsable y se hará acreedor a --

las sanciones establecidas en el reglamento respectivo, de igual manera, no queda relevado de su obligación habitacional. En el segundo artículo se señala la facultad del Instituto para inscribir de oficio al trabajador, es decir, sin que sea necesaria su previa gestión. De aquí se desprende que son tres las formas mediante las cuales el trabajador puede quedar incorporado al Régimen Obligatorio del Instituto, independientemente del de Continuación Voluntaria.

Otro derecho del trabajador es el de ser informado con respecto al monto de las aportaciones que en su favor se realicen.

Artículo 34.- El trabajador tendrá derecho, en todo momento, a solicitar y obtener información directa del Instituto a través del patrón al que presta sus servicios, sobre el monto de las aportaciones a su favor, así como de los descuentos a que se refiere la fracción III del artículo 29 de esta ley.

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

Aquí se señala un derecho importantísimo del trabajador, pues le permite estar al tanto del monto de las aportaciones hechas a su favor, mismas que constituyen un fondo de ahorro individual que le será reintegrado a él o a sus familiares, según el caso, como se encuentra

consignado en los artículos 40 y 59 de la ley que se comenta.

Artículo 40.- En los casos de jubilación, incapacidad total o permanente, de incapacidad parcial permanente, cuando esta sea del 50% o más o de invalidez definitiva, en los términos de la Ley del Seguro Social, se entregaran al trabajador el total de los depósitos que tenga a su favor en el Instituto. En caso de muerte del trabajador, dicha entrega se hará a sus beneficiarios, en el orden de prelación siguiente.

Con el contenido del anterior artículo, se ratifica el objetivo primordial del INFONAVIT, que es la creación de un fondo de ahorro en favor de cada trabajador. En concordancia, el artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo establece que: "Las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda son gastos de previsión social de las empresas y se aplicarán en su totalidad a constituir depósitos en favor de sus trabajadores..."

Cuando el trabajador deje de estar sujeto a una relación laboral podrá optar porque se le devuelvan los depósitos hechos a su favor, o bien, a mantener vigentes sus derechos habitacionales a través del Régimen de Continuación Voluntaria.

El artículo 61 de la Ley del INFONAVIT otorga al trabajador jubilado, la opción de solicitar al Instituto

la entrega del total de los depósitos efectuados a su favor con una cantidad adicional, de acuerdo con el artículo 40 de la misma ley; o bien, optar por su inscripción en el Régimen de Continuación Voluntaria. Para este último caso deberán realizarse las gestiones que marca el reglamento correspondiente, con el propósito de que, quienes deban pagar las pensiones jubilatorias retengan una parte de la misma y enterarlas al Instituto; es decir, - asumen el carácter de un patrón retenedor, enterando por cuenta del trabajador jubilado el monto de las aportaciones o descuentos que procedan.

Por último, el trabajador tiene derecho a obtener - un crédito para los siguientes conceptos:

- 1.- Adquisición, reparación, ampliación o mejora -- de su habitación; y,
- 2.- Pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores.

Dichos créditos causarán un interés no mayor del 4% anual sobre saldos insolutos y se otorgarán a un plazo - no menor de diez años ni mayor de veinte. (Arts. 42 y 44)

c) La Participación del INFONAVIT en materia de Vienda.

La vivienda refleja para el hombre, una forma de --  
ver nuestra condición, nuestra vida, por medio de los es  
pacios que hemos construido para vivirla. Ahora bien, pa  
ra obtenerla se ha transformado a la naturaleza, adaptán  
dola a las condiciones físicas y económicas de las dife-  
rentes sociedades.

La habitación es una necesidad esencial, primaria,  
y su satisfacción, como ya se indicó en nuestro primer -  
capítulo, significa a la persona el abrigo, la protección  
y el disfrute de un espacio para su desarrollo; constitu  
ye además, un patrimonio estable de la familia mexicana.

En México, no es sino hasta 1972 cuando se plantea  
la posibilidad, de crear un organismo cuya función sería  
hacer un esfuerzo organizado para proporcionar a la mayo  
ría de los habitantes, los medios necesarios para obte--  
ner una vivienda digna. Es así como nace el INFONAVIT, a  
lo largo de su existencia este organismo ha ido en cons-  
tante renovación con la única intención de ser parte im-  
portante, no sólo, en el otorgamiento de créditos para -  
la adquisición de vivienda, sino también, se ha trabaja-  
do en la construcción de las mismas, a través del finan-  
ciamiento de conjuntos habitacionales, lo que ha permiti  
do un óptimo manejo de la reserva territorial con que se  
cuenta actualmente y, aportando su mejor esfuerzo para -

una mejor urbanización.

No es desconocido, que el problema habitacional en México se deriva principalmente de las modalidades del crecimiento demográfico y no sólo del desajuste entre la oferta y la demanda, por lo se hace necesario elaborar una política nacional de vivienda, precisa en sus objetivos y estrategias, coherente en sus lineamientos y flexible en sus mecanismos de acción y que además contemple a la vivienda como un instrumento de desarrollo.

Los resultados alcanzados por el INFONAVIT lo colocan en un lugar importante entre los organismos destinados a la creación de vivienda. También sabemos que este Instituto, como cualquier otro, tiene fallas y algunas deficiencias, pero también es perfectible en sus programas crediticios y de financiamiento, lo que hace su labor más estimable y confiable.

Los datos y cifras que permitieran apreciar más objetivamente el trabajo del Instituto, se daran en apartados subsiguientes de este mismo capítulo. De esa manera estaremos en condiciones de dar una opinión referente a la labor del INFONAVIT e igualmente hacer una crítica constructiva, en la que señalaremos algunas consideraciones personales que creemos coadyuvaran en esa tarea tan difícil, pero tan necesaria, que es proporcionar a todos un modo honesto de vivir.

d) Objetivos del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

El objetivo principal del INFONAVIT quedo plasmado en la redacción misma de la fracción XII del artículo 123 Constitucional al señalar: "... Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las em presas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones..."

Los depósitos a que se refiere dicha fracción proporciona al trabajador una serie de derechos. Dicho fondo en lo general permitirá el establecimiento de un sistema financiero que permita a los trabajadores obtener en propiedad una vivienda decorosa. En lo individual y llegado el caso de que el trabajador no sea beneficiado con un crédito del Instituto, los depósitos efectuados en su favor constituirán un fondo de ahorro, mismo que puede solicitar le sea entregado en su momento oportuno, previos los requisitos señalados en la propia Ley del INFONAVIT.

El organismo creado para el manejo del fondo de la vivienda encuentra su sustento en lo que establece el artículo 3o. de la ley en cuestión, mismo que a la letra dice:

Artículo 3o. El Instituto tiene por objeto:

- I. Administrar los recursos del Fondo Nacional de -  
Vivienda.
- II. Establecer y operar un sistema de financiamiento  
que permita a los trabajadores obtener crédito -  
barato y suficiente para;
  - a) La adquisición en propiedad de habitaciones -  
cómodas e higiénicas.
  - b) La construcción, reparación, ampliación o me-  
joramiento de sus habitaciones; y
  - c) El pago de pasivos contraídos por los concep-  
tos anteriores.
- III. Coordinar y financiar programas de construcción  
de habitaciones destinadas a ser adquiridas en -  
propiedad por los trabajadores; y
- IV. Los demás a que se refiere la fracción XII del -  
Apartado A del artículo 123 Constitucional y el  
Título Cuarto, Capítulo III de la Ley Federal del  
Trabajo, así como lo que esta ley establece.

El precepto que se antepone es de vital importancia ya que establece una gama de beneficios que en materia - habitacional puede llegar a obtener el trabajador inscri- to en el Régimen Obligatorio del Instituto. De igual ma- nera, no sólo, podrá tener acceso a un crédito para ad- quirir en propiedad una vivienda, sino también, para cong- truir su vivienda en terreno propio, mejorar o ampliar la ya existente obien para liquidar los pasivos que haya ad

quirido por tales efectos.

Otro objetivo del Fondo Nacional de la Vivienda es el de financiar programas de construcción de viviendas de interés social para ser adquirida por los trabajadores.

El Instituto a través de los recursos necesarios deberá financiar la construcción de Unidades Habitacionales en todo el país. De esa manera contribuye a un ordenado desarrollo urbano y regional.

Artículo 42. Los recursos del Instituto se destinan:

I.....

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

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

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

precio a los que ofrezcan otros proveedores.  
Los trabajadores tienen derecho a ejercer el crédito que se les otorgue en la localidad que designen.

Con el propósito de otorgar tales financiamientos -- se publica anualmente una convocatoria dirigida a los -- trabajadores sindicalizados o no, con el objeto de que -- éstos presenten una solicitud para determinado programa habitacional. En la solicitud, el trabajador manifestará bajo protesta de decir verdad, los datos que el Instituto le solicite, para estar en condiciones de que en un -- proceso de selección, se autorize las promociones que -- reúnan ciertos requisitos y en función de las posibilidades financieras del Fondo Nacional de la Vivienda.

El mismo artículo 42 en su fracción III preserva -- uno de los objetivos primordiales del Instituto, que se refiere a la entrega del fondo de ahorro, de acuerdo a -- lo señalado por los artículos 35 y 40 de la multicitada ley.

En la fracción IV se consigna la facultad del Instituto, para disponer de una parte de los recursos del fondo para cubrir los gastos de administración, operación y vigilancia que son propios de su función. Tales gastos -- son necesarios para el cumplimiento de los objetivos del organismo. En la fracción VI del artículo 110 al que nos

remite la fracción que se comenta, señala que el monto - para cubrir los anteriores gastos, no podrá exceder del 1.5% de los recursos totales que maneje el Instituto. De esta manera se hará un manejo eficaz y racional de los - recursos y gastos del Instituto.

Respecto a la fracción V del artículo en comento, - el mismo se refiere a la adquisición de predios que pasen a integrar la reserva territorial, y además de los inmuebles relacionados directamente con los fines encomendados al INFONAVIT.

En el artículo 43 de la Ley del INFONAVIT se señala la obligación de mantener en efectivo o en depósitos bancarios a la vista, las cantidades estrictamente necesarias para la realización de las operaciones diarias del Instituto, y que en tanto se apliquen los recursos a lo señalado por el artículo 42 de la ley, estos deberán mantenerse en el Banco de México, invertido en valores gubernamentales de inmediata realización. Corresponde a la Asamblea General determinar las reservas que deban constituirse para asegurar la operación y cumplimiento de -- los fines del Fondo Nacional de la Vivienda.

Para la realización de los objetivos señalados con anterioridad, el Instituto se prevé de recursos que provienen de la aportación patronal y los demás que ya han sido señalados. Estos recursos se destinarán al otorga--

miento de créditos a los trabajadores titulares de depósitos constituidos a su favor. Tales créditos les permitirán satisfacer sus necesidades de vivienda, bien que les sea otorgada directamente del Instituto o que el trabajador la adquiera por su cuenta (Línea de Crédito I y II) o para la construcción de su habitación en terreno propio (Línea de Crédito III) o para la reparación, ampliación o mejoramiento de su vivienda (Línea de Crédito IV) o bien, para el pago de las deudas que haya contraído por cualquiera de los conceptos anteriores (Línea de Crédito V).

e) Estadísticas y Programas de Vivienda.

Desde su creación, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores ha ejercido un programa constante de otorgamiento de créditos y de financiamiento para la construcción de vivienda. Para que el INFONAVIT iniciara sus actividades, se hizo necesaria -- una aportación inicial del Gobierno Federal, lo que motivó que se enviara una iniciativa de reformas y adiciones al Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1972, y a la Ley de Ingresos de la Federación para ese mismo año. Las reformas fueron aprobadas por la Cámara de Diputados y por el Congreso de la Unión respectivamente. Así se acordó que la aportación del Gobierno Federal al Instituto sería de \$1,500'000,000.00

En su primer año de actividades, las cifras señaladas por el Instituto fueron:

Se recibieron por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por concepto del 5% del salario ordinario de los trabajadores una cantidad de 2,155 millones de pesos.

El número de trabajadores inscritos ascendió a --- 2'044,858 y fueron 114,622 las empresas que cumplieron sus obligaciones habitacionales. Dentro de esta información se estimó que un 97% de las empresas inscritas (111, 191 patrones) tiene menos de cien trabajadores, lo que refleja la trascendencia de las reformas legales que permitieron la creación del Instituto. De acuerdo con los -

datos preliminares que se obtuvieron, se apreció que el 17.2% de los trabajadores inscritos, percibía ingresos menores a \$1,500 mensuales: el 35% estaba agrupado dentro de una escala de salarios que fluctuaba entre la cantidad anterior y \$2,500 mensuales. Asimismo el 55% de los trabajadores inscritos se encontraba concentrado en tres de las poblaciones urbanas más importantes del país.

Por lo que se refiere al otorgamiento de créditos individuales, el día 15 de diciembre de 1972 se autorizó la primera etapa de entrega, que implicó una derrama de 3,500 millones de pesos y consistió en la realización de 20,000 créditos por un monto de 1000 millones de pesos en 22 localidades del país. El 23 de abril de 1973 se inició la segunda etapa de entrega de créditos, por un monto de 1,250 millones de pesos en 37 localidades del país.

En lo que se refiere al financiamiento para la construcción de vivienda, para el año de 1972, el Instituto trabajó en 29 Ciudades de la República, realizando 42 proyectos específicos. En todo el territorio nacional se encontraban en proceso de construcción 51,196 viviendas, lo que representó una inversión de 3,369.4 millones de pesos. (32)

(32) INPONAVIT. 1o. Informe Anual de Actividades. 1973  
p.p. 59 a 64.

La cifras del INFONAVIT en sus primeros diez años - son las siguientes:

En sus dos primeros años realizó 7,075 acciones de vivienda. Después de esta etapa de consolidación se inició una producción significativa y, para 1974 se reedificaron 25,174 acciones de vivienda, de las cuales, 21,375 fueron viviendas construidas. Al mismo tiempo se diseñaron métodos y procedimientos que permitieran lograr una mejor aplicación de los recursos del Fondo en los programas crediticios. Los resultados se reflejaron en la realización de 38,473 acciones en 1975, lo que representó un 53% de incremento en relación a la producción del año anterior y, que sumadas estas, a las 39,973 producidas durante 1976, dieron un total para el periodo 1972-76 de 110,695 acciones de vivienda, de las cuales el 92% correspondieron a vivienda nueva terminada.

El impulso que el INFONAVIT dio a la producción de vivienda a nivel nacional fue de vital importancia, ya que de un total de 299,729 acciones de vivienda producida por los organismos del sector público durante el periodo 1972-1976, el Instituto participó con el 37% de dicha producción. La consolidación del carácter financiero del INFONAVIT permitió incrementar los recursos y las acciones en que se aplican, para alcanzar la cifra de 251,533 acciones de vivienda entre 1977 y 1982, de ellas 221,103 correspondieron a vivienda construida y, las restantes 40,430 a créditos en líneas II a V.

Al cumplirse los primeros diez años, la suma acumulada de vivienda terminada ascendió al final de 1982 a 317,630 acciones, de aquí, el 685 correspondió al periodo -- 1977-1982. De acuerdo con el número acumulado de vivienda que se entregó a diciembre de 1982 y que corresponde a vivienda nueva terminada, se logro atender a cerca de 302,600 familias, sumando a esta última cifra, 49,700 acciones en otras líneas de crédito, el INFONAVIT atendió a casi 2 millones de mexicanos. (33)

Al término del ejercicio 1983 fueron asignadas 45,634 viviendas y se entregaron 45,302, con lo que se cumplieron en 90.2% y 75.4% respectivamente las metas fijadas para ese año. Asimismo, se asignaron 10,280 créditos en líneas II a V, cifra que representa un incremento del 28.6% respecto a lo previsto, y se ejercieron 9,184 créditos en dichas líneas, con lo que se superó en 14.85 la meta establecida.

Por lo que se refiere a las promociones de vivienda los planes del Instituto fueron: contratar e iniciar 54,154 viviendas y terminar 46,738. Los datos al final del ejercicio fueron los siguientes; se contrataron 55,178 - viviendas y se iniciaron 55,766, con lo que las metas -- programadas fueron superadas en 1.9% y 3.0% respectiva--

(33) INFONAVIT. Revista Vivienda. vol. 7 No. 3 mayo-junio 1982 p.p. 246 a 248.

mente. De igual manera se terminaron 46,062 viviendas, lo que representó el 98.6% de cumplimiento en el compromiso anual. Al término de 1983 quedaron en proceso 51,062 viviendas, cifra superior en 23.5% a la registrada el 31 de diciembre de 1982. (34)

Para 1984 en el programa de financiamiento se contemplaba la autorización de 50 mil viviendas con un valor de 72,274 millones de pesos. Se solicitó la ampliación del programa de inversión al H. Consejo de Administración así se autorizaron 939 promociones que representan 71,204 viviendas con un valor de 118,671 millones de pesos, lo que representó un incremento de 42.4% y 64.3% respectivamente sobre las cifras de vivienda e inversión programadas al inicio del año.

Las cifras obtenidas en el ejercicio de 1984 en la producción de vivienda y crédito fueron muy satisfactorias, y superiores en 21% en promedio a las obtenidas en 1983, estas fueron: (35)

Vivienda contratada:	68,818
" iniciada:	69,857
" asignada:	51,737
" terminada:	56,957
" entregada:	50,690

- (34) INFONAVIT. 12o. Informe Anual de Actividades. 1983  
p.p. 20 a 23
- (35) INFONAVIT. 13o. Informe Anual de Actividades. 1984  
p.p. 47 a 49

Al cierre del ejercicio en cuestión se contaba con 63,962 viviendas en proceso de construcción. El monto de la inversión para el financiamiento de programas de vivienda y crédito ascendió a 129,539 millones de pesos, - cifra superior en 12.5% a la programada y, que representó el 97.8% respecto a la erogación de 1983. Del total - de referencia, 68,641 millones de pesos se destinaron a financiar promociones de vivienda de ejercicios anteriores; 45,824 millones de pesos a programas del año y 15, 074 al otorgamiento de créditos en líneas II a V, cifra que representó un incremento del 147.4% respecto a la registrada en el ejercicio inmediato anterior.

Para el año de 1985, el programa de financiamiento contemplaba la autorización de 60 mil viviendas con un monto de 144,037 millones de pesos, esta cifra se incremento a 84,412 viviendas y un monto de 210,310 millones de pesos. Durante el año se revocaron 118 viviendas de promociones autorizadas y se ajustaron 374 viviendas al aprobarse los proyectos definitivos, con lo que el movimiento neto del año fue de 83,920 viviendas aprobadas. - Los resultados obtenidos fueron: (36)

Vivienda contratada:	71,641
" iniciada:	71,181
" asignada:	66,559
" terminada:	63,260
" entregada:	60,671

Se erogaron un total de 266,072 millones de pesos - cifra superior a la programada en un 18% y en 84.8% a la registrada en el ejercicio anterior. En los rubros de -- créditos en líneas II a V se realizaron gastos por un total de 21,693 millones de pesos, que fue superior en 18.7% a la prevista y, que representó un incremento del 43.8% a la registrada el año anterior.

Para el ejercicio de 1986, los resultados obtenidos en los diferentes conceptos de crédito fueron: (37)

Vivienda contratada:	68,702
" iniciada:	69,267
" asignada:	77,433
" terminada:	72,238
" entregada:	75,130

En 1986 se erogaron 406,405 millones de pesos, cantidad superior en 17.1% a la programada y 52.7% mayor a la del ejercicio inmediato anterior. De esta cantidad, - la correspondiente a créditos de líneas II a V fue de -- 24,010 millones de pesos, que representó el 77.3% de lo previsto y un aumento de 10.9% respecto de 1985.

Las últimas cifras con que cuenta el Instituto corresponden al ejercicio de 1987. Para ese año se contempló la autorización de 70 mil viviendas con un monto de

532,000 millones de pesos, cifras ampliadas por acuerdo del H. Consejo de Administración, a 74,507 viviendas, -- con un monto de 583,782 millones de pesos. Los resultados obtenidos fueron: (38)

Vivienda contratada:	49,823
" iniciada:	53,712
" asignada:	70,369
" terminada:	73,040
" entregada:	68,268

Al cierre del ejercicio se encontraban en proceso - 49,585 viviendas.

Las cifras acumuladas a través de la historia del - INFONAVIT, son las siguientes:

Vivienda aprobada:	726,934
" contratada:	676,484
" iniciada:	629,899
" asignada:	621,142
" entregada:	597,619

Asimismo, se ha logrado la ocupación de 591,764 viviendas y se han entregado títulos de propiedad en número de 534,826, por lo que respecta a las otras líneas de -- crédito se han asignado un total de 121,590 créditos.

(38) INFONAVIT. 16o. Informe Anual de Actividades. 1987  
p.p. 44 a 46

En 1987 se hizo un gasto de 896,179 millones de pesos, cantidad superior en 12.3% a la programada y 120.5% mayor a la registrada en 1986. De la cifra anterior, corresponden 51,365 millones de pesos a créditos en líneas II a V, donde se otorgaron 10,533 créditos.

Para el año de 1988, el INFONAVIT estimó una erogación de 2'044,913 millones de pesos. De tal cantidad, el 91.2% será para inversión en programas de vivienda y créditos; el 1.3% a la devolución del fondo de ahorro; el 5.9% a gastos administrativos y el 1.6% a inversiones -- propias y a otros conceptos.

A los programas de financiamiento para 1988 se canalizarán el 90.4% de los ingresos del año, es decir, 1'864,002 millones de pesos, lo que representa un aumento de 127.4% respecto a las últimas previsiones para 1987. Esta inversión se distribuyó de la siguiente manera:

- a) 1'705,100 millones de pesos para financiar la -- construcción de conjuntos habitacionales a través del Sistema de Promociones de Vivienda.
- b) 125,000 millones de pesos para el otorgamiento -- de crédito en líneas II a V.
- c) 1,000 millones de pesos para programas de emergencia.
- d) 600 millones de pesos para el programa de investigación y estudios técnicos.
- e) 32,302 millones de pesos para el programa de coor

dinación y financiamiento de programas de construcción.

METAS DEL PROGRAMA DE VIVIENDA:

Se estimó que para 1988 se aprueben promociones de vivienda por un total de 60 mil, con un valor de 957,704 millones de pesos, las cifras que se previeron para el -- año actual son:

Vivienda contratada:	62,641
" iniciada:	61,999
" terminada:	57,038
" asignada:	55,045
" entregada:	60,602

En las otras líneas de crédito, el programa de inversión asciende a 125,000 millones de pesos, lo que permitirá otorgar 10 mil créditos durante el año.

Para la asignación de los recursos disponibles por Entidad Federativa, se consideró que al Distrito Federal, el cual contribuye con el 41.5% de las aportaciones totales, se le asigne el 15.5% del total; a los estados de México, Nuevo León y Jalisco un porcentaje de inversión similar al de sus aportaciones. Del remanente de los recursos provenientes del Distrito Federal, se distribuirá entre el resto de los estados, en función de su demanda de vivienda.

DISTRIBUCION POR NIVELES DE INGRESO.

Para lograr una mayor equidad y justicia en el otorgamiento de los créditos del Instituto, se busca que los mismos se den en la proporción siguiente: El 50% a trabajadores que perciban entre 1 y 1.25 veces el salario mínimo, 31 35% a los que obtengan de 1.26 a 2 veces el salario mínimo y el 15% a los que tengan ingresos más de 2 veces dicho salario.

De la misma manera se continuará en la tarea de proporcionar atención y apoyo a la promoción de vivienda a trabajadores del campo y pequeñas comunidades. (39)

f) Formas de Dotación de Vivienda.

A partir del año de 1977 el INFONAVIT inició el financiamiento de Unidades Habitacionales, a través de las Promociones de Vivienda, que en un principio se llamaba Promociones Externas. A este sistema de otorgamiento de vivienda, se canaliza el mayor porcentaje de los recursos con que cuenta el Instituto. En las otras líneas de crédito, a partir de 1980, se incrementaron los recursos a los trabajadores que no obtuviesen una vivienda con crédito del Instituto, mismo que es utilizado para la construcción de habitaciones en terreno propio, para su ampliación o mejora o bien, para liquidar los pasivos contraídos por dichos conceptos.

SISTEMA DE PROMOCIONES DE VIVIENDA.

De acuerdo con las reglas a que se someterán las Promociones de Vivienda, se establece que: "... Se entiende por Promoción de Vivienda, el programa de construcción de casas habitación, propuesta al Instituto, a nombre de un grupo de trabajadores sindicalizados o no, debidamente identificados y que sean derechohabientes del Instituto." (40)

De lo anterior se desprende que el promotor es: "La persona física o moral a quien un grupo de trabajadores derechohabientes del Instituto le otorgue su representa-

(40) INFONAVIT. Reglas a que se someterán las Promociones de Vivienda. México 1986 p. 1

ción para proponer un programa específico de vivienda en los términos de estas reglas." (41)

Para el otorgamiento de los créditos, a través de este sistema, los trabajadores deben reunir las siguientes características: necesidad socio-económica, que tenga dependientes económicos. Estos requisitos son indispensables para determinar la necesidad real de habitación, lo que permitirá canalizar de manera más justa los recursos del Instituto.

La demanda que se presente en el Sistema de Promociones de Vivienda, se hará en un 10% más, al número de viviendas que se pretendan construir. Lo anterior obedece a que se debe realizar una preselección objetiva de los posibles candidatos a ser beneficiados al término de la obra.

Para aprobar en definitiva a los candidatos viables, se tomarán en cuenta los siguientes datos: que la empresa, para la cual se va a aprobar la promoción, estén al corriente de sus aportaciones y estas permitan otorgar créditos a favor de sus trabajadores; que los créditos otorgados con anterioridad se hayan canalizado adecuadamente.

(41) INFONAVIT. op. cit. p. 1

SOLICITUD DE CREDITOS INFONAVIT VIA PAQUETE.

Se trata de una demanda de crédito que realiza una empresa o sindicato con objeto de obtener vivienda INFONAVIT o financiamiento para la compra de vivienda a terceros, la construcción en terreno propio, la ampliación o mejoramiento de la misma o el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos.

La empresa o sindicato que solicite los créditos, - deberá presentar un escrito que contenga los siguientes datos:

a) Monto global de aportaciones desde la fecha en - que inició sus labores la empresa, hasta el bimestre inmediato anterior, declarado ante la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

b) Forma fiscal HISR-2 y anexo B de la misma, correspondiente al último bimestre en que se hicieron los pagos a través de la Secretaria de Hacienda.

c) Solicitud de créditos para el periodo de que se trate, indicando el grupo de trabajadores a que se pretende beneficiar.

Para la aprobación del crédito, el área respectiva del Instituto, verificará el cumplimiento de los requisitos señalados, además de comprobar que la empresa haya cumplido con las aportaciones en favor de sus trabajadores, el monto de las mismas, el número de créditos aprobados con anterioridad a la empresa o sindicato y la --

disponibilidad que se tenga de vivienda y que se deriva del 10% que los promotores tienen obligación de otorgar al Instituto, sobre las viviendas que se construyan.

#### DEMANDA DIRECTA.

Como su nombre lo indica, se refiere a la solicitud que de forma individual, el trabajador realiza ante el - Instituto. El único requisito que debe cumplir, es el de ser derachabiente del INFONAVIT y que presente su soli ci dad en las oficinas del propio Instituto.

La aprobación del crédito en este caso, estará suje to a la atención que haya tenido la empresa para la cual labora el solicitante, y a la disponibilidad de vivienda, así como a la clasificación socio-económica del propio - trabajador en base en la tarjeta de información.

Hasta este momento hemos llevado e cabo un estudio de lo que es el INFONAVIT, sus antecedentes, su composición, así como su participación en la búsqueda de mejo ras sociales para el trabajador via la satisfacción de - vivienda. En el siguiente capítulo nos avocaremos al aná lisis y crítica de esta actividad e igualmente prop ondre mos algunas consideraciones, que según nuestro criterio, harán más efectiva la labor encomendada a este organismo de beneficio social.

CAPITULO IV.- CONSIDERACIONES PARA LA MEJOR APLICACION -  
DE LOS RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE LA -  
VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

- a) Ineficacia del Sistema INFONAVIT.
- b) Financiamiento para la Autoconstrucción de Vivienda.
- c) Coordinación entre la Necesidad de Vi--  
vienda y la Reserva Territorial.

a) Ineficacia del Sistema INFONAVIT.

A lo largo del desarrollo del presente trabajo, hemos reiterado que uno de los más serios problemas que enfrenta el trabajador mexicano, es el que se refiere a la satisfacción de vivienda. De la misma manera dijimos que su solución significa uno de los más caros anhelos del Gobierno, ya que ello confirmaría su convicción de ser un país que se preocupa por mejorar las condiciones de vida de este sector de la población, que cada día requiere de una mayor atención, lo que le permita obtener un mejor nivel de vida.

Diversas Instituciones se han dedicado al estudio en torno a este problema, entre ellas, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que vino a ser la fórmula que hiciera posible satisfacer la demanda de habitación para el trabajador.

Con la creación del INFONAVIT se sustituye la obligación patronal de proporcionar a sus trabajadores una vivienda digna, constituyendo un Fondo Nacional que diera cabida a la totalidad de ellos, e imponiendo la obligación a todo patrón de aportar un porcentaje a dicho fondo en beneficio de los propios trabajadores.

Por todo ello y considerando las necesidades de una sociedad en constante transformación, se buscaron otras alternativas que no limitaran el derecho del trabajador

a convertirse en propietario de una vivienda, surgiendo así el INFONAVIT y empezando una nueva etapa de consolidación, de unión de esfuerzos porque, como ya se ha dicho, el problema habitacional no atañe solamente al Estado, al empresario o al propio trabajador, sino que corresponde a una sociedad de la cual todos ellos forman parte.

Ciertamente que este organismo no puede enfrentar por sí sólo el problema, pero sí, considero que en la parte que le corresponde debe hacer frente a la situación vigilando sobre todo, que los créditos sean entregados a quienes en verdad lo necesiten.

Para llevar a cabo lo anterior, es necesario que se conozcan las necesidades reales de cada trabajador. Se debe hacer una clasificación, atendiendo en primer lugar al nivel socio-económico y a la dependencia familiar, esto con el fin de estar en condiciones de proporcionar dichos créditos de una manera más justa y equitativa. El INFONAVIT lleva a la práctica un sistema de clasificación con base en la tarjeta de información en donde el trabajador derechohabiente del Instituto, que pretende obtener un crédito, manifiesta ciertos requisitos que ponen en conocimiento del Instituto su necesidad de habitación.

La clasificación en base a la tarjeta resulta obsoleta, pues no hace más justa la entrega de las viviendas,

para comprobar lo anterior, basta tan sólo, observar en las Unidades Habitacionales, que las casas o departamentos en muchos casos nunca son ocupados por aquellos a quienes fueron entregadas e incluso son dados en arrendamiento o son puestos a la venta. Esto pone de manifiesto que los beneficiados con dichas viviendas en realidad no tenían necesidad de ellas. Otra situación se da en torno a aquellas viviendas, que son transformadas y convertidas en veraderas residencias, lo que hace pensar que sus propietarios bien pudieron adquirirlas por otros medios distintos al Instituto.

Las casas-habitación que otorga el INFONAVIT, son del tipo que se ha denominado de "Interés Social" y que de manera general son destinadas a personas (trabajadores) que solamente pueden obtenerla mediante un crédito barato.

Por todo lo anteriormente expuesto considero necesario, que se debe hacer una más estricta selección de los futuros candidatos a ser beneficiados con una habitación con crédito INFONAVIT. Dicha selección debe ser llevada a la práctica por la Institución a través de algún departamento especializado para conocer directamente las necesidades habitacionales de los trabajadores.

Otra opción para tal clasificación se debe hacer en base al salario que perciba el trabajador, lo que permi-

tira dar mayor atención a quienes por sus mínimos ingresos no puedan hacerse de una vivienda, porque tienen que atender otras necesidades también importantes como son, la alimentación, el vestido, el esparcimiento y otros.

En concreto, el Instituto solamente debe hacer entrega de las viviendas a quienes en realidad carezcan de ella (Línea de Crédito I), para las otras alternativas - se deben canalizar a aquellos trabajadores que contando con un terreno, necesiten construir en el su vivienda, - impulsando la posibilidad de autoconstrucción (Línea de Crédito III) o bien, a quienes ya cuenten con una habitación, requieran el crédito para ampliarla o mejorarla.

b) Financiamiento para la Autoconstrucción de Vivienda.

A lo largo de los tiempos, el hombre ha demostrado que pueda hacer frente a sus problemas y necesidades e inclusive resolver y satisfacerlos por si mismos. Desde el principio de las civilizaciones hasta nuestros días, los individuos y los grupos sociales han trabajado para obtener su alimento, su vestido y su habitación, y lo han logrado con poco o casi nulo apoyo de sus respectivos gobiernos.

En materia de habitación, el ser humano de cualquier raza, edad y nivel económico o cultural ha buscado las alternativas que le permitan allegarse por su propio esfuerzo, la seguridad que le proporciona contar con un lugar adecuado para vivir.

Pero no siempre las características habitacionales han sido las requeridas para llevar a cabo una vida familiar y social plena. El hombre ante su urgencia de vivienda, ha utilizado en su construcción las más diversas formas y los más variados materiales: cartón, lámina, periódico y otros similares son predominantes, sobre todo en colonias populares o en las llamadas ciudades perdidas, que traen consigo otro tipo de problemas sociales. Por ello y a medida que los tiempos cambian se ha hecho necesaria una creciente intervención del Estado en todos los aspectos de la vida y, con mayor importancia en lo que -

se refiere a la habitación. De esta intervención surgieron los primeros programas de vivienda obrera y proletaria, que han ido en constante evolución hasta la época actual en la que aparecen diversos organismos o dependencias gubernamentales que se han dedicado a la atención de aspectos de suelo, regulación, financiamiento y construcción de casas-habitación. Lo que ha originado que el individuo, inconscientemente, haya transferido tal responsabilidad al Estado, ya que no hay, en muchos casos seguridad en la posesión de la tierra.

Evidentemente, que en la actualidad la demanda de vivienda nueva, ha rebasado la capacidad de los programas que inicialmente se diseñaron. Por lo que se ha retornado a la antigua opción de dejar en manos de los propios interesados una buena parte del esfuerzo requerido en este caso, para la construcción de vivienda. Opción esta, que debe ser observada detenidamente y apoyada por el Gobierno, como por el sector privado, quienes pueden aportar los elementos económicos y técnicos que hagan posible satisfacer el derecho de la clase trabajadora, a obtener una vivienda digna de su persona.

Este sistema de autoconstrucción a que nos hemos referido, es característica del sector de más bajos ingresos. Y en la que el interesado realiza la adquisición de los insumos y aporta, de acuerdo a sus capacidades, su propia fuerza de trabajo, que le permita desarrollar un

proceso acorde a sus posibilidades, con la certeza de ir consolidando paulatinamente su vivienda.

La producción de la vivienda autoconstruida tiene algunas variantes que var, desde la autoproducción total, en la que el mismo individuo aporta su trabajo durante todo el proceso de edificación e incluye la producción o extracción de los materiales necesarios, esta forma se da principalmente en las zonas rurales; y la autoconstrucción que se practica en las ciudades, donde el constructor emplea parcial o totalmente mano de obra asalariada y utiliza materiales de construcción comerciales o de desecho.

En ambos casos, se presentan algunas desventajas: - en la primera, al no contarse con una técnica y dirección adecuada, la construcción es precaria y poco resistente, en la segunda variante, la mano de obra que se emplea, no siempre es calificada. De esta manera se pueden identificar dos tipos de autoconstrucción: La espontánea que incluye los casos antes señalados y en los que el autoconstrutor no cuenta, ni con los conocimientos y dirección especializada y en muchos casos, no cuenta con los permisos de construcción y uso de suelo necesarios; y aquella que se lleva a cabo en forma planificada y con el apoyo técnico y económico indispensables, para llevarla a una óptima terminación.

#### BENEFICIOS EN LA AUTOCONSTRUCCION DE VIVIENDA.

1) De carácter económico. En este aspecto el sistema de autoconstrucción representa una ventaja muy significativa y un ahorro importante al utilizar el potencial de trabajo de los futuros propietarios, lo que reduce — considerablemente el pago de mano de obra, prestaciones sociales y otras cuestiones que deben atenderse si se — utilizara mano de obra calificada.

2) De carácter social. Por medio de la autoconstrucción planificada se impide la proliferación de colonias clandestinas y, además de resolver en buena parte el déficit habitacional, se promueve la superación familiar — al ser ellos mismos, quienes se procuren la conquista de un hogar propio, que los arraigue en un lugar adecuado.

#### PROBLEMAS A QUE SE ENFRENTA LA AUTOCONSTRUCCION DE VIVIENDA.

1) Respecto al suelo. El suelo es el factor principal, es la clave que permite iniciar el proceso de construcción de vivienda, su limitación a los grupos de bajos ingresos, origina los asentamientos irregulares tanto en áreas ejidales como en la periferia de las grandes ciudades. Esta población carece de los elementales servi cios y, como se trata de posesiones ilegales, no existe seguridad en su tenencia, lo que limita al autoconstruc- tor para iniciar el levantamiento de su vivienda.

Resulta fundamental, para no frenar el proceso, que

la autoconstrucción sea sustentada por medio de programas de lotes y servicios en escala, llevando a cabo una localización adecuada de los predios de acuerdo a la capacidad de ingreso de la población, asegurando además, - la tenencia de la tierra, ya que a partir de su ocupación inmediata se inicia una construcción provisional que se consolida con la vivienda definitiva.

2) Respecto a los materiales de construcción. Su costo se ha visto incrementado de una manera alarmante - y han rebasado los índices de incremento de los salarios mínimos e incluso afectan de alguna manera a personas, - tanto de nivel medio como alto económicamente. Lo anterior ha propiciado que los valores de las viviendas hayan aumentado sustancialmente y los posibles adquirentes se hayan visto desplazados por su falta de capacidad para - comprar una vivienda terminada. En el sistema de autoconstrucción, principalmente en la que hemos denominado espontánea, los materiales son adquiridos al menudeo, lo que los hace más caros, así, la varilla es comprada por docena, la arena y el cemento por cubeta o carretilla y el tabique se compra por ciento. Lo que hace más lento el proceso de autoconstrucción, ya que en este caso, se da en base a la mayor o menor capacidad económica.

3) Respecto a la tecnología. El autoconstructor espontáneo al utilizar su propia técnica, propicia excesivas especificaciones lo que se traduce en un desperdicio de materiales y esfuerzo humano, lo que finalmente incrementa el costo de la construcción.

4) respecto al financiamiento. Por lo general, para este tipo de acciones, no se cuenta con la capacidad económica suficiente para llevarlas a la práctica en forma permanente, lo que produce un periodo más largo de edificación.

#### ACCION DEL INFONAVIT EN LA AUTOCONSTRUCCION DE VIVIENDA.

La mera entrega de vivienda terminada, no es suficiente para enfrentar el problema habitacional. Por lo tanto, el INFONAVIT debe incrementar los recursos para reforzar la línea de crédito III, que se refiere a la construcción de vivienda en terreno propio, ya que en muchas ocasiones el trabajador cuenta con la propiedad de un terreno, pero necesita el crédito para la construcción de su vivienda.

c) Coordinación entre la Necesidad de Vivienda y la Reserva Territorial.

En el apartado que antecede se señaló la importancia que tiene el suelo como impulsor en el proceso de creación de vivienda. Una adecuada y racional utilización de este importante satisfactor, permitira seguir adelante - con las políticas de edificación de vivienda.

La tierra es uno de los factores que más inciden en el desarrollo urbano, y su óptimo tratamiento debe corresponder a las necesidades de carácter social de la población en general. Igualmente, la tierra es uno de los recursos naturales cada día más escaso y siendo no renovable deberá ser encomendada según las necesidades y de acuerdo a las tareas para las cuales la tierra esta destinada.

Las necesidades de espacio para cada familia mexicana varían, por ello, las características de la vivienda deberán ser también distintas. Para conocer lo anterior debe estarse al número de personas que conforman el núcleo familiar, y dependiendo de este, se debe llevar a cabo un estudio específico de sus necesidades de espacio, con el objeto de evitar que en una sola vivienda varias personas, ya que esto trae consigo problemas de insalubridad e higiene.

Para lograr el objetivo señalado, se deben tomar en

cuenta, diversos aspectos: primero; que las dimensiones de las viviendas permitan una vida cómoda, plena y armónica, debe contar con el número de cuartos suficientes para cada actividad propia de la casa, dormir, para comer, una área que permita el descanso, una cocina y un cuarto de baño por lo menos, independientemente que la amplitud de cada una de estas secciones de la casa, permitan la comodidad de sus moradores; segundo, que las viviendas cuenten con los servicios indispensables para la vida de sus habitantes, agua, luz, drenaje, y finalmente deben asegurar la independencia y privacidad de las familias.

En el INPONAVIT se han preocupado, desde su creación, por constituir una reserva territorial, que permita llevar a cabo un programa masivo y constante de vivienda. Al estudiar y analizar cada proyecto de adquisición de tierra se han tomado en cuenta factores que incidan en un óptimo desarrollo urbano tales como; evolución, limitaciones ecológicas, problemas de infraestructura y la mayor o menor disponibilidad de servicios públicos entre otros.

Todos estos factores unidos a la tierra, y considerando las necesidades habitacionales de cada familia, harán posible que se lleve a cabo una equitativa distribución del espacio territorial. Por ello considero prioritario que el Instituto haga un estudio y análisis riguroso

eo de sus reservas territoriales, para que los diferentes tipos de vivienda vayan acorde con las características - de cada beneficiario de vivienda INPCNAVIT.

### C O N C L U S I O N E S.

PRIMERA.- La vivienda constituye un elemento indispensable para el ser humano y es inherente a su desenvolvimiento social, porque en ella se encuentra no sólo la seguridad de tener un lugar para vivir, o con el apoyo y el cariño de una familia, sino también, en el verdadero hogar se establece el vínculo que le permitira abrirse - paso en su relación con la sociedad. Por lo tanto la vivienda ya no debe ser considerada sólo un espacio de tierra rodeado de cuatro paredes y un techo, es necesario otorgarle su verdadero valor, porque en función de ella, se impulsa o se frena el desarrollo pleno de cada individuo, ya que el arraigo en un lugar determinado trae consigo la búsqueda de mejores alternativas de vida.

SEGUNDA.- Es urgente lograr un hábitat justo para - todos los mexicanos, sobre todo para aquellos que con su esfuerzo y dedicación al trabajo, generan el equilibrio económico de nuestra nación. Si son los trabajadores en quienes se finca en buena parte el futuro del país, es necesario garantizarles una vida digna, otorgandoles beneficios de carácter particular y social, protegiendo -- sus derechos fundamentales, uno de ellos, el derecho a - la vivienda. Hay que hacer que la vivienda crezca y se - mejore en la medida en que cada uno de ellos lo haga. En to sería posible si todos y cada uno de los que se benefician con el trabajo de miles de mexicanos, tomaran con

ciencia de que al proporcionarles una mejor forma de vida, se estaría resarcido en parte ese esfuerzo.

TERCERA.- La satisfacción de vivienda, no es únicamente cuestión de cantidad, lo es también de calidad. Queremos decir con esto, que el problema habitacional no se refiere solamente al número de viviendas que sería necesario construir para abatir el déficit que padecemos, es igualmente importante que el tipo de vivienda que se construya satisfaga las necesidades esenciales de seguridad y comodidad para sus habitantes. La mayor parte de la población del país y entre ellas la clase trabajadora, habita viviendas que pueden calificarse como deficientes, en virtud de que carece de las especificaciones mínimas para ser considerada una morada digna, cómoda e higiénica, esto sin tomar en cuenta que en muchos casos, dichas habitaciones no son de su propiedad, lo que les impide que realicen un esfuerzo por mejorarlas.

CUARTA.- Con el nacimiento de Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, surge también la posibilidad de que estos adquieran en propiedad sus viviendas, hecho que hasta antes de su aparición, estaba lejos de ser alcanzado, sobre todo para aquellos que con un ingreso mínimo, no tenían la esperanza de comprar una vivienda, sino es mediante el otorgamiento de un crédito barato y suficiente.

QUINTA.- Ya se dijo en la conclusión anterior que - uno de los objetivos principales del INFONAVIT, fue que los trabajadores adquirieran en propiedad una vivienda, a través del crédito, consecuencia lógica de su falta de capacidad económica para comprarla de contado. Por ello es que la vivienda INFONAVIT debe ser destinada a aquellos trabajadores que obtengan ingresos mínimos y que en verdad necesiten una habitación porque carecen de ella.

SEXTA.- Considero que el INFONAVIT ha cumplido con la finalidad para la cual fue creado, ya que ha mantenido un programa permanente de otorgamiento de créditos en -- cada una de sus líneas. En mi opinión pienso que solamente debe vigilarse que la entrega de los mismos, se haga pre precisamente a quienes en realidad los necesiten, con ello se evitará que las viviendas sean arrendadas o vendidas por aquellos a quienes se entregaron, o bien que -- sean destinadas o otros fines distintos al de habitación.

SEPTIMA. Es necesario que los programas de vivienda se extiendan a los trabajadores del campo, para lo -- cual es menester que se lleve a cabo una política exhaustiva de vivienda rural, promoviendo incentivos económicos estimulando la realización de obras de infraestructura, dando seguridad en la tenencia de la tierra, desconcentrar la industria para crear fuentes de trabajo. Lo anterior permitirá el arraigo del campesino y se evitará el alarmante crecimiento de las ciudades. Factible es que -

se constituya un Fondo Nacional que permita crear habitaciones para la gente del campo, con ello se obtendría un acierto de justicia social para el trabajador rural, propiciando su residencia efectiva en su lugar de origen y evitando su salida al extranjero.

OCTAVA.- En cuanto a las alternativas de solución - considero que una de las más viables es el sistema de -- autoconstrucción. Dejar que sean los propios beneficia-- rios quienes participen en la construcción de sus vivien-- das tendría como resultado un considerable ahorro en to-- dos los aspectos. Es por ello que la autoconstrucción de-- berá ser apoyada e impulsada desde sus primeros pasos, - asegurando la posesión de las tierras, realizando una po-- lítica de abaratamiento de los materiales de construcción estimulando la creación de más parques y almacenes de ma-- teriales como esta contemplado en el Plan Nacional de De-- sarrollo. Por último se debe proporcionar asistencia téc-- nica para evitar que se desperdicien materia prima y es-- fuerzo humano.

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

- 1.- Alonso García, Manuel. CURSO DE DERECHO DEL TRABAJO, 4o. ed. Ed. Ariel. México 1973.
- 2.- Bermúdez Cisneros, M. LAS OBLIGACIONES EN EL DERECHO. Ed. Cárdenas Editor. México 1978.
- 3.- Briceño Ruiz, Alberto. DERECHO INDIVIDUAL DEL TRABAJO, 2o. ed. Ed. Harla. México 1985.
- 4.- Campillo Sainz, José. DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA PERSONA HUMANA, DERECHO SOCIAL. México 1952.
- 5.- Gastorena J., Jesús. MANUAL DE DERECHO OBRERO, 6o. ed. Ed. Porrúa S.A. México 1973.
- 6.- Dávalos Morales, José. DERECHO DEL TRABAJO I. - Ed. Porrúa S.A. México 1985.
- 7.- De Buen Lozano, Nestor. DERECHO DEL TRABAJO. — 5o. ed. Ed. Porrúa S.A. México 1984.
- 8.- De la Cueva, Mario. EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO I. 9o. ed. Ed. Porrúa S.A. México 1984.
- 9.- Delgado Moya, Ruben. EL DERECHO SOCIAL DEL PRESENTE. Ed. Porrúa S.A. México 1977.
- 10.- González Diaz Lombardo, Francisco. EL DERECHO SOCIAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL. Ed. UNAM México 1973.
- 11.- Guerrero, Euquerio. MANUAL DE DERECHO DEL TRABAJO. 11o. ed. Ed. Porrúa S.A. México 1980.
- 12.- López Aparicio, Alfonso. EL MOVIMIENTO OBRERO EN MEXICO. Ed. E.H. México 1967.
- 13.- Faine, Tomás. LOS DERECHOS DEL HOMBRE. Ed. P.C.F. México 1944.
- 14.- Rouaix, Pastor. GENESIS DE LOS ARTICULOS 27 y 123 DE LA CONSTITUCION DE 1917. Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México 1959.

- 15.- G. Andrade, Alberto. ESTUDIO DEL DESARROLLO -- HISTORICO DE NUESTRO DERECHO CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GARANTIAS INDIVIDUALES. Ed. Impresiones Modernas S.A. México 1958.
- 16.- Sánchez Alvarado, Alfredo. INSTITUCIONES DEL DERECHO DEL TRABAJO. Ed. Talleres Gráficos Andrea Soris S.A. México 1967.
- 17.- Sayeg Helú, Jorge. INTRODUCCION A LA HISTORIA-CONSTITUCIONAL DE MEXICO. 2o. ed. Ed. P.A.C. - México 1986.
- 18.- Trueba Urbina, Alberto. EL NUEVO ARTICULO 123. 2o. ed. Ed. Porrúa S.A. México 1967.
- 19.- Trueba Urbina, Alberto. DERECHO SOCIAL MEXICANO. Ed. Porrúa S.A. México 1976.
- 20.- Trueba Urbina, Alberto. EL NUEVO DERECHO DEL TRABAJO. 3o. ed. Ed. Porrúa S.A. México 1975.

#### L E G I S L A C I O N .

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Ley Federal del Trabajo. comentada por Trueba Urbina Alberto y Jorge Trueba Barrera. 1931 - 61o. ed. Ed. Porrúa S.A. México 1965.
- 3.- Nueva Ley Federal del Trabajo. comentada por Trueba Urbina Alberto y Jorge Trueba Barrera - 1970. 9o. ed. Ed. Porrúa S.A. México 1971.
- 4.- Ley del INFONAVIT. comentada por Javier Moreno Padilla. Ed. Trillas. México 1987.

O T R A S P U E N T E S .

- 1.- INFONAVIT. Una Nueva Institución de la República. 1972-1976. Disposiciones Legales.
- 2.- INFONAVIT. Una Nueva Institución de la República. 1972-1976. Los Primeros Pasos I y II.
- 3.- INFONAVIT. Presupuestos de Ingresos y Egresos y Gastos de Administración. México 1988.
- 4.- INFONAVIT. Programas de Labores y de Financiamiento. México 1988.
- 5.- PERIODICO "EL DIA". Visión Histórica de la Vivienda en la Ciudad de México. Suplemento X Aniversario.
- 6.- CTM-MEXICO. lo. Asamblea Nacional sobre Vivienda Obrera. Elias Salas Chapa. México 1972.