

**T E S I S**

Que para obtener el título de :

**LICENCIADO EN DERECHO**

P r e s e n t a :

**GENARO NUÑEZ MARQUEZ**

**PROBLEMA DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES  
Y SU ENFOQUE  
AL TRAVES DE LA NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO**

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**  
**FACULTAD DE DERECHO**

1971



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

**PROBLEMA DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES  
Y SU ENFOQUE AL TRAVES DE LA  
NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO**

Con cariño infinito  
a mis padres

ROSARIO Y GENARO

A mis hermanos

DOLORES, EULALIO,  
ROSARIO, LUCRECIA  
y ALBERTO

A MARGARITA

con quien comparto los  
caminos de la vida

A mis hijos, los niños

MARIANA,

CESAR y

MARIO

con profundo respeto

A los señores

DELFINA TEJADA DE GUERRA

y

LIC. JORGE GUERRA LEAL

In Memoriam

A mis maestros

ADOLFO ORTEGA  
Y  
POMPILIO ARTEAGA  
con sincero afecto

AL PROF. JULIO GONZALEZ TEJADA

con mi reconocimiento

A MIS QUERIDOS AMIGOS

## I N D I C E

Página

### CAPITULO I. "LA VIVIENDA"

- .Planteamiento del Problema de la Vivienda. 10
- .Superpoblación.
- .Escasez de la Vivienda.
- .La Proyección a Largo Plazo Sobre la Necesidad de Vivienda.
- .El Principio de que Cada Familia Tenga un Hogar

### CAPITULO II. "ASPECTO LEGAL EN MATERIA DE TRABAJO, DEL PROBLEMA HABITACIONAL EN MEXICO

- .Constitución de 1917. 20
- .Ley Federal del Trabajo de 1931.
- .Ley Federal del Trabajo de 1970.
- .Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- .Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales a los Trabajadores del Estado.

CAPITULO III. "ENFOQUE DEL PROBLEMA EN OTROS PAISES"

- .Necesidad y Desarrollo de Dicho Enfoque. 43
- .Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.
- .Estados Unidos de Norte América.
- .Francia.
- .Perú.
- .Análisis Comparativo.

CAPITULO IV. "LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES EN MEXICO"

- .Breve Dato Histórico de la O.I.T. 62
- .Su Organización y Funcionamiento.
- .Los Convenios y Recomendaciones en Materia de Vivienda para los Trabajadores.
- .Principios Adoptados por México.

CAPITULO V. "NECESIDAD DE REFORMAR EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL Y LA PARTE RELATIVA DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO"

- .Los Sistemas Económico-Políticos Frente al Problema de la Habitación para los Trabajadores. 86
- .Enfoque del Sistema Económico-Político Adoptado por México y sus Implicaciones y Contradicciones.
- .Reformas que se Proponen.

CONCLUSIONES 105

OBRAS CONSULTADAS 107

## C A P I T U L O I

### "LA VIVIENDA"

- . PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA
- . SUPERPOBLACION
- . ESCASEZ DE LA VIVIENDA
- . LA PROYECCION A LARGO PLAZO SOBRE LA NECESIDAD DE LA VIVIENDA
- . EL PRINCIPIO DE QUE CADA FAMILIA TENGA UN HOGAR

## Planteamiento del Problema de la Vivienda.-

Nadie, en ninguna época, ha dudado acerca de la importancia que para el ser humano tiene el lugar en que habitualmente debe establecer su residencia.

En sus comienzos, el hombre encontró refugio para protegerse de los elementos naturales que le eran adversos, en el pie de un árbol, en las ramas de éste, y en el mejor de los casos, en el abrigo más seguro y protector de una cueva.

Conforme fue adentrándose en el devenir histórico por las vías de la civilización y la cultura, logró desarrollar técnicas que hicieron posible la creación de viviendas no solo cómodas y adecuadas a la satisfacción de sus esenciales necesidades de habitación, sino que logró la edificación de construcciones plenas de seguridad y belleza. Tal es el caso, en las pasadas centurias, de castillos y palacios monumentales, hermosamente amueblados y fastuosamente rodeados de jardines y espléndidas avenidas.

En épocas recientes y aun actuales, se vienen construyendo palacetes y residencias de gran señorío en las que sus moradores han podido habitar en medio de comodidades y lujos sin fin.

Por desgracia, tales edificaciones solo han existido y existen en beneficio de las clases más poderosas, que siendo las minoritarias, disfrutaban con exceso de habitaciones cómodas y lujosas en contraste con las que en general, han venido usando las clases sociales de menor poder económico, que siendo las mayoritarias, se han tenido que conformar con viviendas insuficientes, insalubres y deprimentes que, en el mejor de los casos son arrendadas a precios desproporcionados si se consideran los precarios salarios o ingresos de las familias de nivel medio o bajo.

No es, sin embargo, deseo nuestro el establecer esquemas rígidos y sin matiz con relación al problema de la habitación.

En efecto, tenemos que reconocer que el panorama descrito no corresponde a todas las épocas y a todas las naciones. No podría sustentarse que el pescador estadounidense habita en condiciones siquiera parecidas a las que privan en la vivienda de un pescador mexicano o peruano; ni tampoco, afirmarse que el obrero español viva como lo hace el holandés; y, en un sentido cronológico, que el trabajador inglés de la actualidad tenga las mismas penurias que sufrió la clase laborante de Inglaterra hace un par de siglos.

No obstante lo anterior, salta a la vista que aun hoy, - en los países subdesarrollados o en proceso de desarrollo, - la inmensa mayoría de los trabajadores siguen careciendo de viviendas adecuadas que les permitan, en este sentido, hacer una vida más conforme con la dignidad humana.

Entendido así el problema habitacional, surge la interrogante principal: ¿qué se está haciendo para resolver la necesidad de habitación de las grandes masas de trabajadores? Y en forma aledaña, preguntar: ¿qué se ha hecho en el pasado? ¿qué en el presente? ¿cuál ha sido la política legislativa - al respecto? ¿cuál la de nuestro país? ¿cuál en otros países más desarrollados? ¿y cuál en países hermanos con evolución semejante a la nuestra?

Y en otro orden no menos importante: ¿qué dimensión tiene el problema desde los puntos de vista financiero, administrativo, político y obrero-patronal?

La respuesta a estas preguntas, orientada esencialmente desde un punto de vista jurídico, es el trabajo que nos hemos propuesto desarrollar en esta tesis que, si bien será seguramente modesta en su desarrollo, pretende mínimamente señalar una posición honesta y auténtica de solución frente a un problema que dados la explosión demográfica y el juego de las ideas antitéticas hoy en pugna (capitalismo vs. socialismo), cobra cada vez mayor importancia.

### Superpoblación.-

De acuerdo con estudios demográficos modernos se acepta universalmente que la población mundial ha sufrido un crecimiento calificable de explosivo, particularmente en los tres últimos siglos de la era actual, tal y como lo señala el señor Doctor José J. Nodarse, en su obra "Elementos de Sociología" al afirmar que:

"La magnitud y rapidez de este incremento de la población mundial puede apreciarse gráficamente en el siguiente cuadro: (1)

Año	Población en millones	crecimiento
1 650	545	
1 750	728	183
1 850	1 171	443
1 950	2 547	1 376

Es decir, los habitantes de la Tierra desde la aparición de la especie humana - medio millón - de años o tal vez mucho más - no rebasaron la cifra aproximada de 545 millones; mientras que en los tres últimos siglos su crecimiento ha sido de más de dos mil millones, de los cuales - más de la mitad, exactamente 1 376 millones, se han sumado de 1 850 a 1950".

Este descomunal crecimiento de la población en los últimos siglos, no ha sido de la misma cuantía ni en igual ritmo en todas las regiones del mundo, ni tampoco en las distintas clases sociales de un mismo país.

Pero antes de seguir adelante, debemos señalar siguiera sea de paso, las causas fundamentales del desproporcionado crecimiento demográfico de la era actual.

Puede afirmarse como principio explicativo, que toda variación cuantitativa de población, es resultante del cotejo natalidad-mortalidad. Si la primera es mayor que la segunda, deviene fatalmente el crecimiento de habitantes.

Ahora bien, el avance vertiginoso de las ciencias biológicas, se ha traducido en una disminución de la mortalidad infantil y, en general, de las enfermedades que en el pasado diezaban a la humanidad en forma de epidemias y endemias, lo que ha permitido que el promedio de duración de la vida se alargue y por consecuencia que el período de procreación de los humanos sea más largo, contraducción en aumento de los nacimientos.

(1) Nodarse José J. Dr.- Elementos de Sociología.- Minerva Books, Ltd.- New York.- 1968.- Pág. 283.-

Por otra parte, el avance en las técnicas de producción y distribución de los alimentos, viene haciendo posible la supervivencia de un número cada vez mayor de individuos de la especie humana, al grado de que ni las guerras, ni las desigualdades económico-sociales se constituyen actualmente en factores de freno o disminución del aumento de la población en el mundo.

Con lo anterior sólo queremos apuntar, en relación con el tema de esta tesis, el hecho de que día a día se hace más grave y de urgente solución el problema de proporcionar un mayor número de habitaciones a una población en constante incremento, lo que, por otra parte, no nos permite soslayar la urgente necesidad de que se adopten medidas adecuadas para el logro del equilibrio que debe existir entre la población (en razón de su número) y el mundo que habita, fatalmente limitado en extensión y recursos naturales.

Es obvio que, en términos generales y de fácil comprensión, entre mayor sea el número de habitantes de un país, mayor será también su demanda de habitaciones, que por elemental justicia no solo deben ser suficientes en número, sino - aun reunir las características mínimas de comodidad e higiene que permitan su utilización dentro de un marco de respeto a la dignidad humana.

#### Escasez de la Vivienda.-

Al señalar el problema de la superpoblación, se afirmó que en los últimos tres siglos la especie humana se ha visto incrementada en más de dos mil millones de individuos y que semejante población aumentaba en forma alarmante su propia capacidad de reproducción.

Ahora bien, con respecto al aumento demográfico mencionado tenemos que preguntarnos si paralelamente se ha organizado y desarrollado un plan de construcción de viviendas. Es decir, si al desmesurado aumento de población ha correspondido un incremento proporcional de construcción de viviendas.

En un sentido técnico podrá afirmarse que el hombre ha logrado edificar centros habitacionales con capacidad para cientos y, en casos aislados, para miles de familias, utilizando espacios relativamente cortos (mediante construcciones verticales), en tiempos bastante reducidos (con sistemas de producción en serie y utilización de materiales prefabricados) y a muy bajos costos.

Con semejantes técnicas se ha logrado resolver en algunas regiones del mundo, si se quiere en forma parcial, el problema de la vivienda para las grandes masas de población.

Sin embargo, en un mundo convulso por los graves problemas de la humanidad de nuestros días, anárquicamente superpoblado y bárbaramente dividido, en el que predomina un pequeño número de superpotencias, existen grandes masas de población carentes no solo de viviendas, sino lo que es más grave aun, de alimentos en cantidad suficiente, lo que viene provocando en vastas regiones del planeta, la muerte por inanición de millares de personas todos los años.

Si por extensas investigaciones practicadas por la F. A. O. (Organismos para la alimentación en el Mundo, ramal de la O.N.U.) se sabe de la existencia de hambre y miseria en dilatados territorios de la América Latina, Asia y Africa, no es difícil comprender la enorme gravedad del problema de la habitación en esas partes del mundo. El hombre necesita comer, y después, habitación cómoda y limpia.

Pero en un sentido universal y refiriéndonos claro está a la escasez de la vivienda, resulta indiscutible que cada país según su propia realidad económica, política e histórica, enfoca la solución del problema apuntado. En otras palabras, la política de construcción de viviendas se ajusta en cada país a su realidad política (sistema capitalista, sistema socialista o sistemas intermedios) y al grado de desarrollo económico que determina sus posibilidades en los órdenes financiero y tecnológico para resolver el problema (si se trata de una gran potencia o de un país en vías de industrialización o si se encuentra en el subdesarrollo).

Sobre este particular, haré referencias concretas a las políticas que en materia de construcción de habitaciones para los trabajadores, practican actualmente algunos países tales como la U.R.S.S., E.E.U.U., Francia y algún pueblo latinoamericano y, naturalmente, nuestro país, cuando en el Capítulo de esta tesis intente el estudio correspondiente.

## La proyección a largo plazo sobre la necesidad de la vivienda.-

Consideramos importante señalar que las políticas de construcción de viviendas no siempre son adecuadas y congruentes -- con la realidad de las naciones que las practican, aunque obedecen básicamente al nivel económico de dichas naciones, según -- que se trate de grandes potencias, de naciones con desarrollo -- medio o de estados integrantes del llamado "Tercer Mundo".

Siendo de gran importancia el factor económico, no nos parece menos importante el factor político. En efecto, pensamos que con independencia de los recursos económicos de un país, -- sus gobernantes asumen distintas políticas para resolver los -- problemas de sus gobernados, según que se apeguen a un criterio de carácter socialista o a una orientación liberal individualista. Así por ejemplo, la posesión de habitaciones a título de -- propiedad o de arrendamiento queda a cargo de los particulares -- en la Unión Americana, cuyo gobierno aplica en esta materia con gran liberalidad, el criterio clásico de "dejar hacer y dejar -- pasar", en tanto que de acuerdo con el sistema político de la -- U.R.S.S. corresponde exclusivamente al Estado el manejo y control de las habitaciones para los trabajadores.

Si se toma como válido lo afirmado hasta aquí, se puede establecer que los principales factores que deben considerarse en la proyección a largo plazo en la solución del problema de escasez de la vivienda son: a).- El demográfico (exceso de población); b).- El económico (bajos niveles o subdesarrollo) y c). El político (criterios de solución capitalistas, socialistas o intermedios).

a).- Problema demográfico.- El exceso de población ha de resolverse en concepto de algunos sociólogos modernos cuyo criterio compartimos, mediante una redistribución racional de la -- población así como con el control de la natalidad. Pese a los argumentos esgrimidos por algunas sectas religiosas y por personas apegadas a una moral tradicional, resulta incuestionable -- que todas aquellas actividades humanas que no obedecen a planificación alguna, tarde o temprano llegan al fracaso, y no entendemos por qué la reproducción humana deba excepcionarse, es decir, por qué la natalidad no deba someterse a control, o sea a estudio, a planificación, siendo como lo es un factor de tan -- gran importancia.

Por otra parte, resulta necio no comprender que el mundo en que habitamos tiene necesariamente una capacidad limitada para aportar satisfactores en cantidad suficiente al género humano.

b).- Económico.- El subdesarrollo podrá superarse, como ya empieza a hacerse, mediante la integración en bloques de aquellos países que la padecen, aplicando el viejo principio de que la unión hace la fuerza.

c).- Político.- Este factor, salta a la vista, es el más debatido y debatible, pues según que se tenga una ideología o la contraria o, en el peor de los casos, que no se tenga ninguna, se propondrán soluciones capitalistas, socialistas, intermedias o de concepción ecléctica.

Nosotros pensamos que ha de aplicarse a la solución -- del problema habitacional un sistema de carácter socialista. En nuestro criterio, este factor resulta más importante que el anterior, pues aceptamos la idea de que suprimiendo la propiedad privada de los medios de producción, se suprime la concentración de la riqueza en unas cuantas manos y por ende, se logra su mejor distribución con el resultado de suprimir las escaseces de todo tipo, inclusive claro está, la escasez de vivienda.

Dicho de otra manera, solo con criterios no capitalistas se pueden atacar con mayor efectividad, los problemas que aquejan a grandes sectores de la sociedad humana, entre los que se cuenta indudablemente, el de la escasez de vivienda.

#### El Principio de que cada familia tenga un hogar.-

Los incisos anteriores del presente Capítulo se han orientado hacia la explicación de la existencia de la escasez de la vivienda, problema cuya comprensión se hace más evidente cuando se concreta relacionándolo con la familia.

Sociólogos y antropólogos modernos siguen considerando a la familia como la célula social por excelencia, pues es en ella que el individuo encuentra el camino natural de supervivencia inicial y un instrumento para el ejercicio de funciones formativas de su propia personalidad individual y social.

Explicado de otra manera, es a través de la familia que el individuo humano proyecta sus funciones biológicas de perpetuación de la especie, entendiéndose por tal no solo la reproducción sino también el cuidado y protección de los menores. Además, decíamos que ejercita las funciones formativas de su propia personalidad individual y social, porque es en el seno de su familia donde el hombre recibe una formación emocional que va a influir según la moderna psicología, en todos sus actos por el resto de su vida, y porque en el ámbito familiar experimenta el individuo sus primeras experiencias de convivencia con sus congéneres, de donde deriva la primera comprobación de su naturaleza social.

Ahora bien, la familia requiere de una vivienda donde pueda tener lugar la creación y desarrollo de sus patrones psicológicos, sociales y culturales de contenido esencial, por lo que entendemos que la vivienda es el lugar en que se proyecta la integración familiar y en donde el propio individuo condiciona sus actitudes primeras frente a la sociedad. Sobre este particular, encuentro de interés transcribir parte de dos ponencias que acerca de la vivienda popular, presentaron al Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, dos destacados profesionistas mexicanos: El Arquitecto Francisco Camberos Uribe y Licenciado Raúl Arias Luna, quienes afirmaban que:

"...es el hogar, uno de tantos espacios indispensables para la vida humana en sociedad; que es el hogar donde se modela, se educa, se plasma y se da verdadera dimensión al hombre; que es ahí de donde trasciende a los demás ámbitos de la sociedad, a los que lleva e imprime la misma huella o carácter de su personalidad; y que no puede haber hogar, sin una habitación decorosa..." (2)

- (2) Camberos Uribe Francisco, Arq. y Arias Luna Raúl, -- Lic.- Ponencia: "La Habitación Popular como Problema Socio-Económico de la Nación".- Apartado Fx-1, págs. 1 y 2.- Editado por el I.E.P.E.S. del P.R.I., con motivo de la Reunión Nacional de Estudio para el Desarrollo de la Vivienda Popular en San Luis Potosí, S. L.P., el 15 de junio de 1970.

La otra ponencia, presentada igualmente al I.E.P.E.S. por la Doctora Alma Elizabeth del Río, señala en la parte que nos interesa que:

" Si aceptamos que el marco geográfico del hombre es un elemento que predetermina en forma importante su personalidad básica, podemos expresar que la casa que habita constituye un marco de referencia fundamental, que condiciona su actitud hacia la sociedad a la que pertenece, hacia sus semejantes y en última hacia su patria".

(3)

La familia, repetimos, necesita un lugar para habitar, de aquí que se pueda definir a la vivienda como el espacio o relación de espacios donde el individuo o la familia desarrollan su función de habitar.

La vivienda con ser pues tan importante, debe aportar los elementos de comodidad, higiene y seguridad exigidos por la dignidad humana, muy a pesar de lo cual es comprensible que los hombres, que las familias sin amparo, busquen acomodo en cualquier parte, refugiándose bajo el mismo techo con otros parientes y aún con desconocidos cuando las circunstancias sociales de abandono y pobreza se los imponen. Es de estas circunstancias que se derivan todos los problemas de malestar social: promiscuidad, ignorancia, alcoholismo, pobreza. En otros términos, en estas viviendas pobres, insalubres, sin los servicios elementales, que albergan a dos o más familias, se gesta la delincuencia, el desengaño y la frustración de los seres humanos, por lo que todo estudioso de los problemas sociales afirmará la necesidad de hacer realidad el principio de que cada familia tenga un hogar.

- (3) Del Río Alma Elizabeth, Dra.- Ponencia: "Vivienda Popular y Psicología Social".- Apartado Sx-1, pág. 2.- Editado por la I.E.P.E.S. del P.R.I.,- con motivo de la Reunión Nacional de Estudio para el Desarrollo de la Vivienda Popular en San Luis Potosí, S.L.P., el 15 de junio de 1970.

## C A P I T U L O   I I

### "ASPECTO LEGAL EN MATERIA DE TRABAJO, DEL PROBLEMA HABITACIONAL EN MEXICO"

- . CONSTITUCION DE 1917
- . LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931
- . LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970
- . LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO  
DEL ESTADO
- . LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS  
SOCIALES A LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

## LA CONSTITUCION DE 1917.-

Hasta antes de la Constitución de 1917 no existían en México disposiciones legales referentes a la vivienda para trabajadores. Como es sabido, ninguna constitución mexicana o extranjera anterior a la de 1917 contuvo un título dedicado a los principios rectores de los derechos mínimos de los trabajadores, dentro de los que debe incluirse la de proporcionar a éstos habitaciones "cómodas e higiénicas".

Correspondió a los Constituyentes de Querétaro en 1917, - la oportunidad de dar a México el honor de haber sido el primer país que incluyó en su Carta Magna un Título de Garantías en beneficio de la clase trabajadora. El muy ilustre jurisconsulto, Dr. Mario de la Cueva, dando una muestra más de su criterio cultivado y objetivo, dice al respecto:

" Es indudable que nuestro artículo 123 marca un momento decisivo en la historia del derecho del trabajo. - No queremos afirmar que haya servido de modelo a otras legislaciones, ni que sea una obra original, sino tan solo, que es el paso más importante dado por un país para satisfacer las demandas de la clase trabajadora. Sería inútil empeñarse en encontrar repercusiones que no tuvo: Europa no ha conocido, en términos generales, nuestra legislación. La promulgación de la Constitución alemana de Weimar, unida a la excelente literatura que desde un principio produjo, hizo que la atención del mundo se fijara principalmente en ella. - La carencia casi total de estudios sobre el derecho mexicano contribuyó también a que fuera ignorado; apenas si una que otra referencia se encuentra en los autores franceses y sobre todo en los españoles. Tampoco es nuestro artículo 123 completamente original. La exposición histórica comprueba que los legisladores mexicanos se inspiraron en las leyes de diferentes países, Francia, Bélgica, Italia, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelandia, de tal manera que la mayor -

parte de las disposiciones que en él se consignaron eran ya conocidas en otras naciones. Mas la idea de hacer -- del derecho del trabajo un mínimo de garantías en beneficio de la clase económicamente más débil y la de incorporar esas garantías en la constitución para protegerlas -- contra cualquier política del legislador ordinario, sí -- son propias del derecho mexicano, pues es en él donde -- por primera vez se consignaron". (4)

El celo que caracterizó a los constituyentes de 1917, no les permitió dejar pasar por alto la necesidad de obligar constitucionalmente a los patronos respecto de que aporten habitaciones a los trabajadores, de ahí que el artículo 123 de nuestra Carta Fundamental estableció entre otras bases, que: " En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos están obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, -- por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio -- por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones, y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas;" (Art. 123, frac. XII, Apartado "A" de la Constitución).

Más adelante, la normación secundaria correspondiente se consignó en la Ley Federal del Trabajo de 1931, a la que habremos de referirnos posteriormente. Por lo pronto, es importante hacer notar que el Congreso Constituyente de Querétaro, no obstante sus mejores deseos de proteger a la totalidad de los trabajadores, incurrió en una grave omisión; al referirse sólo a los trabajadores contratados por particulares, dejó -- fuera de la protección constitucional a los trabajadores al -- servicio del Estado, por lo que más adelante, el 21 de octubre de 1960 se adicionó el artículo 123 con el apartado "B" -- que contiene los principios rectores de las relaciones de trabajo entre el Estado y los servidores públicos.

En todo caso, las disposiciones legales que en materia de vivienda para los trabajadores contiene nuestra Constitución -- en vigor, hacen una discriminación. Por un lado, se refieren a los trabajadores en general (art. 123, frac. XII, Adpo. "A"); y por el otro, se orientan hacia los trabajadores al -- servicio del Estado (art. 123, frac. XI, inciso f), Apartado -- "B").

(4) De la Cueva Mario, Dr.- Derecho Mexicano del Trabajo.- Págs. 117 y 118.- Editorial Porrúa, S. A.- 1949.- 3a. edición.

Con el propósito de ilustrar la división antes mencionada, a continuación presentamos el siguiente cuadro:

CONSTITUCION DE 1917.- ARTICULO 123.-

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

Fracción XI, inciso f), Apartado "B".- (Rel. a los trabajadores al servicio del Estado). Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931.-

Cuando la Ley Federal del Trabajo de 1931 entró en vigor el 18 de agosto de dicho año, era inconstitucional toda vez -- que aún no se reformaba la fracción X del artículo 73 de la -- Constitución y por consecuencia, en la fecha mencionada era fa-- cultad del Congreso y de las Legislaturas de los Estados el e-- mitir leyes laborales con vigencia en el Estado de la Federa-- ción que las emitía. Sin embargo, la reforma de la citada --- fracción X del 73 constitucional que dio al Congreso de la U-- nión la facultad exclusiva de legislar en materia de trabajo, -- misma que apareciera publicada en el Diario Oficial de la Fede-- ración de fecha 27 de abril de 1933, otorgó a la Ley Federal -- del Trabajo de 1931 un carácter plenamente constitucional.

A pesar de lo asentado en el párrafo anterior, no es propó-- sito nuestro por ahora, analizar la naturaleza constitucio-- nal o anticonstitucional de la Ley Federal del Trabajo de 1931, sino estudiar la parte de este cuerpo de normas que se refiera

a la materia propia de esta Tesis, o sea a su regulación en materia de habitaciones para los trabajadores.

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

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

La fracción III del artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo de 1931, sólo contenía respecto del precepto constitucional que pretendía reglamentar, una novedad: "...El Ejecutivo Federal y los de las entidades federativas, en su caso atendiendo a las necesidades de los trabajadores, a la clase y duración del trabajo, al lugar de su ejecución y a las posibilidades económicas del patrón, fijarán las condiciones y plazos dentro de los cuales éste deba cumplir con las obligaciones a que se refiere esta fracción;..."

Bilateralmente, la Ley de 1931 en su artículo 113, fracción XIII, obligaba a los trabajadores a "Desocupar dentro de un término de quince días, contados desde la fecha en que terminen los efectos del contrato de trabajo, las casas que les hayan facilitado los patrones; este plazo se ampliará a un mes a los campesinos y mineros;...".

Queda precisado pues, que la Ley Federal del Trabajo de -- 1931 deja sin reglamentación real al artículo 123, fracción XII, Apartado "A" constitucional, con la consecuencia de que hasta el año de 1941, o sea 24 años después de promulgada nuestra Constitución no existían aun leyes secundarias en México que expeditaran obligatoriamente la aportación de viviendas para los trabajadores por parte del sector patronal.

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

Asimismo, el entonces Presidente de la República, General - Manuel Avila Camacho, por propia iniciativa, expidió el 19 de diciembre de 1941 el llamado "Reglamento de la Fracción III del artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo, para Empresas que no sean de Jurisdicción Federal", en cuya Exposición de Motivos, se señalaba que los trabajadores no podrían producir más y mejor si no eran mejoradas sus condiciones de vida, mismas que deberían permitirles vivir en donde contaran con las comodidades correspondientes.

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

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

- 1.- Era de observancia general en el Distrito Federal solo para empresas que no fueran de jurisdicción federal;
- 2.- Los patrones quedaban obligados a presentar a la Dirección del Trabajo y Previsión Social del Departamento del Distrito Federal, una solicitud para construcción de viviendas o ampliación o modificación de las ya existentes;
- 3.- Se clasificaba a los trabajadores en permanentes, periódicos, temporales y ambulantes;
- 4.- En razón del tipo de construcción, las habitaciones se clasificaban en unitarias, semi-colectivas familiares, semi-colectivas individuales y colectivas;
- 5.- Se establecían plazos para dar cumplimiento a la obligación de referencia, y
- 6.- Se imponían sanciones a los patrones incumplidos, consistentes en multas, o sea de tipo pecuniario.

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

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

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

## LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970.-

Si hemos de considerar como válidos los argumentos expuestos en líneas anteriores, tendremos que concluir expresando -- nuestra opinión en el sentido de que la Revolución, hasta antes de la expedición de la Ley Federal del Trabajo que entró en vigor el 10. de mayo de 1970, no hizo justicia a los trabajadores en general, en lo que a vivienda se refiere, primero porque no había creado la legislación secundaria que al efecto se hacía necesaria y después porque al no legislar dentro de un marco constitucional cuando pretendió hacerlo, nos hace meditar en que los llamados regímenes emanados de la revolución mexicana le han hecho el juego en este sentido al sector patronal, representante principal de la burguesía, mismo que siempre se ha opuesto a promover la dignificación de la clase trabajadora a su servicio.

¿La Ley Federal del Trabajo de 1970 es el cuerpo de normas que viene a resolver el problema planteado? A continuación hago en forma modesta el análisis correspondiente.

Un mero recorrido por el articulado del Capítulo III llamado "Habitaciones para los Trabajadores", que incluye los artículos del 136 al 153, pone en evidencia que la voluntad de sus legisladores se orientó hacia el establecimiento de una verdadera reglamentación de las disposiciones que en la materia de que se trata, contiene la Constitución General de la República.

Dicho de otra manera, en nuestra opinión la Ley Federal del Trabajo de 10. de mayo de 1970, en su parte conducente, establece por primera vez una reglamentación de la fracción XII del Apartado "A" del artículo 123 constitucional.

Y digo que dicha reglamentación se establece por primera vez, porque según quedó aclarado en los incisos anteriores del presente capítulo, ni la Ley Federal del Trabajo de 1931 contenía la mencionada reglamentación, ni el famoso Reglamento de la fracción III del artículo 111 de dicho cuerpo de normas, pese al hecho de que contuviera normas reglamentarias, pudo tener observancia, en vista de su carácter claramente inconstitucional de acuerdo con las tesis sentadas al respecto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ahora bien, como en seguida se verá, los diecisiete artículos, sus fracciones e incisos, que integran el capítulo III de la ley laboral en vigor, comprenden una serie de regulaciones que en verdad desarrollan y reglamentan lo dispuesto en nuestra Ley Máxima respecto de las habitaciones para los trabajadores.

Con el propósito de sistematizar un enfoque de los diecisiete artículos de referencia, se ofrece por el sustentante, la siguiente clasificación:

A.- Normas que reiteran lo dispuesto por el artículo - 123, fracción XII, Apartado "A" de la Constitución.

B.- Normas que establecen obligaciones para: I.- La Empresa, II.- Los trabajadores y III.- Ambas partes (empresa y trabajadores);

C.- Normas que limitan o condicionan las obligaciones mencionadas en el punto B y D.- Derechos a favor de: I.- La empresa y II.- Los trabajadores.

#### Desarrollo.-

A.- Normas que reiteran lo dispuesto por el artículo - 123, fracción XII, Apartado "A" de la Constitución:

Artículo 136, fracción II.- "Las mismas empresas mencionadas en la fracción anterior, situadas dentro de las poblaciones, cuando ocupen un número de trabajadores mayor de --- cien".

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

Artículo 145.- Fracción IV.- Si la empresa construye -- las habitaciones para darlas en arrendamiento a los trabajadores, podrá cobrar hasta el seis por ciento anual del valor catastral de las habitaciones, por concepto de renta.

#### B.- NORMAS QUE ESTABLECEN OBLIGACIONES PARA

##### I.- LA EMPRESA:

##### 1.- Obligaciones de dar:

Art. 136. Están obligadas a proporcionar - habitaciones a sus trabajadores.

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

II. Las mismas empresas mencionadas en la fracción anterior, situadas dentro de las poblaciones, cuando ocupen un número de trabajadores mayor de cien.

Art. 137.-

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

## 2.- Obligaciones de hacer:

Art. 141.-

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

Art. 142.-

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

Art. 147.-

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

Art. 150.-

Si las habitaciones se dan en arrendamiento a los trabajadores, se observarán las normas siguientes:

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

## II.- LOS TRABAJADORES:

### 1.- Obligaciones de hacer:

Art. 140. Para los efectos del artículo anterior, los trabajadores deberán hacer saber a la empresa directamente o por conducto del sindicato, su deseo de que se les proporcionen habitaciones.

Art. 150. Si las habitaciones se dan en arrendamiento a los trabajadores, se observarán las normas siguientes:

Frac. II. Los trabajadores tienen las obligaciones siguientes:  
inc.a) Pagar las rentas.- inc. b) - Cuidar de la habitación como si fuera propia.- inc. c) Poner en conocimiento de la empresa los defectos o deterioros que observen.- inc. d) - Desocupar las habitaciones a la terminación de las relaciones de trabajo dentro de un término de cuarenta y cinco días;

### 2.- Obligaciones de no hacer:

Art. 150, frac. III. Está prohibido a los trabajadores:  
inc. a) Usar la habitación para fines distintos de los señalados en este capítulo.- inc. b) Subarrendar las habitaciones.

## III.- AMBAS PARTES (Empresa y trabajadores)

Nota: Sólo existe una obligación de hacer:

Art. 143. En el caso del artículo anterior, - los sindicatos de trabajadores y -- las empresas, dentro del término de tres años, contado a partir de la fecha en que entre en vigor esta Ley, o desde el día siguiente a la terminación del primer año de funcionamiento, si se trata de empresas de nueva creación, establecerán convenios las modalidades para el -

cumplimiento de las obligaciones a que se refiere este capítulo. Dentro del mismo término a que se refiere el párrafo anterior, los trabajadores de confianza convendrán con la empresa las modalidades para que se les proporcionen habitaciones.

C.- NORMAS QUE LIMITAN O CONDICIONAN LAS OBLIGACIONES MENCIONADAS EN EL PUNTO B.

- Art. 138. Las habitaciones deberán ser cómodas e higiénicas.
- Art. 146. Las habitaciones podrán ser unitarias o multifamiliares. Podrán -- construirse habitaciones de diferentes características y costos, - tomando en consideración el tabulador de salarios de la empresa.
- Art. 148. Para la asignación de las habitaciones a los trabajadores se observarán las normas siguientes:
- I. Tendrán preferencia los trabajadores más antiguos; y
  - II. En igualdad de antigüedad tendrán preferencia: inc. a) Los jefes de familia.- inc. b) Los sindicalizados.
- Art. 149. Cuando se trate de trabajadores -- propietarios de alguna habitación, se observarán las normas siguientes:
- I. Si les fue proporcionada en aplicación de las disposiciones contenidas en el artículo 123 de la Constitución y en los contratos colectivos, no tendrán derecho a que se les proporcione otra habitación, - aún cuando se trate de diversas empresas; y

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

Art. 145.

Los convenios a que se refieren los artículos anteriores, contendrán:

- I. El número de trabajadores con derecho a habitación y el de los que hubiesen manifestado su deseo de que se les proporcione;
- II. La forma y los términos dentro de los cuales cumplirán las empresas la obligación de proporcionar habitaciones a los trabajadores que tengan derecho a ellas;
- III. En el caso del artículo 142, las características de las habitaciones que se construirán, tales como superficie de cada habitación, número y dimensiones de los cuartos de que se compondrá, servicios sanitarios y de cocina y demás dependencias;
- IV. Si la empresa construye las habitaciones para darlas en arrendamiento a los trabajadores, podrá cobrar hasta el seis por ciento anual del valor catastral de las habitaciones, por concepto de renta;
- V. Si las habitaciones se construyen para que sean adquiridas por los trabajadores, se observarán las normas siguientes:- a) La aportación de la empresa para la construcción de las habitaciones.- inc. b) La forma de financiamiento para completar el costo de la construcción, el que deberá ser pagado por los trabajadores, con las modalidades que convengan las partes;
- VI. El número de habitaciones que deberá construirse anualmente o dentro del término que se convenga, y las fechas para la construcción de nuevas habitaciones, hasta satisfacer las necesidades de todos los trabajadores.

D).- DERECHOS A FAVOR DE:

I.- La empresa.-

Art. 153. Las empresas tendrán derecho a ejercitar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, las acciones que les correspondan en contra de los trabajadores por incumplimiento de las obligaciones que les impone este capítulo.

II.- Los trabajadores.-

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

Art. 141. Las empresas que dispongan de habitaciones en número suficiente para satisfacer las necesidades de los trabajadores, lo pondrán en conocimiento del sindicato o de los trabajadores. Si no se ponen de acuerdo, podrán los trabajadores acudir ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 782 y siguientes.

Art. 144. En las empresas o establecimientos en los que no existan sindicatos, los trabajadores podrán acudir ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, ante los Gobernadores de los Estados o Territorios, o ante el Jefe del Departamento -- del Distrito Federal, para que estas autoridades promuevan la celebración de -- los convenios.

Art. 151. Los trabajadores tendrán derecho, entre tanto se les entregan las habitaciones, a percibir una compensación mensual, la que se fijará en los convenios a que se refiere este capítulo; faltando esa disposición, la compensación se fijará tomando en consideración el tipo de habitaciones que deberá proporcionar la empresa y la diferencia entre la renta que podría cobrar y la que tengan que pagar -- los trabajadores por una habitación de -- condiciones semejantes.

Art. 152. Los trabajadores tendrán derecho a ejercitar ante las Juntas de Conciliación y Arbitrajes individuales y colectivas que deriven del incumplimiento de las obligaciones - impuestas en este capítulo.

El anterior desarrollo puede esquematizarse en el siguiente cuadro:

LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 10. DE MAYO DE 1970. CAPITULO III, "HABITACIONES PARA LOS TRABAJADORES".-

A) Normas que reiteran lo dispuesto por el Art.- 123, frac. XII, Apdo.- "A" de la Constitución.-

Arts. 136, frac. II, 138 y 145,-- frac. IV.

B) Normas que establecen obligaciones para:

- |                |   |                       |
|----------------|---|-----------------------|
| I.- La empresa | 1.- De dar: Arts. 136, fs. I y II y 137.                    |                       |
|                | 2.- De hacer: Arts. 141, 142, 147 y 150, f. I.              |                       |
|                | 1.- De hacer: Arts. 140, 150, f. II, incs. a), b), c) y d). |                       |
|                | 2.- De no hacer: Art. 150, f. III, incs. a) y b)            |                       |
|                | III.- Ambas partes  | (De hacer)- Art. 143. |

C) Normas que limitan o condicionan las obligaciones mencionadas en los apartados A) y B):

Arts. 138, 145, fracs. I a VI, 146, 148 y 149, fracs. I y II.

D) Derechos a favor de:

- |                      |                                 |
|----------------------|---------------------------------|
| I.- La empresa       | Art. 153.                       |
| 2.- Los trabajadores | Arts. 139, 141, 144, 151 y 152. |

Como queda visto, la Ley de 1970 contiene indiscutiblemente una serie de disposiciones reglamentarias del artículo 123, frac. XII, Apdo. "A" de la Constitución, dando pauta - con ello a que por fin se vislumbre la realización del viejo sueño de los revolucionarios constituyentes de 1917: que los trabajadores posean en propiedad o en arrendamiento habitaciones "cómodas e higiénicas".

Pero sería utópico creer que con la reglamentación aludida el problema de tenencia de habitaciones por parte de -- los trabajadores ya está resuelto, pues salta a la vista que primeramente deberá exigirse una observancia estricta de la Ley de la Materia, situación ésta que habrá de enfrentar graves problemas de aplicación si se consideran los importantes factores social, político, cultural y de sistema económico, -- que influyen y estructuran la realidad actual de la Nación -- Mexicana.

Y, a mayor abundamiento, deberá examinarse si en rigor las disposiciones conducentes de la legislación laboral vigente, prevén lo necesario, es decir, si son suficientes y -- claras. Si, en suma, llenan plenamente su cometido.

Este examen habré de intentarlo precisamente en el último capítulo de este modesto trabajo de tesis profesional, -- cuando se enfoquen los aspectos financiero, administrativo, -- político y obrero-patronal, en relación con las normas que -- en materia de vivienda para los trabajadores, contiene la -- nueva Ley Federal del Trabajo.

#### LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Hasta el inciso anterior hemos explorado la legislación sobre habitaciones para los trabajadores en general, o sea -- tanto el artículo 123, frac. XII, del Apartado "A" constitucional, cuanto las Leyes Federales del Trabajo de 1931 y de 1970 en sus partes respectivas. Ahora es necesario hacerlo en relación con las leyes que en la misma materia se hayan -- promulgado en los órdenes constitucional y secundario, en relación con los trabajadores al servicio del Estado.

Como ya lo mencioné anteriormente, el Constituyente de Querétaro sólo legisló para los trabajadores contratados por particulares, omitiendo involuntariamente la inclusión de -- los servidores públicos, lo que acaso pudiera explicarse en función de ser, en esos momentos, los sacrificados obreros -- de Pedriceña y de Velardeña, los masacrados trabajadores de

Río Blanco y de Cananea, los que ocupaban obsesivamente el pensamiento de los diputados Héctor Victoria, obrero yucateco, Heriberto Jara, Alfonso Cravioto y otros constituyentes de no menor valía y grato recuerdo, y quedaban por el momento en el olvido, los muy modestos trabajadores que por salarios irrisorios prestaban sus servicios al incipiente gobierno emanado de la revolución en aquel lejano año de 1917.

Hubieron de transcurrir cuarenta y tres años para que el Congreso Federal supliera esa grave deficiencia, al promulgar el 21 de octubre de 1960 una adición al artículo -- 123 con el Apartado "B", que incluye los principios constitucionales que rigen las relaciones existentes entre el Estado y los servidores públicos.

En efecto, dicho Apartado "B" establece que: "Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores:..... fracción XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:...inciso f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados;".

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1963, y que de acuerdo con su artículo lo., rige para los Titulares de las Dependencias de los Poderes de la Unión, de los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales y para una serie de instituciones oficiales y organismos descentralizados que tengan a su cargo -- funciones de servicios públicos, reglamenta el Apartado -- "B" del artículo 123 de la Constitución.

Pero por lo que se refiere a la aportación de habitaciones para los trabajadores al Servicio del Estado, prevista en la fracción XI, inciso f), Apartado "B" de nuestra Carta Magna, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado remite su reglamentación a "leyes especiales" como se infiere de la mera lectura de su artículo 43- (Cap. IV), fracción VI inciso g) que a la letra dice; Artículo 43; "Son obligaciones de los titulares a los que se refiere el artículo lo. de esta Ley..... fracción VI.- Cubrir las aportaciones que fijen las leyes especiales, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales comprendidos en los conceptos siguientes:... Inciso g) Proporcionar cualquier medio que permita a los trabajadores de su Dependencia, el arrendamiento o la compra de habitaciones baratas;".

LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.-

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado remite la reglamentación que nos interesa a leyes especiales, mismas que se encuentran referidas en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1959. (La fe de erratas de esta Ley se publicó el 13 de enero de 1960).

Efectivamente, es esta última Ley especial, la que reglamenta a la parte relativa de la Constitución en la materia que nos ocupa, al establecer las regulaciones cuya clarificación propongo más adelante.

Por lo pronto creo de interés señalar que la Ley del ISSSTE indica su propio campo de aplicación en su artículo lo. cuya transcripción se ofrece a renglón seguido:

ARTICULO 10.- La presente ley se aplicará:

- I.- A los trabajadores del servicio civil de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de los Territorios Federales;
- II.- A los trabajadores de los organismos públicos que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal sean incorporados a su régimen;
- III.- A los pensionistas de las entidades y organismos públicos a que se refieren las fracciones anteriores;
- IV.- A los familiares derechohabientes tanto de los trabajadores como de los pensionistas -- mencionados;
- V.- A las entidades y organismos públicos que se mencionan en este artículo.

En el curso de la presente ley se designará con los nombres de entidades y organismos públicos a los mencionados en las fracciones I y II de este artículo.

Su aplicación abarca de acuerdo con este precepto, no sólo a trabajadores del Estado sino también a pensionistas y a familiares de derechohabientes y más aún a "las entidades y organismos públicos que se mencionan en este artículo".

No obstante la amplitud del campo de aplicación referido, para el objeto de nuestro estudio sólo interesa observar que abarca a los trabajadores señalados en las fracciones I y II del artículo 10.

Igualmente consideramos de importancia consignar que la Ley del ISSSTE establece con carácter de obligatorias, una serie de prestaciones entre las que destacamos el otorgamiento de créditos para adquisición de casas o terrenos destinados a habitación familiar de los trabajadores y el arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto. Estas prestaciones se encuentran señaladas específicamente en el artículo 30., fracciones VI y VII.

Para finalizar el presente Capítulo, sólo nos resta afirmar que la reglamentación que en materia de habitaciones para los trabajadores contiene la Ley del ISSSTE, se encuentra resumida en su CAPITULO VI, llamado "De las Habitaciones para Trabajadores y de los Préstamos Hipotecarios", capítulo éste que se integra con once artículos y sus respectivas fracciones, debidamente distribuidos en tres secciones. Los derechos y obligaciones que de ellos emanan son de tal suerte claros que a nuestro entender basta su mera lectura para que quede despejada cualquier duda que acerca de ellos pueda existir. La demostración de nuestra anterior opinión puede lograrse entonces, con la mera transcripción de los artículos en cuestión, que en seguida hacemos:

#### SECCION 1a.

#### HABITACIONES PARA TRABAJADORES

ARTICULO 44.- El Instituto adquirirá o construirá habitaciones para ser vendidas a precios módicos a los trabajadores beneficiarios de esta Ley.- La enajenación de estas habitaciones podrá hacerse por medio de venta a plazos con garantía hipotecaria o con reserva de dominio o por medio de contratos de promesa de venta y con las facilidades siguientes:

- I.- El trabajador entrará en posesión de la habitación sin más formalidades que la firma del contrato respectivo;
- II.- Pagados el capital e intereses, se otorgará la escritura que proceda;

- III.- El plazo para cubrir el precio del inmueble, no excederá de quince años;
- IV.- Si el trabajador hubiere pagado sus abonos con regularidad durante cinco años o más y se viere imposibilitado de continuar cubriéndolos, tendrá derecho a que el Instituto remate en pública subasta el inmueble y que del producto, una vez pagado el crédito insoluto, se le entregue el remanente;
- V.- Si la imposibilidad del pago ocurre dentro de los cinco primeros años, el inmueble será devuelto al Instituto rescindiendo el contrato de venta con garantía hipotecaria o de promesa de venta y sólo se cobrará al trabajador el importe de las rentas causadas durante el período de ocupación de la finca, devolviéndosele la diferencia entre éstas y lo que hubiere abonado a cuenta del precio. Para los efectos de este artículo se fijará desde el otorgamiento de la escritura la renta mensual que se le asigne al inmueble;
- VI.- Los honorarios notariales para el otorgamiento de las escrituras serán cubiertos por mitad entre el Instituto y los trabajadores; el pago de los impuestos y gastos adicionales será por cuenta exclusiva de éstos. Los pensionistas gozarán de los beneficios de este artículo en los términos que dentro de los lineamientos de esta ley fije la Junta Directiva por medio de acuerdos generales.

ARTICULO 45.- El Instituto estará facultado igualmente para adquirir o urbanizar terrenos destinados a formar unidades de habitación y servicios sociales, en favor de los trabajadores.

ARTICULO 46.- Los arrendamientos de habitaciones a los trabajadores, se regirán por las disposiciones reglamentarias que dicte la Junta Directiva, las que tendrán por objeto social en todo caso, el beneficio de los mismos trabajadores.

SECCION 2a.  
PRESTAMOS HIPOTECARIOS

ARTICULO 47.- Los trabajadores que hayan contribuido por más de seis meses al Instituto, podrán obtener préstamos con garantía hipotecaria - en primer lugar, sobre inmuebles urbanos.- Los préstamos se destinarán a los siguientes fines:

- I.- Adquisición de terrenos en los que deberá construirse la habitación del trabajador;
- II.- Adquisición o construcción de casas que habite el trabajador;
- III.- Efectuar mejoras o reparaciones de las mismas.
- IV.- Redención de gravámenes que soporten tales inmuebles.

Los pensionistas gozarán de los beneficios que establece este artículo, con sujeción a los acuerdos generales que en los términos y dentro de los lineamientos de esta ley, dicte la Junta Directiva.

ARTICULO 48.- Los préstamos hipotecarios se sujetarán, - en lo conducente, a las condiciones y facilidades que establece el artículo 44 y se cubrirán mediante amortizaciones quincenales que incluirán capital e intereses.

ARTICULO 49.- El Instituto formulará tablas para determinar las cantidades máximas que puedan ser prestadas a cada trabajador según su sueldo, tomando como base, que las amortizaciones quincenales no deben sobrepasar del -- 50% del sueldo o sueldos que el trabajador disfrute y por los cuales se le practiquen descuentos para el Instituto. En los casos en que el trabajador justifique tener otros ingresos permanentes que puedan computarse para la amortización del préstamo, éste podrá sobrepasar el máximo fijado para su sueldo en forma proporcional. En todo caso, el límite máximo para los créditos hipotecarios, aún tratándose de préstamos mancomunados, será de cien mil pesos.

ARTICULO 50.- El préstamo no excederá del ochenta y cinco por ciento del valor comercial fijado - por el Instituto al inmueble, a menos que

el interesado proporcione otras garantías adicionales bastantes para garantizar el excedente.- Cuando el trabajador no estuviere de acuerdo con el avalúo practicado por el Instituto, podrá designar un perito que practique uno nuevo; y en caso de discrepar los peritajes, se podrá nombrar un tercero por ambas partes. La Junta Directiva resolverá en definitiva.

ARTICULO 51.-

Los préstamos hipotecarios que se hagan a los trabajadores causarán el interés que fije la Junta Directiva, pero en ningún caso excederá del nuevo por ciento anual sobre saldos insolutos.

ARTICULO 52.-

El Instituto constituirá un fondo especial que tendrá por objeto liquidar los créditos por préstamos hipotecarios o derivados de los contratos a que se refiere el artículo 44 de esta Ley que quedaren insolutos al fallecer el trabajador a quien se hubieren otorgado.

A la muerte del deudor, el Instituto cancelará a favor de los beneficiarios de aquél, y con cargo a dicho Fondo, el saldo insoluto. La Junta Directiva reglamentará la forma de constituir el Fondo y los términos en que los interesados deberán contribuir al mismo. En ningún caso habrá lugar a la devolución de las aportaciones que los acreditados hagan para constituir el Fondo a que se refiere este precepto.

ARTICULO 53.-

Si por haber sido cesado el trabajador o por otras causas graves a juicio del Instituto, no pudiere cubrir los abonos provenientes del préstamo hipotecario o del contrato de venta con garantía hipotecaria o con reserva de dominio o de promesa de venta, podrá concedérsele, previa solicitud un plazo de espera de seis meses, al término de los cuales deberá reanudar sus pagos y el adeudo del lapso de espera lo pagará en el plazo y condiciones que señale la Junta Directiva.

SECCION 3a.  
EXENCION DE IMPUESTOS

ARTICULO 54.- Las casas adquiridas o construídas por los trabajadores para su propia habitación, con fondos administrados por el Instituto, quedarán exentas a partir - de la fecha de su adquisición o construcción, de todos los impuestos federales, del Departamento del Distrito - Federal y de los Territorios, por el - doble del crédito y hasta por la suma de doscientos mil pesos de su valor catastral, y durante el término que el - crédito permanezca insoluto. Gozarán también de exención los contratos en - que se hagan constar tales adquisiciones. Esa franquicia quedará insubsistente, si los inmuebles fueren enajenados por los trabajadores o destinados a otros fines.

La misma aclaración que hicimos en relación con la Ley Federal del Trabajo de 1970, en el sentido de que deberá examinarse si dicha Ley llena su cometido por lo que a habitaciones para los trabajadores en general se refiere, hacemos - ahora con respecto a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Los logros y las posibles limitaciones de las Leyes Federal del Trabajo y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, serán analizados por - el sustentante en el capítulo final de esta Tesis cuando deban tocarse los aspectos financiero, administrativo, político y obrero - patronal en relación con la legislación reglamentaria en vigor.

C A P I T U L O    I I I

"ENFOQUE DEL PROBLEMA EN OTROS PAISES"

- . NECESIDAD Y DESARROLLO QUE DICHO ENFOQUE
- . UNION DE REPUBLICAS SOCIALISTAS SOVIETICAS
- . ESTADOS UNIDOS DE NORTE AMERICA
- . FRANCIA
- . PERU
- . ANALISIS COMPARATIVO

## NECESIDAD Y DESARROLLO DE DICHO ENFOQUE.-

Como parte integrante de esta Tesis, hemos pensado en la necesidad de indagar hasta donde esto nos es posible, y dentro de un criterio necesariamente limitado a los modestos recursos del sustentante, qué es lo que ocurre en otros países, en lo que se refiere a viviendas para los trabajadores.

Evidentemente, tal indagación nos permitirá establecer en el capítulo final del presente trabajo, una serie de conclusiones derivadas de la comparación que en ese capítulo hagamos de la política que sigue nuestro país, con la asumida en materia de viviendas para los trabajadores, por esos otros países.

Esa comparación habrá de responder a las preguntas que la realidad impone acerca de qué tan avanzada u obsoleta puede ser nuestra legislación en la materia; en qué ideología se sustenta la misma; qué tan adecuada o inadecuada resulta dicha legislación para resolver las necesidades de vivienda para los trabajadores, específicamente existentes en México.

Por otra parte, y aceptando la necesidad de abordar la mencionada indagación, nos vemos obligados a discernir en principio, qué país o países debemos estudiar, y naturalmente, el porqué hemos seleccionado ese país o esos países para llevar a efecto el desarrollo correspondiente.

Vemos como insoslayable el hecho de que el mundo actual confronta el choque de dos corrientes filosóficas que pretenden resolver cada una la problemática social por caminos opuestos: el capitalismo moderno y el socialismo marxista-leninista.

En tanto que el capitalismo moderno se sustenta básicamente en la doctrina liberal-individualista que postula la necesidad de conservar la propiedad privada de los medios de producción, el socialismo marxista pretende resolver la vida socio-económica de los pueblos del mundo a través de la abolición de dicha propiedad privada, lo que se ha traducido, repetimos, en planteamientos divergentes entre ambos sistemas.

Tal antagonismo ideológico ha tenido que reflejarse necesariamente en el derecho producido por los juristas de una u otra posiciones o sistemas ya mencionados.

Las razones hasta aquí referidas, motivaron nuestra inclusión en este capítulo, de los dos países que en nuestro concepto representan el mayor desarrollo de los sistemas contrapuestos: la Unión de Repúblicas Socialistas y Soviéticas y los Estados Unidos de Norteamérica.

Siguiendo otro orden de ideas, pensamos que resulta sumamente conveniente incluir asimismo a Francia, por ser esta nación uno de los exponentes más avanzados de la latinidad y porque muchas de nuestras instituciones jurídicas encuentran su fuente en el derecho francés.

Finalmente, creemos que no es menos interesante la inclusión en la comparación de referencia, de un país latinoamericano cuya historia y desarrollo sean parangonables con el decurso histórico de nuestro país, y porque, además no podemos olvidar que México forma parte indudable del contexto latinoamericano. El país al que nos referimos es el Perú.

#### UNION DE REPUBLICAS SOCIALISTAS SOVIETICAS.-

A manera de aclaración nos permitimos indicar que los datos que se señalan en este apartado, fueron aportados al sustentante por el Agregado Cultural de la Embajada Soviética en México, bien en forma verbal, o a través de dos publicaciones que, en su caso, se detallarán.

La U.R.S.S. cuenta en la actualidad con una población aproximada de doscientos treinta millones de habitantes que a la luz de la teoría marxista integran una sola clase social: la de los trabajadores. Es así que los datos relativos a la vivienda, se entenderán siempre como referidos a la vivienda de los trabajadres.

La doctora en Ciencias Económicas Lidia Líkova, que desde 1961 ocupa el cargo de Ministro de Asistencia Social de la República Socialista Federativa Soviética de Rusia, afirmaba en 1958 que:

" En los últimos siete años, casi la tercera parte de la población del país - 76'500,000 habitantes, recibió apartamentos en edificios nuevos o mejoró sus condiciones de vivienda. El Estado proporciona gratis las casas a los trabajadores en usufructo perpetuo. El alquiler de las viviendas junto a los servicios comunales no sobrepasa un 4 ó 5 por ciento del ingreso familiar. Ese alquiler es tan insignificante que no cubre siquiera los gastos de mantenimiento de los edificios, asumidos en su mayor parte por el propio Estado. Algunas categorías de trabajadores, como, por ejemplo, los médicos y maestros rurales, disfrutaban gratuitamente de vivienda y de los servicios comunales. (5)

La propia doctora también asegura que:

" No está lejos el día en que en la U.R.S.S. se resuelva por completo el problema de vivienda de los trabajadores. El Estado proporcionará a cada familia un apartamento confortable de acuerdo al modo de vida contemporáneo". (6)

¿Cómo se ha logrado tan alto índice de bienestar de la población Soviética, en relación con la vivienda?

Dentro del sistema socialista se busca la aplicación práctica del principio "de cada cual según su capacidad, a cada cual según sus necesidades", mediante la creación y aplicación de los FONDOS SOCIALES DE CONSUMO. Estos fondos son parte de la renta nacional que se considera patrimonio del pueblo y están constituidos por aquellos bienes materiales producto de las empresas estatales y cooperativas, koljoses y sindicatos que se aplican al bienestar del pueblo, considerándose como parte fundamental de este bienestar el cubrimiento de la mayor parte de gastos estatales en el sector de la vivienda.

(5) Líkova Lidia, Dra.- "La Asistencia Social en la U.R.S.S." Págs. 5 y 6.- Editorial de la Agencia de Prensa "Nóvosti". Moscú.- 1958.-

(6) Op. cit., pág. 40.

Es de gran importancia señalar que la Unión Soviética ocupa uno de los primeros lugares del mundo por el número de apartamentos en construcción por cada mil habitantes. En efecto, - la Embajada Soviética en nuestro país informa que:

" En 1968 se construyeron en la U.R.S.S. 9.4 apartamentos por cada mil habitantes, en EE.-- UU. 7.7; en Inglaterra, 7.9; en Francia 8.3; - en Japón 12.3; en Suecia 12.7". (7)

Como queda visto, la vivienda en la U.R.S.S. es gratuita o se usufructúa por medio de rentas irrisorias que oscilan entre 4 y el 5 por ciento de los ingresos de la familia; que una tercera parte de la población adquirió o se mudó a nuevas viviendas en los últimos 7 años anteriores a 1968 y que, para -- 1970, esta tercera parte subió al 50% de la población total de la Unión Soviética.

Sin embargo, el problema habitacional de la U.R.S.S. no se encuentra totalmente resuelto, ya que según explicación que recibimos en la mencionada Embajada, la Revolución Soviética ha tenido que enfrentar inicialmente el bajo censo de viviendas - de la Rusia pre-revolucionaria, después al impetuoso crecimiento de la población urbana en el período de la industrialización del país, y finalmente a las enormes destrucciones causadas por la segunda guerra mundial.

A estos grandes obstáculos en la construcción de la vivienda en la U.R.S.S. nosotros añadiríamos los errores administrativos cometidos por los dirigentes del Partido Comunista Soviético, quienes de ninguna manera son infalibles ni pueden escapar a la condición humana siempre limitada e imperfecta.

#### EE.UU.-

Como se sabe, este país va en muchos aspectos a la cabeza de las naciones del mundo. Su historia es tal vez una de las historias de mayor privilegio si ha de considerarse que las ideas más avanzadas en los órdenes económico, social y político de la Europa de la segunda mitad del siglo XVII y del siglo --

(7) Folleto titulado "U.R.S.S. "El Bienestar del Pueblo".- Pág. 86.-

Nota: Se trata de un folleto explicativo aportado al suscrito por el Agregado Cultural de la Embajada de la U.R.S.S.- en México.- Carece de mención de autor, Empresa Editora.- Editado en la U.R.S.S. en 1970.-

XVIII, que por virtud de los intereses creados no podían ponerse en práctica en el Viejo Continente, sí tuvieron aplicación y desarrollo plenos en la tierra virgen y casi deshabitada de Norteamérica. En efecto, sus colonizadores procedentes de Europa, de la que huían hartos de un puritanismo rígido y de las tiranías monárquicas en aquel entonces en boga, fundaron una serie de colonias cuya organización económica y política tuvo que sustentarse en ideologías francamente liberales e individualistas.

Por otra parte, debe recordarse que en los territorios de dichas colonias sólo existían grupos nómadas sin cultura ni organización alguna, que al oponerse a los nuevos colonos, tuvieron por fuerza que ser aniquilados o, en el mejor de los casos, ser reducidos a las famosas "reservaciones" en las que por desgracia aún viven precariamente los pocos grupos supervivientes.

Esos factores aunados a la existencia en el resto del Continente Americano de una serie de colonias españolas y de Portugal, que en su mayoría logran su libertad hasta los comienzos del siglo XIX, dieron a los Estados Unidos la oportunidad de crecer sin oponentes internos ni externos en América, dando lugar al desarrollo más vertiginoso que país alguno hubiera logrado en el curso de su historia.

Además, es insoslayable el hecho de que las potencias Europeas de los siglos XVII, XVIII y XIX se enfrascaron en luchas intercoloniales y piraterías que permitieron, con respecto a los Estados Unidos nuevamente, que este país avanzara con rapidez en su crecimiento socio-económico.

En resumen, puede afirmarse que el régimen capitalista de gran potencial que los Estados Unidos han logrado alcanzar en solo tres siglos de historia, encuentra su explicación en los siguientes factores principales:

- a) Puesta en práctica de las ideas más avanzadas en su tiempo, que por los intereses creados no podían tener observancia en Europa;
- b) Búsqueda de los colonos procedentes de Europa, del ejercicio de una mayor libertad en los órdenes religioso, económico y político;
- c) Inexistencia en las tierras colonizadas de Norteamérica de pueblos sedentarios con la cultura y fuerza necesarios para poderse oponer a la colonización;

- d) En el resto de América, una serie de pueblos desangrados y aplastados por un coloniaje de tres siglos; y
- e) Inoposición al desarrollo estadounidense por parte de las potencias Europeas que hubieran podido hacerlo, - por haberse encontrado en luchas intercoloniales y de recíproca piratería.

Ahora bien, el esquema histórico aludido en líneas anteriores, sólo tiene el propósito de ayudarnos en la comprensión de la forma en que por sus bases liberales e individualistas, - los Estados Unidos enfocan el problema de la vivienda. El sistema capitalista, si bien ha venido operando una serie de cambios, sigue sustentándose en el principio fundamental de la -- propiedad privada, que al serlo de los medios de producción, - ha impedido que en los Estados Unidos se siguiera una política gubernamental tendiente a la construcción de viviendas para -- los trabajadores en cantidades importantes.

Pero acaso pequemos de inexectos al atribuir al sistema - capitalista en forma dogmática, la culpa de que el gobierno -- norteamericano no haya procedido a la construcción de vivien-- das para los trabajadores por el mero hecho de ser un gobierno capitalista, pues ha de quedar aclarado que por razón de los - factores históricos a que me referí anteriormente, dicho país- ha llegado a alcanzar uno de los más altos niveles de vida, -- por lo que la inmensa mayoría de sus habitantes disponen de re- cursos propios o de crédito para adquirir en propiedad sus vi- viendas, o en su defecto, para arrendarlas.

Ahora bien, con el propósito de hacer una concreción del problema habitacional en E.E.U.U., paso a referirme directamen- te a datos obtenidos de fuentes de información netamente norte- americanas.

De la lectura del Capítulo intitulado "Housing" de la En- cipeedia Americana editada en 1961, se desprenden los siguien- tes datos que consideramos de evidente importancia en la mate- ria de esta Tesis:

Desde su fundación como nación independiente en 1783 has- ta antes de la primera guerra mundial, el gobierno de los E.E. U.U. no intervino en la construcción de casas. Es durante el desarrollo de la primera conflagración mundial que dicho go- -- bierno, presionado por demandas de grupos aislados de obreros- relacionados con la industria de guerra (en particular obreros de los astilleros), realiza intervenciones también aisladas, pa

ra la construcción de viviendas para los obreros mediante el establecimiento de dos Agencias: The United States Housing Corporation y Emergency Fleet Corporation.

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

A partir de 1934, el citado gobierno ha creado sucesivas instituciones que actuaron o actúan por medio de Agencias en los Estados de la Federación, dedicadas al apoyo financiero de organizaciones mercantiles privadas que promueven la construcción de casas.

No obstante, puede afirmarse que, en términos generales, el multicitado gobierno no ha seguido una política a escala nacional en la materia que nos ocupa, sino más bien ha sido abstencionista con ligeras intervenciones de apoyo financiero a la iniciativa privada del ramo en cuestión.

Así pues, la iniciativa privada es la que controla y determina los factores de la construcción y arrendamiento de viviendas. Sólo puede mencionarse como caso de excepción, - la construcción de casas promovida por Cooperativas que, como es sabido, no tienen fines lucrativos orientados hacia el público consumidor en general, sino el de promover el bienestar y progreso de sus miembros.

Las Cooperativas de "Housing" en los E.E.U.U. han construido en diferentes rumbos del país, varias unidades habitacionales con evidentes beneficios para sus socios, ya que mediante el sistema cooperativo han logrado abatir los costos en medidas de alguna importancia.

Sin embargo, el carácter individualista del norteamericano medio es opuesto a la práctica del cooperativismo, de ahí que éste no tenga fuerza ni arraigo en el país. Sobre el particular, dos importantes y documentados colaboradores de la destacada "Enciclopedia Americana" dicen:

"... pero la construcción de casas por medio de Cooperativas en los E.E.UU. no tiene una base firme. En gran medida esto se debe al hecho de que la mayoría de los americanos son individualistas y no están preparados para las concesiones que deben hacerse en forma recíproca los -- cooperativistas, y a las restricciones a que debe sujetarse el individuo en interés del grupo. Es significativo que los miembros de las Cooperativas que han tenido mayor éxito, sean de origen extranjero, provenientes de países cuyas -- condiciones económicas empujan a los trabajadores a un esfuerzo común por la supervivencia, o como en Escandinavia donde existe una fuerte -- tradición en la construcción de viviendas por medio de Cooperativas..." (8)

Los factores mencionados y otros que ofreceré más adelante, han originado en E.E.U.U. un fuerte encarecimiento de la vivienda, al grado de que hacia 1968 las familias estadounidenses tenían que pagar un 33% de su presupuesto familiar para ocupar sus viviendas. Así lo afirma el Doctor en Ciencias Políticas Salvadori Massimo cuando afirma que:

"... la vivienda ha aumentado de ser una cuarta parte del presupuesto familiar en 1948, a representar la tercera parte. La vivienda del americano medio es más espaciosa que la de otros países, salvo dos o tres; los utensilios y las máquinas del hogar que ahorren trabajo, son ahora más abundantes; y la relación entre el número de ocupantes y el de habitaciones disponibles -- está entre las menores..." (9)

A pesar de su anterior afirmación, el propio Doctor Massimo asegura:

"Todavía hay considerable pobreza en el fondo -- de la sociedad americana, y existen grandes fortunas en la cima". (10)

- (8) H. Klaber Eugene y S. Buttenheim Harold.- Enciclopedia Americana.- Pág. 448.- Editada por Americana Corporation de E.U.A. en 1961.
- (9) Salvadori Massimo, Doctor en Ciencias Políticas.- "Los Estados Unidos".- Pág. 71.- Biblioteca Universal de Life en Español.- Edit. por Offset Multicolor, S. A.- 1968.
- (10) Idem.-

Y para concluir nuestros comentarios acerca de la vivienda en la Unión Americana, queremos señalar que existe incuestionablemente el problema de la vivienda y que tiende a agravarse -- por, entre otras, las siguientes causas:

- a).- Cinco de los aproximadamente doscientos millones de habitantes de los EE.UU. carecen de trabajo;
- b).- El pueblo norteamericano sufre considerables mer--mas en sus ingresos a causa de los crecientes im--puestos;
- c).- El constante estado de agitación social debido a -- la discriminación racial y a la oposición a la gue--rra de Vietnam por un sector considerable de la po--blación;
- d).- Abstencionismo del Gobierno Federal en la construc--ción de viviendas para los trabajadores, mediante -- un programa a nivel nacional;
- e).- Vicios económicos propios del sistema capitalista--que engendran un encarecimiento de los costos de--construcción de viviendas, al elevar artificiosa--mente el valor de los terrenos y desorientar a la opinión pública mediante engañosos y muy caros pro--cesos de publicidad.

Hasta aquí nos hemos referido a la U.R.S.S. y los EE.UU. -- en primer término, por considerar que son las mayores potencias económicas actualmente y porque ambas constituyen, hoy día, los máximos representantes de los dos sistemas económicos en pugna; socialismo marxista y capitalismo moderno. Por lo tanto, el -- problema de la vivienda de interés social, o por mejor decir, -- la solución de dicho problema, se ha enfocado con muy distintos criterios y sin duda alguna, con recursos muy superiores a los que disponen los países de menor desarrollo o potencial económi--co, como sucede con México que por merecer nuestro mayor inte--rés hemos de estudiarlo con acuciosidad en el capítulo final de este trabajo.

Es interesante observar que de acuerdo con la información--obtenida al respecto, el problema de la vivienda para los traba--jadores resulta más complejo y de difícil solución en la Unión--Americana que en la U.R.S.S.

Por otra parte y aunque resulte obvio, debemos asentar que por abajo de las dos naciones analizadas, se encuentran los pueblos llamados del tercer mundo en donde el problema social más serio es el del hambre y por consecuencia, existe en ellos una indiscutible y acusada escasez de viviendas.

Pasamos ahora a referirnos a Francia por considerar que este país, cuna del liberal-individualismo y poseedor de una gran tradición cultural, ha encontrado una solución intermedia en relación con el problema de la habitación para los trabajadores, - ya que ni se inclina totalmente a una política de estatismo, ni tampoco pretende desplazar la aportación de habitaciones para los trabajadores por parte del sector empresarial.

#### FRANCIA.-

Toda vez que la nación francesa históricamente se ha erigido una y otra vez en venero de pensamientos o doctrinas de influencia universal, no podía, por lo que al problema que nos ocupa se refiere, marginarse en el ofrecimiento de una solución - al mismo, que aunque pudiéramos calificar de ecléctica, resulta bastante congruente con la realidad de un país que sin tener una mentalidad socialista en su nivel gubernamental y, al parecer, en el sector mayoritario de su ciudadanía, tampoco asume - una actitud francamente capitalista, de ahí que el problema de vivienda para los trabajadores se enfoque en Francia con el criterio de que dicho problema no es tan sólo un problema empresarial sino que tiene dimensiones nacionales.

En efecto, el distinguido jurista mexicano Fernando Yllanes Ramos en una brillante conferencia que bajo el título - de "Casas para Obreros en el Anteproyecto de la Ley Federal del Trabajo", ofreció en la Barra Mexicana de Abogados el día 22 de abril de 1968, fecha ésta incluida en el ciclo de conferencias - sobre dicho Anteproyecto, señaló que:

- " En Francia hay una disposición de 9 de agosto de - 1953, modificada el 7 de noviembre de 1966, en que habida cuenta del problema grave de la habitación, (que es un problema nacional, no es un problema empresarial; el empresario es un elemento importante en la comunidad pero no es el Estado, no es el responsable de los problemas de habitación, aunque no le son ajenos) considera que es indispensable que los patrones cooperen a este esfuerzo nacional y - para este efecto establece una obligación de los patrones del 1% sobre salario y ese 1% sobre sala

rios se puede aplicar de cualesquiera de estos mo dos a juicio del patrón.- a) La inversión directa para la construcción de habitaciones que serán de la propiedad del empleador y que podrán poner a disposición de su personal mediante una renta o sin ella.- b) Préstamo o subvenciones a miembros de su personal.- c) Inversión en un organismo que se encargará de financiar la construcción por intermedio de sociedades inmobiliarias bajo el control de este organismo. Esto puede ser mediante suscripción de acciones o en cualquiera otra forma.- Puede inclusive el empleador adelantarse en estos gastos. Es decir, se trata del 1% que es el esfuerzo mínimo. Ahora el patrón no lo hace; este 1% queda sujeto a una responsabilidad o una sanción y si en ninguna de esas formas se ha llevado a cabo esa inversión, la empresa está sujeta a una contribución del 2% que se le aplica y cuyo cobro se le hace a la manera de un impuesto directo. Esa es una de tantas fórmulas". (11)

Como ya se indicó, la solución fundamental queda a cargo del gobierno, pero se obliga al sector empresarial a contribuir con un 1% sobre el salario para la habitación de los trabajadores. Esta contribución se estima como una forma de mera cooperación de los empleadores que si bien es jurídicamente obligatoria en Francia, no se pretende como solución integral del problema que queda básicamente a cargo del Estado.

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

Pero si no aprobamos la existencia de dicha propiedad privada, o por lo menos, pretendemos limitar ésta afectándola al interés social, resulta obvio que tal distribución favorece en alto grado a los intereses de los empresarios franceses, ya que el 1% sobre el salario se traduce en una carga que se nos antoja mínima si ha de considerarse la magnitud de los costos de las viviendas aportadas en propiedad o en arrendamiento a las clases laborantes.

(11) Yllánes Ramos Fernando Lic.- "El Foro" Organó de la Barra de Abogados.- Quinta Epoca, Número Once.- Julio, Septiembre 1968.- Pág. 33.- Edit. Stylo.- México, D. F.

La política francesa al respecto, encuentra en el Licenciado Yllánes una franca aprobación, ya que conviene en que el problema habitacional para los trabajadores es de carácter nacional y no tiene por qué ser resuelto por los empresarios que no constituyen sino un sector de la población, de ahí -- que, por contraposición, desapru<sup>be</sup> el sistema adoptado por nuestro país al afirmar, después de una serie de observaciones, que con la legislación respectiva "se distorciona el plan teamiento del problema y se le asigna una falsa solución".

#### PERU.-

De la lectura de la obra "Sociología del Perú" cuyo autor es el destacado sociólogo peruano Roberto Mac Lean y Estenós, se desprende una información bastante amplia acerca de ese país sudamericano.

En él analiza los aspectos histórico, geográfico y sociológico del Perú, que estimamos de suma importancia para entender, entre otros, el problema habitacional y la política que se sigue en ese país para su solución.

Aún cuando no aceptamos el determinismo geográfico como factor absoluto y explicativo de la historia de los pueblos, hemos de convenir en que en el caso del Perú podemos entender más objetivamente su historia y su realidad actual, en función de dicho determinismo geográfico.

En efecto, el maestro Mc Lean y Estenós afirma que el Perú es la biografía de una cordillera: la parte de los Andes donde se localiza. Sin la cordillera Perú sería un puro trópico, como en el caso del Brasil.

Por tener los Andes muy variadas alturas, se posibilita el pluricultivo, de donde deviene en país agrícola, y como -- tal, posee también la calidad de ganadero.

Además, la cordillera andina guarda en sus entrañas grandes riquezas minerales: Perú es por naturaleza y desde la época prehispánica, un país minero.

La vertiente de los Andes que se proyecta hacia el occidente, encuentra sus límites en las aguas del Océano Pacífico. Con la Tenencia de dilatadas costas, el Perú es un país pesquero.

Pero acaso esta geografía de selva, montaña y costa, no solo ha influido en la índole de sus actividades económicas o de producción, sino en el carácter, en la idiosincracia de sus habitantes. El frío, el paisaje, la precariedad de la vida dados en las partes altas del Perú andino, se han reflejado en el hieratismo de los indígenas y mestizos que habitan esas regiones.

Por otra parte, el hecho de ubicarse en la costa americana que mira hacia el Pacífico, integra al país en la zonatológica del Continente. Los cataclismos del Perú, uno a principios del siglo XVII y el otro sucedido en 1970, aunados a una serie interminable de movimientos sísmicos, han dado al pueblo peruano un carácter resignado y en muchos sentidos indiferente.

Los anteriores factores hubieron de influir en la historia peruana, la que guarda como timbre de distinción, un pasado prehispánico enaltecido por la gran cultura Inca, cuya existencia acaso pueda explicarse en función de tener el Perú la calidad de país agrícola desde tiempos ya remotos.

Su naturaleza minera y la codicia sin límites del conquistador, explican el desarrollo de su riqueza en este renglón, y al mismo tiempo, la explotación colonial promovida en el pasado por España, y en forma más reciente, por los Estados Unidos.

Durante la época independiente, al igual que sucedió en otros países latinoamericanos, el Perú tuvo que vivir en constante desequilibrio económico por mantener las riquezas en unas cuantas manos, al grado de que el maestro Mc Lean en 1959 afirmaba que las riquezas del país eran detentadas por un centenar de familias peruanas y, desde luego, por el capital extranjero, básicamente norteamericano.

Sobre el particular, hacemos las transcripciones siguientes, que se explican por sí solas:

" De ahí la urgencia, cada vez más premiosa e inaplazable, de una reforma que signifique la renovación sustancial de la estructura económica. - Una reforma que ponga fin al régimen de explotación de las riquezas nacionales por los consorcios extranjeros en condiciones lesivas para nuestra soberanía y una reforma agraria que abata al feudalismo, exalte al trabajo, trasmute -

los campos, y los haga más productivos y cumpla el ideal de hacer de cada labriego un pequeño propietario de las tierras que cultiva". (12)

" No eludamos indefinidamente el problema de la reforma agraria y el reparto justiciero de tierras a todos los que la necesiten. Que nuestros "caudillos" no se -- conviertan en prófugos de la justicia -- cuando pierden el poder; que los nombres de nuestros políticos no engrosen las -- listas de los depósitos bancarios en los E.E.U.U. y en Europa, a tal punto que para escribir la historia económica del -- país sea necesario consultar los archi--vos bancarios del extranjero..." (13)

Las anteriores explicaciones acerca del Perú nos permiten ahora referirnos al problema de la habitación para los trabajadores en esa nación.

De la consideración relativa a la situación económica del Perú antes descrita, se puede inferir que si las riquezas nacionales se han venido manejando tradicionalmente -- por un centenar de familias peruanas, y lo que es peor, -- por capitales extranjeros, el renglón de habitación para los trabajadores ha sido prácticamente olvidado.

No obstante, el gobierno de dicho país creó en 1960 -- el Instituto Nacional de la Vivienda, como se lee en la -- transcripción que a continuación hacemos:

" En septiembre de 1960 fue establecido el Instituto Nacional de la Vivienda (INVI) para coordinar las actividades en el ramo de la construcción de casas de bajo costo. En noviembre de 1961 el gobierno dio al Instituto la tarea de ayudar a -- las asociaciones de crédito mutuo a las cuales se les iba a garantizar cierta -- exención de impuestos.- Durante 1961 se

(12) Mac Lean y Estenós Roberto, Dr.- "Sociología del Perú". Pág. 655.- Edit. por el Instituto de Investigaciones Sociales de la U.N.A.M.- 1959.-

(13) Obra citada, pág. 657.

establecieron varias exenciones de impuestos especiales para compañías privadas comprometidas en la construcción de casas de bajo costo, para empleados trabajadores en la construcción y para las cooperativas de construcción de casas. En 1962 el Instituto de la Vivienda completó la preparación de un plan a diez años (1962 - 1972) bajo el cual debían construirse 35,000 unidades durante los dos primeros años con la ayuda del Fondo para el Progreso Social (Social Progress Trust Fund), (préstamo de los E.E.U.U. de \$22,800,000).- Un supremo decreto de junio 10. de 1962, consolidó y reorganizó al Instituto de la Vivienda, al mismo tiempo que otro decreto de la misma fecha otorgó la exención de impuestos en un 100% a los individuos o compañías exclusivamente comprometidos en la construcción, venta o financiamiento de casas de bajo costo. A mediados del mismo año, el gobierno estableció el Fondo Nacional de la Vivienda (National Housing Fund) para ayudar a las asociaciones de crédito mutuo, y en noviembre este Fondo fue transformado en el Banco de la Vivienda (Housing Bank) como una institución autónoma con un capital inicial de \$18,000,000.00 de dólares". (14)

En la obra "Housing in Latin America" se leen también los datos que a continuación mencionamos:

El Banco de la Vivienda promueve el establecimiento de fondos mutuos para la construcción; de asociaciones de ahorro y préstamos, así como la inversión en programas de construcción. Esta Institución Financiera está autorizada para solicitar préstamos hasta por treinta millones de dólares con un interés máximo del 6% anual y con un término mínimo de pago de 20 años.

Tanto el Instituto Nacional de la Vivienda como el Banco-mencionado se auxilian con capital extranjero proveniente de la Agencia para el Desarrollo Internacional (capital norteamericano) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en la búsqueda de un aceleramiento de los programas de construcción.

(14) Dietz, Koth and Silva.- Housing in Latin America.- Pág. 122. 2a. edición del Instituto Tecnológico de Massachusetts.- U. S.A.- 1965.-

Trad. Profa. Margarita Guerra.

El Instituto Nacional de la Vivienda promueve además, la urbanización de las zonas destinadas a la construcción de viviendas populares. Se destaca como una de las obras más importantes, la unidad habitacional construída al norte de Lima, denominada "Ventanilla", en la que se proyecta dar habitación a 70,000 personas (págs. 122 a 125 de la obra citada).

A pesar de los esfuerzos realizados por el INVI y por el Banco de la Vivienda a que hicimos alusión, resulta evidente que por basar sus financiamientos en capitales extranjeros, - la obra habitacional que promueven resulta necesariamente limitada a los intereses de dichos capitales y no a las superiores necesidades de los depauperados grupos de obreros y campesinos de nuestro hermano país del sur.

Las grandes empresas de capital americano que operan en el Perú, siguen determinando en gran parte, las precarias condiciones de las viviendas de los trabajadores peruanos.

En la obra citada, se hace alusión (págs. 134 y 135) al caso, por demás ilustrativo, de una gran empresa yanqui dueña y operadora de una enorme plantación azucarera en Paramonga, - al norte de Lima, la empresa Grace Company, (15) que ocupa el trabajo de 12,000 personas. Estos trabajadores habitan casas proporcionadas por dicha empresa cuyas condiciones precarias son al grado de que, en su mayoría, carecen de agua, luz y ventilación individuales.

Muchas de esas casas, no obstante que debieran ser demolidas por estar al punto de desplomarse, son habitadas por parientes o familiares de los trabajadores que por las circunstancias de precariedad que vivían en otras zonas del país, se ven forzadas a ocuparlas.

En la obra de referencia consultada, se afirma cínicamente que "a la compañía le gustaría vender las casas y salir -- del negocio de bienes raíces" para poder concentrarse "en su propio negocio". "Pero a pesar de los buenos términos de compra que ofrece, son muy pocos los compradores". Y más adelante se afirma igualmente que "las razones parecen ser complicadas y obscuras y será necesario tiempo y educación antes de lograr la venta de casas en gran escala". (págs. 134 y 135).

- (15) Según noticia aparecida recientemente en un diario capitalino (artículo titulado "Aún hay una leve esperanza para Perú, México y Brasil".- Ovaciones, pág. 4 de fecha - 13 de julio de 1971) "...las tierras y facilidades azucareras de la empresa norteamericana W.R. Grace han sido - expropiadas..."

Como queda visto, en términos generales son los trabajadores quienes con sus pobres recursos deben proveer lo necesario para la satisfacción de sus necesidades de habitación, -- mientras que el gobierno peruano con graves limitaciones económicas y necesariamente presionado por los capitales extranjeros intenta la solución correspondiente por medio del Instituto Nacional de la Vivienda y del Banco de la Vivienda.

Pero acaso pecáramos de una omisión importante si no hiciéramos alusión al hecho de que en la actualidad ha asumido el gobierno del Perú una política de tintes marcadamente nacionalista, propendiente al rescate en favor del Perú de sus riquezas principales que, al desplazar la ingerencia de capitales extranjeros, permita al fin lograr una mayor justicia social, y con ella, la impostergable aportación de habitaciones a los trabajadores peruanos en condiciones permisibles y de decoro, lo que -- pensamos -- por otra parte, no podrá lograrse a plenitud si los gobiernos actual y los que le sucedan, -- no llevan a efecto una reforma a fondo del sistema socio-económico del Perú.

#### ANALISIS COMPARATIVO.-

No nos proponemos hacer una repetición inútil de datos -- con respecto a los países mencionados sino tan sólo dejar señalado que mientras en la U.R.S.S. el problema habitacional -- se soluciona a nivel nacional con la intervención directa del Estado Soviético, en los E.E.U.U. los trabajadores con su mejor nivel de vida (en comparación con las clases trabajadoras de otros países) resuelven por sí mismos sus necesidades de habitación dentro de un marco de abstención por parte del gobierno estadounidense.

Por su parte, Francia adopta un criterio que hemos calificado de ecléctico, al establecer que si bien el gobierno debe ser responsable directo de la solución del problema que nos ocupa, al no olvidar que su régimen es de economía mixta, la clase empresarial debe cooperar en forma obligatoria mediante la aportación del 1% sobre los salarios.

Finalmente, y con respecto al Perú, que si bien puede catalogarse al igual que Francia, como país de economía mixta, -- vive una realidad muy diversa en la medida en que constituye una nación subdesarrollada y sujeta a la intromisión abusiva de capitales extranjeros, lo que da por resultado: a) que las riquezas nacionales sean de tentadas por una minoría (aproximadamente cien familias); b) que el capital extranjero deter-

mine en gran medida condiciones de explotación y c) que consecuentemente los trabajadores vivan precariamente, en viviendas insuficientes, ajenas y carentes de los servicios indispensables.

#### C A P I T U L O    I V

### "LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES DE MEXICO"

- . BREVE DATO HISTORICO DE LA O.I.T.
- . SU ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO
- . LOS CONVENIOS Y LAS RECOMENDACIONES EN MATERIA  
DE VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES
- . PRINCIPIOS ADOPTADOS POR MEXICO

#### BREVE DATO HISTORICO DE LA O.I.T.-

Jurídicamente se dio fin a la primera guerra mundial - con el famoso Tratado de Versalles firmado en 1919, por el -- cual se crea la ahora extinta Sociedad de las Naciones cuyo - propósito principal constituía la preservación de la paz, pro- pósito que, como es conocido, no pudo lograrse a la larga en vista del afán hegemónico de las grandes potencias.

No obstante, en el Tratado de Versalles pudo plasmarse la idea de que no es posible mantener la paz universal si no- se atiende a la justicia social, lo que explica que en el -- Preámbulo a la parte XIII del referido Tratado en la que se - establece la creación de la Organización Internacional del -- Trabajo, se señale como objetivo de ésta:

".....procurar la formación de un derecho interna-- cional del trabajo, apoyado en los principios de la justicia social y el cual derecho del trabajo servi- ría, a su vez, de base a las legislaciones naciona- les y constituiría las primeras garantías internacio- nales para la protección del trabajo". (16)

De acuerdo con información aportada al sustentante por la Oficina de la O.I.T. en la ciudad de México, la propia Or- ganización se creó por la Sociedad de las Naciones en 1919,- a la que debería quedar supeditada aquella. No obstante, tal supeditación fue planeada de modo tan impreciso que en el cur- so de los años subsecuentes pudo lucharse por la autonomía de la O.I.T., al grado tal que la Sociedad de las Naciones desa- pareció como institución en tanto que la O.I.T. ha podido so- brevivir hasta nuestros días.

(16) De la Cueva Mario, Dr.- Derecho Mexicano del Trabajo.  
Edit. Porrúa.- Tercera Edición 1949.- Pág. 312.-

Desde sus principios la O.I.T. requirió de ser autónoma en vista de la imperiosa necesidad que tuvo de marginarse hasta donde ésto fue posible, de influencias políticas, ya -- que su naturaleza es de carácter técnico, por ser un órgano - legislativo internacional, además de que se constituyó respetando el principio de la doctrina laboral que establece la re presentación tripartita, es decir que se integra con representantes de los empleadores, de los trabajadores y de los go---biernos de los Estados Miembros.

Y, como es sabido, las demás instituciones internacionales de carácter permanente, sólo se integran con representantes gubernamentales.

Aunque un análisis más riguroso nos podría llevar - co mo lo señalan otros autores - a encontrar más características - que reafirman la naturaleza necesariamente autónoma de la O. I.T., a nosotros nos parecen suficientes las dos anteriormente apuntadas.

Así se explica que no obstante que en el artículo 387- del Tratado de Versalles se establecía que todo miembro de la Sociedad de las Naciones debería serlo de la O.I.T. y de que se alegó que mediante la interpretación de dicho artículo a - contrario sensu, se estimaba que para ser miembro de la O.I.- T. era necesario serlo de la Sociedad de las Naciones, en la práctica no se respetó tal criterio, como lo demuestra el hecho de haber sido admitidos en la O.I.T. Austria y Alemania - que no eran miembros de la Sociedad de las Naciones, lo que - reafirmó la autonomía de la primera, respecto de la segunda.

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

Así la O.I.T. debió ser en su carácter de organismo in ternacional especializado, congruente con la realidad de las nuevas instituciones y hubo de firmar un acuerdo con las Naciones Unidas el 30 de mayo de 1946, en virtud del cual ambos Organismos Internacionales establecieron estrechos vínculos - que vinieron a determinar el que la O.I.T. quedara encuadrada dentro de las Naciones Unidas, sin perder por ello, en sus as pectos esenciales, la autonomía que le es tan necesaria para

el cumplimiento de sus propios fines.

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

"los representantes de las Naciones Unidas son invitados a asistir a las sesiones de la Organización Internacional del Trabajo y los Miembros de esta última Organización son también invitados a concurrir a las sesiones del Consejo Económico y Social. La Organización Internacional del Trabajo y el Consejo Económico y Social cambiarán la documentación e información necesarias para el mejor desarrollo de sus respectivas labores. Los servicios de estadística deberán coordinarse. La Organización Internacional del Trabajo acepta someter a su Consejo de Administración y a la Conferencia, las recomendaciones que le proponga la Asamblea General de las Naciones Unidas o su Consejo Económico y Social; acepta también la Organización Internacional del Trabajo informar a las Naciones Unidas de las medidas adoptadas en vista de dichas recomendaciones. Se prevé la celebración de un Acuerdo especial para las cuestiones financieras de la Organización Internacional del Trabajo y se anuncia la inserción del presupuesto de la Institución en el general de las Naciones Unidas; la Organización Internacional del Trabajo deberá consultar con las Naciones Unidas, antes de formar su presupuesto definitivo. Queda también obligada la Organización Internacional del Trabajo a coordinar sus actividades con otros organismos de las Naciones Unidas y prestarles la colaboración e información necesarias. Igual coordinación deberá hacerse con otros organismos especializados". (17)

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

Así, podemos concluir este inciso afirmando que la O.I.T. en su historia que abarca el lapso comprendido de 1919 a la fecha, ha sido una institución internacional verdaderamente relevante si hemos de recordar los avatares producto de un

(17) Obra citada por el Dr. Mario de la Cueva en su Derecho Mexicano del Trabajo.- Tercera Edición.- Edit.- Porrúa.- 1949.- Págs. 318 y 319.-

mundo en crisis, a que se ha visto sometida y si, por otra parte, se subraya como ya lo han hecho los juristas de todas partes del mundo, especializados en la materia, que la O.I.T. ha sido capaz de cumplir con su cometido fundamental: la creación de un derecho internacional del trabajo basado en la elevada mira de hacer justicia social.

#### SU ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO.-

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

De acuerdo con la Constitución de la O.I.T., la misma se integra con los Miembros que ya tenía el 10. de noviembre de 1945 y con cualquier Miembro de las Naciones Unidas que desee serlo de la O.I.T., mediante la aceptación formal de las obligaciones emanadas de dicha Constitución; asimismo puede ser Miembro de la O.I.T. cualquier Estado que sea admitido por la Conferencia General de la O.I.T., mediante la aprobación de la mayoría de dos tercios de los delegados presentes en la citada Conferencia (Art. 10., incisos 2, 3 y 4).

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

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

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

La mera afirmación de que la O.I.T. tiene como finalidad principal la de crear el derecho internacional del trabajo, nos conduce a la comprensión de que si es la Conferencia General el órgano encargado de producir dicha legislación, la propia Conferencia resulta en el principal órgano de la O.I.T. lo que no significa en modo alguno, que los otros dos órganos tengan una importancia menor, pues que no debe perderse de vista que los tres órganos citados hacen posible la realidad estructural y de funcionamiento de la O.I.T.

En líneas anteriores hemos indicado, al hablar de la autonomía de la O.I.T., que en su integración se observó un principio básico y propio de la teoría laboral que es la representación tripartita, a saber, representantes de los empleadores, de los trabajadores y de los gobiernos, de ahí que no se pueda concluir este inciso relativo a su organización y funcionamiento sin hacer referencia a la integración tripartita de la Conferencia General y del Consejo de Administración. En efecto, el artículo 3, inciso 1, establece que la Conferencia General deberá reunirse por lo menos una vez al año y se compondrá "de cuatro representantes de cada uno de los Miembros, dos de los cuales serán delegados del gobierno y los otros dos representarán, respectivamente, a los empleadores y a los trabajadores de cada uno de los Miembros". Asimismo, el artículo 7, inciso 1 previene que: "El Consejo de Administración se compondrá de cuarenta y ocho personas: veinticuatro representantes de los gobiernos; doce representantes de los empleadores, y doce representantes de los trabajadores".

#### LOS CONVENIOS Y LAS RECOMENDACIONES EN MATERIA DE VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.-

Como ya se indicó, la función primordial de la O.I.T. es la formación de un derecho internacional del trabajo, lo que se ha venido consiguiendo al través de la emisión por dicho Organismo, de los Convenios y Recomendaciones. Ahora bien, esto nos obliga a hacer una referencia a la diferencia y naturaleza de dichos Convenios y Recomendaciones.

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

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

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

"Si el Parlamento rechaza la recomendación o el proyecto de convención, se mantiene la identidad entre ambas disposiciones de la Conferencia. El Estado - que ha desechado el proyecto o la recomendación no queda en nada obligado; pero si el Parlamento aprueba lo que le ha sido sometido para su estudio, surge inmediatamente una diferencia: el Estado que -- aprueba una recomendación se hace eco simplemente - de una aspiración de la Conferencia; si quiere que esa aspiración se materialice dentro del país, debe dictar una ley especial que contenga las disposiciones de la recomendación. En cambio, hasta aprobar un proyecto de convención para que ya sea Ley - en el territorio del país". (18)

Así considerada la diferencia entre convenios y recomendaciones, debemos referirnos ahora a la naturaleza de los - mismos indicando que, en general, se acepta que estos acuerdos de la Conferencia de la O.I.T. no constituyen en el momento de su emisión más que una fuente de derecho positivo, toda vez que han de ser aprobados por las autoridades nacionales competentes e incorporados en sus respectivas legislaciones para adquirir la fuerza obligatoria que caracteriza a toda norma - jurídica.

Pero siendo materia propia de nuestra tesis la vivienda para los trabajadores, encontramos que en este aspecto la O.I.T. no ha emitido convenio alguno sino tan sólo dos Reco--

(18) Obra citada por el Dr. de la Cueva.- "Derecho Mexicano del Trabajo".- Tercera Edición.- Edit. Porrúa.- = 1949.- Pág. 335.-

mendaciones: la número 16 de fecha 25 de octubre de 1921 y la número 115 de 7 de junio de 1961, siendo ésta última la más importante por abarcar un campo mucho más extenso y minucioso, de ahí que a continuación hagamos la transcrip---ción de ambas Recomendaciones:

"Recomendación 16.- Recomendación sobre el alojamiento de los trabajadores agrícolas.- La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:- Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad, en su tercera reunión, el 25 de octubre de 1921;- Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas al alojamiento de los trabajadores agrícolas, cuestión que está comprendida en el cuarto punto del orden del día de la reunión, y después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de una recomendación, - adopta la siguiente Recomendación, que podrá ser citada como la Recomendación sobre el alojamiento (agricultura), 1921, y que será sometida al examen de los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, con el fin de que se le de efecto en forma de ley nacional, o de otro modo, de acuerdo con las disposiciones de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.- La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo recomienda;- I.- Que cada Miembro de la Organización Internacional -- del Trabajo reglamente, si no lo hubiera ya hecho, por vía legislativa o en otra forma, las -- condiciones de alojamiento de los trabajadores agrícolas, teniendo en cuenta las condiciones especiales climatológicas o de otra clase que influyan en el trabajo agrícola del país y previa consulta a las organizaciones interesadas de empleadores y de trabajadores, cuando estas organizaciones existan.- II.- Que dicha reglamentación se aplique a todos los locales provistos por los empleadores para alojar a sus trabajadores, individualmente, en grupos o con sus familias, ya se los aloje en las casas de dichos empleadores o - en edificios puestos por los mismos a su disposición.- III.- Que dicha reglamentación contenga - las disposiciones siguientes:- a) a menos que las condiciones climatológicas hagan innecesaria la

calefacción, los alojamientos destinados a familias obreras, a grupos de trabajadores o a trabajadores aislados, deberán tener habitaciones que puedan ser calentadas;- b) los locales destinados al alojamiento de grupos de trabajadores deberán estar provistos de un lecho para cada uno de los ocupantes, y estar amueblados y situados de manera que permitan a los obreros el aseo personal;- habrá locales separados para el alojamiento de las personas de diferente sexo; y en el caso de locales ocupados por familias, se tomarán disposiciones adecuadas en lo que concierne a los niños;- c) los establos, cuadras y cobertizos no podrán ser utilizados como locales para dormitorio de obreros.- IV.- Que cada Miembro de la Organización Internacional del Trabajo tome medidas para garantizar la aplicación de las disposiciones de dicha reglamentación. (19)

Como ya se dijo, el principal acuerdo de la Conferencia de la O.I.T. en relación con la vivienda para los trabajadores es el contenido en la Recomendación 115, aprobada por la Conferencia General en su sesión verificada el 7 de junio de --- 1961 en Ginebra, Suiza, que en sus partes conducentes dice:

(20) "...Considerando que la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo dispone que la Organización deberá ... fomentar entre todas las naciones del mundo programas que permitan suministrar una vivienda adecuada; ... que en la esfera general de la vivienda ... se atribuye una responsabilidad especial a la Organización Internacional del Trabajo en lo que se refiere a las cuestiones relacionadas con la vivienda de los trabajadores, la Conferencia recomienda a los Miembros ... apliquen los principios generales siguientes, ...- PRINCIPIOS GENERALES.- I.- Campo de Aplicación.- 1.- La presente Recomendación se aplica a la vivienda de los trabajadores manuales y no manuales, incluidos los trabajadores independientes y las personas de edad avanzada, las acogidas al retiro o la jubilación y las físicamente incapacitadas.- II.- OBJETIVOS DE LA POLÍTICA NACIONAL EN MATERIA DE VIVIENDA.- 2.- La política nacional debería tener por objetivo el fomento ... de la construcción de viviendas e instalaciones

(19) "Convenios y Recomendaciones 1919 - 1966".- Editado por la O.I.T.- Ginebra, 1966.- Págs 55 y 56.

(20) "Convenios y Recomendaciones 1919 - 1966".- Editado por la O.I.T.- Ginebra, 1966.- Págs. de la 1073 a la 1083 inc.

colectivas conexas, ... al alcance de todos los trabajadores y de sus familias ... alojamiento adecuado y decoroso y un medio ambiente apropiado. Debería darse prioridad a las personas cuyas necesidades sean más urgentes.- 3. Se debería asimismo prestar atención a la conservación, mejora y modernización de las viviendas ... existentes.- 4. Los trabajadores no deberían pagar por un alojamiento adecuado y decoroso mas que un porcentaje razonable de sus ingresos, ya sea por concepto de alquiler o en forma de pagos que deban hacer para adquirir dicho alojamiento.- 5. En los programas de construcción convendría dejar suficiente margen a la iniciativa privada, a las cooperativas y a las empresas públicas.- 6. En vista de que ... la escasa mano de obra calificada... o los escasos recursos disponibles puedan necesitarse tanto para construir viviendas como para producir ... bienes indispensables para aumentar la capacidad de producción, la política de vivienda debería coordinarse con la política social y económica general, de manera que pueda dar a la vivienda de los trabajadores cierta prioridad que tenga en cuenta tanto las necesidades en materia de vivienda como los imperativos de un desarrollo económico equilibrado.- 7. Cada familia debería disponer de una vivienda separada completa, cuando así lo desee.- III. RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES PUBLICAS.- 8. 1) Las autoridades nacionales competentes, teniendo debidamente en cuenta la estructura constitucional del país interesado, deberían establecer un organismo central al que deberían estar asociados todos los poderes públicos con alguna representación en materia de vivienda. 2) El organismo central debería encargarse, entre otras funciones: a) de estudiar y evaluar las necesidades de viviendas para los trabajadores y de instalaciones colectivas conexas; y b) de formular los programas de vivienda para los trabajadores, que deberían incluir medidas para eliminar los tugurios y para proporcionar nuevos alojamientos para sus ocupantes. 3) Las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como otras organizaciones interesadas, deberían estar asociadas a las labores del organismo central.- 9. Teniendo en cuenta los demás objetivos nacionales y dentro de los límites que determinen las necesidades de vivienda y otras necesidades conexas, los programas nacionales de vivienda deberían procurar que-

todos los recursos privados y públicos de que se pueda disponer a estos efectos se coordinen y utilicen para construir viviendas para los trabajadores e instalaciones colectivas conexas.- 10. Cuando sea necesario aumentar en forma importante y permanente la capacidad - del sector de la construcción de viviendas, para hacer frente de manera continua a las necesidades nacionales de vivienda para los trabajadores, los programas de desarrollo económico deberían incluir - teniendo en cuenta otros fines nacionales - las medidas necesarias para que la industria de la construcción disponga a la larga de la mano de obra calificada, los materiales, el equipo y los recursos financieros que se precisen para la construcción de viviendas.- 11. En la medida en que sea necesario y factible, las autoridades públicas deberían asumir la responsabilidad, sea de proporcionar directamente viviendas a los trabajadores, sea de estimular cuanto contribuya a tal fin, ya se trate de viviendas arrendadas o de su adquisición en propiedad.--

IV. VIVIENDAS PROPORCIONADAS POR LOS EMPLEADORES.- 12.

- 1) Los empleadores deberían reconocer la importancia - que tendría para ellos que ciertos organismos públicos o algunos organismos de carácter privado ajenos a la empresa, tales como cooperativas y otras asociaciones de construcción, se encargaren de proporcionar viviendas a sus trabajadores en condiciones equitativas.
- 2)- Se debería reconocer que no es generalmente conveniente que los empleadores proporcionen directamente viviendas a sus trabajadores, salvo cuando esto sea necesario por circunstancias tales como, por ejemplo, la de estar situada una empresa a gran distancia de los centros normales de población o cuando la naturaleza del empleo requiera que pueda disponerse del trabajador con poco tiempo de aviso.-
- 3) Cuando las viviendas fueran proporcionadas por los empleadores:- a) deberían reconocerse a los trabajadores los derechos humanos fundamentales y en particular la libertad sindical;- b) la legislación nacional y la costumbre deberían respetarse totalmente al poner término al contrato de alquiler o a la autorización de ocupar una vivienda, en caso de darse por terminado el contrato de trabajo; y c) los alquileres deberían ajustarse al principio sentado en el párrafo 4., y en todo caso, excluir ganancias exageradas.-
- 4) La provisión de alojamiento y servicios comunes por los empleadores en pago del trabajo debería prohibirse o reglamentarse en la medida necesaria para proteger los intereses de los trabajadores.-

V. FINAN-

CIAMIENTO.- 13. 1) Las autoridades competentes deberían tomar medidas apropiadas para garantizar que la ejecución de los programas aprobados de viviendas para los trabajadores cuente con el financiamiento regular y continuo necesario.- 2) A este fin:- a) deberían proporcionarse facilidades públicas y privadas para la concesión de préstamos a tasas moderadas de interés; y - b) estas facilidades deberían completarse por otros métodos adecuados de ayuda financiera directa o indirecta, tales como subvenciones, disminución del valor imponible y reducción de impuestos, a favor de los propietarios interesados, ya sean personas privadas, cooperativas o entidad públicas, que reúnan ciertas condiciones.- 14. Los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores deberían estimular a las cooperativas de construcción y otras entidades análogas en fines no lucrativos.-15. Las autoridades públicas deberían esforzarse para garantizar que los trabajadores que deseen ser propietarios de sus viviendas o construirlas tengan la posibilidad de beneficiarse de facilidades públicas o privadas para la obtención de préstamos en condiciones razonables;- deberían tomar, además todas las medidas que faciliten la adquisición de la propiedad de la vivienda.- - 16. En los países donde existen posibilidades de crédito bien establecidas deberían fundarse sistemas nacionales de seguro como garantía de préstamos hipotecarios o debería preverse la garantía de las hipotecas privadas por los poderes públicos a fin de promover la construcción de viviendas para los trabajadores.- 17. De conformidad con la práctica nacional, deberían adoptarse medidas apropiadas para:- a) estimular el ahorro por los particulares, las cooperativas y las entidades privadas a fin de que dicho ahorro pueda servir para financiar viviendas para los trabajadores;- b) estimular a los particulares, a las cooperativas y a las entidades privadas a invertir fondos en la construcción de viviendas para los trabajadores.- 18. Las viviendas de los trabajadores que se construyen con ayuda de fondos públicos no deberían ser objeto de especulación.- VI.- NORMAS DE VIVIENDA. 19. En principio, la autoridad competente debería, habida cuenta de las condiciones locales, fijar normas mínimas aplicables a las viviendas, con objeto de garantizar la seguridad de la construcción y un nivel razonable de decoro, higiene y comodidad, y adoptar medidas apropiadas para hacer cumplir tales normas.--

VII.- MEDIDAS PARA AUMENTAR LA EFICIENCIA DE LA INDUS

TRIA DE LA CONSTRUCCION.- 20. Los gobiernos, en colaboración con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, deberían estimular la utilización más eficiente posible de los recursos disponibles de la industria de la construcción e industrias conexas y, en caso necesario, fomentar el desarrollo de nuevos recursos.- VIII. LA CONSTRUCCION DE VIVIENDAS Y LA ESTABILIZACION DEL EMPLEO.- 21. Los programas nacionales de vivienda deberían elaborarse de modo que la construcción de viviendas para los trabajadores e instalaciones colectivas conexas se pueda intensificar durante los períodos en que decae la actividad económica.- 22. Los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores deberían adoptar medidas apropiadas para aumentar el volumen anual de la construcción de viviendas para los trabajadores y de instalaciones conexas reduciendo el empleo estacional en la industria de la construcción, teniendo en cuenta los principios a que se refiere el párrafo 6.- IX. URBANISMO Y PLANIFICACION RURAL Y REGIONAL.- 23. El desarrollo y la ejecución de los programas de vivienda para los trabajadores deberían ajustarse a sanos principios y urbanismo y planificación rural y regional.- 24. 1) Las autoridades públicas deberían adoptar medidas apropiadas para impedir la especulación sobre el valor de los terrenos.- 2) Las autoridades públicas deberían:- a) estar facultadas para adquirir a precios convenientes terrenos donde construir viviendas para los trabajadores e instalaciones colectivas conexas.- b) constituir terrenos de reserva, en sitios convenientes, con objeto de facilitar la planificación de la construcción de dichas viviendas e instalaciones.- 3) Estos terrenos deberían destinarse, a un precio razonable, a la construcción de viviendas para los trabajadores e instalaciones colectivas conexas.- X. APLICACION DE LOS PRINCIPIOS GENERALES.- 25. Al aplicar los principios generales que establece la presente Recomendación, cada Miembro de la Organización Internacional del Trabajo y las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas deberían guiarse, en la medida que sea posible y conveniente, por las sugerencias siguientes acerca de los métodos de aplicación de la Recomendación.- I. Consideraciones Generales.- 1. Los programas de vivienda para los trabajadores, elaborados y aplicados de conformidad con el párrafo 8 de los Principios Generales, deberían ser de tal naturaleza que conduzcan al máximo -

mejoramiento de la situación de la vivienda de los trabajadores tan rápidamente como lo permitan los factores pertinentes, tales como los recursos nacionales -- disponibles, al grado de desarrollo económico, el nivel tecnológico y la aplicación de otras medidas cuya prioridad compita con la de la vivienda.- 2. Los programas nacionales de vivienda deberían tener en cuenta muy especialmente, sobre todo en los países en vía de desarrollo, las necesidades que en materia de vivienda experimentan los trabajadores ya empleados o que vayan a serlo - en industrias o regiones que tengan gran importancia nacional.- 3. En el establecimiento y ejecución de los programas locales de vivienda para los trabajadores convendría dar especial consideración:- a) al número de miembros de la familia del trabajador, su edad y sexo;- b) a los lazos de familia; y - c) a la situación particular de las personas físicamente incapacitadas, las que viven solas y las de edad avanzada.-- 4. Deberían adoptarse medidas, cuando sea oportuno, para conseguir una utilización más eficaz de las viviendas de alquiler disponibles, estimulando los intercambios de viviendas según las necesidades que se derivan, por ejemplo, del tamaño de la familia del lugar del -- trabajo.- 5. Las autoridades competentes deberían prestar especial atención al problema particular que plantea el alojamiento de los trabajadores migrantes y, -- cuando sea necesario de sus familias, con miras a lo-- gurar lo antes posible la igualdad de trato en esta materia entre los trabajadores migrantes y los trabajadores nacionales.- 6. Deberían estimularse la compila-- ción y el análisis de estadísticas detalladas sobre la construcción y la población, así como la realización -- de estudios sociológicos, como elementos esenciales para la elaboración y aplicación de programas de vivienda a largo plazo.- II. NORMAS DE VIVIENDA.- 7. Las normas de vivienda mencionadas en el párrafo 19 de los -- Principios Generales deberían referirse, en particular:- a) al espacio mínimo por persona o por familia - teniendo debidamente en cuenta la necesidad de disponer de habitaciones de dimensiones y proporciones razonables - - expresado en función de uno o de varios de los facto-- res siguientes:- i) superficie del terreno;- ii) volumen; o - iii) capacidad y número de habitaciones;- b)- al abastecimiento de agua potable dentro de la vivienda del trabajador, en cantidad suficiente para poder - cubrir todas las necesidades personales y domésticas;- c) a los sistemas adecuados de alcantarillado y de --

evacuación de basuras;- d) a la adecuada protección contra el calor, el frío, la humedad, el ruido, los incendios y los animales que propagan enfermedades, especialmente los insectos;- e) a las instalaciones adecuadas de carácter sanitario, y también para cocina, ventilación, lavado, despensa, luz natural e iluminación artificial;- f) a un grado mínimo, por lo menos, de aislamiento e intimidad;- i) entre las personas que viven bajo el mismo techo;- y - ii) para los miembros de la familia a fin de protegerlos contra perturbaciones excesivas causadas por factores externos; y - g) a la apropiada separación entre las habitaciones y los locales destinados a los animales.- 8. Cuando la vivienda destinada a los trabajadores solteros o a los trabajadores separados de su familia sea colectiva, la autoridad competente debería establecer ciertas normas de habitación que dispongan, como mínimo:- a) que cada trabajador tenga una cama a su disposición para uso individual;- b) que existan locales separados para hombres y mujeres;- c) que haya suficiente abastecimiento de agua potable;- d) que existan adecuadas instalaciones sanitarias y de desagüe;- e) que existan medios convenientes de ventilación y, si fuere apropiado, de calefacción;- f) que se disponga de comedores, cantinas, salas de descanso y recreo y servicios de salud, si tales servicios no existieren en otra forma en la comunidad.- 9. Las normas de vivienda de los trabajadores deberían ser revisadas periódicamente, habida cuenta del desarrollo social, económico y técnico y del aumento de los ingresos reales por habitante.- 10. En general, y en las localidades donde las oportunidades de empleo no sean transitorias, las viviendas e instalaciones colectivas conexas deberían ser de construcción duradera.- 11. El objetivo debería ser construir viviendas de los trabajadores, así como las instalaciones colectivas conexas, con los mejores materiales de que se disponga, habida cuenta de las condiciones locales, tales como la probabilidad de seísmos. III PROGRAMAS ESPECIALES.- 12. En los países en vías de desarrollo debería dedicarse especial atención, como medida provisional hasta que se forme una mano de obra calificada y se constituya la industria de la construcción, a sistemas tales como los programas de ayuda en gran escala para la construcción de viviendas provisionales por los propios interesados,-

que ofrecen un medio de mejorar las condiciones de vivienda, sobre todo en las regiones rurales. Al mismo tiempo, en estos países deberían adoptarse medidas para la formación profesional de obreros sin empleo o sin especialización que puedan ser destinados a la industria de la construcción, aumentándose así la capacidad de construcción de viviendas permanente.- 13. Los gobiernos, los empleadores y las organizaciones de empleadores y de trabajadores deberían adoptar cuantas medidas sean apropiadas para ayudar al trabajador a disponer de vivienda propia y, cuando sea oportuno, para fomentar la construcción de viviendas por los propios interesados. Estas medidas podrían adoptar la forma de:- a) servicios técnicos tales como los de los arquitectos y, cuando sea apropiado, una vigilancia de las obras por personal competente;- b) la organización de la investigación relativa a la vivienda y a su construcción, así como la publicación y distribución de manuales y de folletos ilustrados fáciles de comprender, que contengan información sobre planos de viviendas, normas de alojamiento, técnicas y materiales de construcción;- c) enseñanza de técnicas de construcción sencillas para permitir a los mismos interesados participar en la construcción;- d) venta o alquiler de equipo, materiales y herramientas a precio inferior al de venta en el mercado;- e) tasas de interés reducido y otras ventajas similares, tales como subvenciones directas para ayudar a costear el desembolso del capital inicial, la venta de terrenos a precios inferiores al que se obtendría por ellos una vez acondicionados, y arrendamiento a largo plazo a alquileres nominales.- 14. Deberían asimismo adoptarse todas las medidas apropiadas, siempre que fuera necesario, para dar instrucciones a las familias en lo que respecta a la conservación y al buen uso de las instalaciones de que disponen en su hogar;- IV. VIVIENDAS PROPORCIONADAS POR LOS EMPLEADORES.- 15. Cuando el empleador proporcione la vivienda, se aplicarán las siguientes disposiciones, a menos que se garantice al trabajador una protección equivalente, ya sea por la ley o por contratos colectivos u otros acuerdos obligatorios:- a) el empleador debería tener derecho a recuperar, dentro de un plazo razonable, los locales proporcionados al trabajador, en caso de terminación del contrato de trabajo del trabajador;- b) el trabajador o su familia deberían tener derecho a continuar ocupando la vivienda durante un período razonable, con objeto de que puedan obtener otro

alojamiento satisfactorio cuando el trabajador deje de ejercer su empleo a causa de enfermedad, incapacidad, - a consecuencia de un accidente de trabajo o de enfermedades profesionales, de retiro o de muerte;- c) el trabajador que, por terminarse su empleo, tuviera que desocupar la vivienda debería tener derecho a recibir una indemnización adecuada:- i) por los cultivos que se le hubiera autorizado a hacer en tierras pertenecientes al empleador;- ii) por regla general, por todas -- las mejoras introducidas con el consentimiento del empleador que aumenten de manera permanente las comodidades de la instalación y cuyo valor no estuviera amortizado por el uso.- 16. Todo trabajador que habite una vivienda proporcionada por su empleador, debería conservar los locales en las condiciones en que los encontró, exceptuando el deterioro normal.- 17. Las personas que mantengan relaciones sociales, de negocios o sindicales con un trabajador a quien el empleador proporciona vivienda deberían tener derecho al libre acceso a la vivienda del trabajador.- 18. Cuando fuere apropiado, debería examinarse la posibilidad de que las autoridades públicas, otras instituciones o los ocupantes de viviendas proporcionadas por el empleador puedan adquirirlas a precios razonables, salvo cuando tales viviendas se encuentren situadas dentro del perímetro destinado por la empresa a sus actividades de producción.- V. FINANCIAMIENTO.- 19. Las autoridades públicas deberían financiar, sea directamente, sea por medio de subvenciones, los programas de construcción de viviendas de alquiler, especialmente para determinados grupos de trabajadores como los que acaban de formar familia, los solteros y aquellos cuya movilidad -- sea conveniente para el desarrollo equilibrado de la economía.- 20. Los préstamos otorgados a los trabajadores, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 15 de los Principios Generales, deberían cubrir la totalidad o una parte importante del costo inicial de la vivienda y poder ser reembolsados a largo plazo, a una tasa moderada de interés.- 21. Las instituciones de -- previsión y de seguridad social deberían ser estimuladas a utilizar sus reservas disponibles para inversiones a largo plazo, a fin de dar facilidades de préstamo para la vivienda de trabajadores.- 22. En los casos de préstamos concedidos a los trabajadores para permitirles la adquisición de las viviendas en propiedad, -- deberían adoptarse medidas adecuadas para proteger al trabajador contra la pérdida del capital propio que -- haya invertido en su vivienda, debido al desempleo, accidente u otras causas independientes de su voluntad,-

y, en particular, para proteger a su familia contra la pérdida de dicho capital en caso de defunción del trabajador.- 23. Las autoridades públicas deberían proporcionar ayuda financiera especial a aquellos trabajadores que, en razón de los ingresos inadecuados o de los gastos excesivos a que se ven obligados a causa de sus responsabilidades familiares, no estén en condiciones de obtener alojamiento adecuado.- 24. En los casos en que las autoridades públicas proporcionen una ayuda financiera directa para la adquisición de una vivienda, el beneficiario debería asumir las responsabilidades financieras y de otro tipo respecto a dicha adquisición, hasta donde se lo permitan sus recursos.- 25.- Las autoridades públicas que proporcionen ayuda financiera para los programas de construcción de viviendas deberían asegurarse de que no se niega el alquiler o la adquisición en propiedad de dichas viviendas por motivos de raza, religión, opiniones políticas o afiliación sindical.- VI. MEDIDAS PARA AUMENTAR LA EFICIENCIA EN LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION.- 26. Los programas de vivienda para los trabajadores deberían ejecutarse a largo plazo y extenderse durante todo el año, a fin de poder efectuar las economías que permiten trabajos continuos.- 27. Deberían adoptarse medidas apropiadas para mejorar y, en caso necesario, desarrollar las posibilidades de formación profesional de trabajadores calificados y semicalificados, personal dirigente, contratistas y categorías profesionales tales como arquitectos e ingenieros.- 28. Donde escaseen los materiales de construcción, las herramientas o el equipo, sería conveniente considerar la adopción de medidas tales como la concesión de prioridad a la construcción de fábricas que produzcan dichos bienes, la importación de equipos para dichas fábricas y el aumento del comercio de esos bienes.- 29. Habida cuenta de consideraciones de salud y de seguridad, los reglamentos de edificación y las demás normas aplicables a los planos, materiales y técnicas de construcción deberían formularse de tal modo que permitan utilizar nuevos materiales y métodos de construcción, inclusive los materiales disponibles en la localidad y los métodos empleados para la construcción de viviendas por los propios interesados.- 30 Debería prestarse especial atención, entre otras medidas, al mejoramiento de la planificación y organización del trabajo en las obras de construcción, a la mayor normalización de los materiales, a la simplificación de los métodos de trabajo y a la aplicación de los resultados obtenidos en las investigaciones so-

bre edificación y construcción.- 31. Debería hacerse todo lo posible por eliminar las prácticas restrictivas a que pudieran recurrir los contratistas, los proveedores de materiales de construcción y los trabajadores de la industria de la construcción.- 32.- Se deberían crear y desarrollar instituciones nacionales encargadas de llevar a cabo investigaciones sobre los problemas sociales, económicos y técnicos relacionados con la vivienda de los trabajadores. Se podría recurrir, cuando sea apropiado, a los servicios que pueden prestar los centros regionales de vivienda patrocinados y asistidos por las Naciones Unidas y por otros organismos internacionales.- 33. Debería hacerse todo lo posible para fomentar la eficiencia de los pequeños contratistas de obras, proporcionándoles, por ejemplo, información sobre los materiales y métodos de construcción a bajo costo, creando centros donde puedan alquilar herramientas y equipo, organizando cursos de formación especializada y procurando medios financieros apropiados donde todavía no existen.- 34. Las medidas para disminuir los costos de construcción no deberían dar lugar a ninguna disminución de las normas de vivienda aplicables al alojamiento de los trabajadores y a las instalaciones conexas.- VII LA CONSTRUCCION DE VIVIENDAS Y LA ESTABILIZACION DEL EMPLEO.- 35. Cuando exista marcado desempleo en exceso del desempleo transitorio en la industria de la construcción durante el período de que transcurre desde que un trabajador de la construcción cesa en su empleo en una obra y comienza a trabajar en otra, o cuando exista considerable desempleo fuera de la industria de la construcción, el programa de construcción de viviendas para los trabajadores e instalaciones conexas debería ampliarse, cuando fuera apropiado, a fin de ofrecer empleo al mayor número posible de desempleados.- 36. Durante los períodos de disminución de la construcción privada o de la actividad económica en general, y en los casos en que se experimente la necesidad de aumentar el volumen de la construcción, los gobiernos deberían tomar disposiciones especiales para estimular la construcción de viviendas para los trabajadores e instalaciones conexas por las autoridades locales o las empresas privadas, o ambas, por medios tales como la asistencia financiera o la ampliación de sus facultades para la concesión de préstamos.- -

37. Si fuere necesario, entre las medidas para aumentar el volumen de la construcción privada de viviendas podría figurar la reducción de las tasas de interés y del plazo de amortización de los préstamos.- 38. Cuando fuere necesario, las medidas para reducir el desempleo estacional en la industria de la construcción podría incluir:- a) la utilización de instalaciones, máquinas, materiales y técnicas apropiados para ejecutar los trabajos de construcción de manera satisfactoria, en condiciones de seguridad, y para proteger a los trabajadores durante los períodos que tradicionalmente se consideran desfavorables para realizar dichos trabajos de construcción;-- b) la información de las personas interesadas en cuanto a las posibles técnicas y a la conveniencia social de no interrumpir los trabajos de construcción cuando las condiciones climáticas son desfavorables;- c) el pago de subsidios para compensar total o parcialmente los costos suplementarios que pueda implicar la construcción en tales condiciones; y d) el escalonamiento de las diversas operaciones de los programas de construcción de viviendas para los trabajadores y de instalaciones conexas, de manera que contribuyan a reducir el desempleo estacional.- 39. Cuando fuere necesario, deberían adoptarse medidas apropiadas para garantizar la coordinación administrativa y financiera entre las diversas autoridades públicas, tanto centrales como locales, y entre ellas y los organismos privados, al llevar a cabo cualquier programa de estabilización del empleo que atañe a la construcción de viviendas para los trabajadores y de instalaciones conexas.- VIII. POLITICA EN MATERIA DE ALQUILERES.- 40. 1) En los países muy industrializados con un alto y creciente nivel de vida, uno de los objetivos a largo plazo debiera ser el alquiler, teniendo en cuenta lo establecido en el párrafo 4 de los Principios Generales, que cubra los gastos normales del alojamiento, pero el propósito general debería ser la disminución progresiva del porcentaje de los ingresos del trabajador dedicados al alquiler, que cubra el costo normal del alojamiento, gracias al aumento de los salarios reales y a la creciente productividad de la industria de la construcción.- 2) Ningún aumento de alquiler debería permitir más que unos réditos razonables de la inversión.- 3) Durante los períodos de grave escasez de viviendas deberían adoptarse medidas para impedir el alza excesiva de los alquileres de las viviendas existentes de trabajadores. Cuando la escasez de viviendas disminuye y quedan disponibles suficientes viviendas de calidad adecuada para satisfacer las necesidades de los trabajadores, estas medidas podrán mitigarse progresivamente -

donde convenga, atendiéndose, no obstante, a lo dispuesto en este párrafo.- IX. URBANISMO Y PLANIFICACION RURAL Y REGIONAL.- 41. En la medida en que esto sea posible, y habida cuenta de los medios de transporte públicos y privados las viviendas de trabajadores deberían estar situadas a proximidad de los lugares y servicios de escuelas, centros comerciales, ludotareas edades, centros de recreo para personas de distintas edades, centros de culto y servicios médicos, y deberían estar situadas de modo que integren barrios agradables y bien planeados, con espacios libres, y 42. Deberían realizarse todos los esfuerzos posibles en relación con la planificación de viviendas y de nuevas localidades para tragajadores, con objeto de consultar a representantes de los futuros inquilinos que estén en mejores condiciones de juzgar los medios más apropiados para satisfacer sus necesidades.- 43.- Al escoger los sitios en que hayan de construirse viviendas para los trabajadores debería prestarse atención a la posibilidad de que el aire sea contaminado por fábricas y a las condiciones topográficas, que puedan ser factor importante en la evacuación de las aguas de superficie.- 44. Al construir viviendas provisionales debería darse particular importancia a la planificación de la comunidad y al control del número de ocupantes.- 45. Debería adoptarse el principio de prever en las ciudades zonas relacionadas entre sí, tales como zonas residenciales, comerciales e industriales, a fin de garantizar al trabajador y a su familia el medio ambiente más agradable posible y reducir al mínimo el tiempo que invierte el trabajador en ir de su hogar a su lugar de trabajo y en volver de él y los riesgos a que se expone por tal motivo.- 46. Con el propósito de luchar contra los tugurios, las autoridades competentes, con la colaboración de las autoridades interesadas, así como con los cas y otros organismos interesados, deberían adoptar toda clase de medidas prácticas para el saneamiento de los barrios insalubres, tales como la renovación y modernización de los inmuebles cuyas condiciones de integridad permitan, y la conservación de los edificios de interés arquitectónico o histórico. Las autoridades com

petentes deberían adoptar también las medidas pertinentes para proporcionar alojamiento en buenas condiciones a las familias que puedan tener que desplazarse -- temporalmente mientras se llevan a cabo los trabajos de saneamiento.- 47. Para descongestionar los grandes centros urbanos, los planes de desarrollo futuro deberían elaborarse sobre una base regional, de manera que se impida toda concentración excesiva de la industria y de la población, manteniendo un mejor equilibrio entre el desarrollo urbano y el rural.

La mera lectura de la Recomendación 115 producida por la Conferencia de la O.I.T. en 1961, nos demuestra la preocupación de este Organismo Internacional por contribuir a la solución de uno de los problemas más graves que enfrenta la gran mayoría de los trabajadores del mundo: la tenencia ya sea en a rrendamiento, ya sea en propiedad, de viviendas cómodas, higiénicas y suficientes dentro de un marco de dignidad.

Desgraciadamente, según se ha analizado, la propia O.I.T. no ha sido capaz de dictaminar al respecto en materia de Convenciones, sino tan sólo ha emitido las dos Recomendaciones ya transcritas, mismas que revelan un espíritu acucioso y que, en el caso de la Recomendación 115, se pone de manifiesto la exigencia no sólo del problema que nos ocupa, sino lo que es más importante, que con un ánimo objetivo que trata de ser exhaustivo, se ofrecen soluciones claras y sistematizadas a dicho -- problema.

#### PRINCIPIOS ADOPTADOS POR MEXICO.-

Nuestro país, como se observó en el capítulo II del presente trabajo de tesis, ya desde 1917 había consagrado en su Constitución el principio de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Tal hecho nos llena de satisfacción cuando consideramos que esto sucedió cuatro años antes de la primera Recomendación (1921) y con mucho mayor anticipación a la fecha de la segunda Recomendación en la materia (1961), si bien es cierto que la obligación de aportar viviendas a los trabajadores se destinó por nuestro Derecho Positivo, a los patrones, según se establece en el artículo 123, fracción XII, Apartado "A" de nuestra Carta Magna. Y, por otra parte, en el Apartado "B" del citado artículo 123, fracción XI, inciso f, se obligó el propio Estado Mexicano a proporcionar a los trabajadores a su servicio "habitaciones baratas en arrendamiento, conforme a los programas previamente aprobados".

Asimismo, se estableció constitucionalmente el principio de que no se podría cobrar rentas que ascendieran del medio - por ciento mensual del valor catastral de las fincas.

Sin embargo, en el referido capítulo II de esta tesis, - señalamos que la reglamentación de las disposiciones constitucionales en la materia sólo se dio efectivamente en la Ley Federal del Trabajo del 10. de mayo de 1970, que en su capítulo III llamado "Habitaciones para los trabajadores", ya se encuentran los principios más importantes contenidos en la Recomendación 115, por lo que se refiere al caso en que sean los patrones quienes tengan que aportar las viviendas a los trabajadores.

En efecto, se reitera el principio de que las habitaciones deban ser cómodas e higiénicas; de que el cobro por arrendamiento no sea elevado; de que se aporten las habitaciones - por los empleadores de empresas situadas fuera de las poblaciones; de que las empresas dispongan de habitaciones para -- los trabajadores en número suficiente; de que en caso de ampliación de instalaciones se promueva la construcción de nuevas habitaciones; de que las habitaciones se mantengan por -- los empleadores en condiciones de habitabilidad; de que las -- habitaciones se cuiden por los trabajadores como si fueran -- propias; de que a la terminación de las relaciones de trabajo las habitaciones sean desocupadas dentro de un término prudente; de que la construcción de habitaciones por la empresa, considere el tabulador de salarios; de que para la asignación de habitaciones se tome en cuenta la antigüedad, las necesidades del trabajador, etc., etc.

Estos mismos principios y otros análogos se incluyen en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para - los Trabajadores del Estado del 30 de diciembre de 1959, con la que se reglamentó la parte relativa de la Constitución por lo que a los trabajadores al servicio del Estado se refiere.

Los otros aspectos técnicos, sociales y económicos de la construcción y aportación de viviendas para los trabajadores - que en abundancia se contienen en la Recomendación 115, han - sido tomados muy en consideración en México, como lo prueba - el hecho de que en nuestro país organismos públicos descentralizados tales como el Instituto Nacional de la Vivienda (INVI) y el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda -- (FOVI); organismos públicos como el Instituto de Seguridad -- y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y organismos privados como lo son empresas constructoras y -- cooperativas de construcción, se dediquen al financiamiento -

y construcción de viviendas de interés público, habida cuenta de que por mandato constitucional sean las empresas (empleados) las que hagan la aportación de viviendas para los trabajadores.

No obstante, el análisis pormenorizado de los aspectos mencionados, es materia propia del capítulo final de este trabajo, por lo que será precisamente en dicho capítulo en el -- que habremos de hacer las referencias necesarias y posibles -- dentro de los límites de nuestra modesta capacidad.

C A P I T U L O V  
"NECESIDAD DE REFORMAR EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL  
Y LA PARTE RELATIVA DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO"

- LOS SISTEMAS ECONOMICO-POLITICOS FRENTE AL  
PROBLEMA DE LA HABITACION PARA LOS TRABAJADORES
- ENFOQUE DEL SISTEMA ECONOMICO-POLITICO ADOPTADO  
POR MEXICO Y SUS IMPLICACIONES Y CONTRADICCIONES
- REFORMAS QUE SE PROPONEN

## LOS SISTEMAS ECONOMICO-POLITICO FRENTE AL PROBLEMA DE LA HABITACION PARA LOS TRABAJADORES.-

Cuando en el capítulo III de esta Tesis abordamos con un sentido comparativo, la solución que se pretende dar al problema de la habitación para los trabajadores, concretamente en la URSS, EEUU, Francia y el Perú, tuvimos que caer por fuerza en la consideración de que tanto esos países cuanto las restantes naciones independientes del mundo, se han visto obligados a legislar en la materia atendiendo fundamentalmente al sistema económico-político que hayan adoptado, y por supuesto, asumiendo la realidad concreta de cada uno de esos países.

Tal consideración nos llevó a la necesidad de estudiar si se quiere en forma resumida, qué sistemas económico-políticos más destacados se practican hoy día por los distintos pueblos.

Ahora bien, tal planteamiento encuentra su respuesta en los modernos estudios sociológicos, al considerar que los sistemas actuales más connotados, son el socialista de concepción marxista leninista, el capitalista resultante de las doctrinas liberales e individualistas, y un tercer grupo de sistemas intermedios entre los dos primeros, que pueden agruparse bajo el rubro de "mixtos", con matices más o menos socialistas o con tintes más o menos capitalistas.

El sistema socialista de concepción marxista leninista, - parte como ya se indicó en el capítulo III, de la base de que debe abolirse y se abole la propiedad privada de los medios de producción; el sistema capitalista de extracción liberal - individualista pretende encontrar su justificación en la existencia de la propiedad privada frente a la cual el estado podrá, - cuando mucho, oponer las limitaciones que dicte el bien común. Y en cuanto a los sistemas mixtos, que también hemos calificado de eclécticos, pretenden justificarse o encontrar apoyo en la mediación de las tesis extremas antes referidas, y se incluirán por ende, a una u otra doctrinas, según el grado de influencia que reciban de las mismas, pudiendo afirmarse sin embargo, que los sistemas mixtos tienen de todos modos, un común denominador: el respeto a la propiedad privada, misma que suje

tan a una mayor o menor restricción, según que busquen acentuar una predominancia socialista o una influencia esencialmente burguesa.

Es así que en la URSS, como ya lo apuntamos anteriormente, al establecer el sistema socialista, la solución al problema de la habitación para los trabajadores, se proyecta sobre la base de que al no existir la propiedad privada, el Estado asume íntegramente la aportación de viviendas para los trabajadores, clase ésta que de acuerdo con la doctrina marxista-leninista, se erige en clase social única.

Esta posición en la URSS ha dado los resultados que hubiéramos de referir en el apartado correspondiente del capítulo III de esta tesis. (Entre ellos, el notable de que el uso de habitaciones cueste un promedio del 4 ó 5% del ingreso de la familia).

El sistema capitalista moderno en los EEUU, según se analizó en el mencionado capítulo III, se ha traducido en el hecho de una abstención total por parte del Estado Americano, con muy limitadas excepciones, frente al problema que nos ocupa, con la consecuencia de que el mismo tienda a agravarse y de que la habitación en este país absorba el 33% de los ingresos de la familia norteamericana.

Y, por lo que se refiere a los países de economía mixta, se hace notar que el Estado interviene en las relaciones económicas de los particulares con la mira de paliar los efectos antisociales del libre juego de la oferta y la demanda, realizando obras de beneficio social y creando instituciones con propósitos igualmente de beneficio social.

En estos regímenes mixtos se ha pretendido resolver el problema de la habitación para los trabajadores, bien asumiendo como en Francia, que sea el Estado quien realice el financiamiento correspondiente, con una ligera aportación por parte del sector empresarial (1% sobre los salarios), o bien, como sucede en el caso de México, cargando a los empleadores la obligación de aportar las viviendas a los trabajadores y asumiendo que para la solución integral del problema, intervengan el Estado y el sector de la iniciativa privada.

Los resultados del sistema mixto, varían según que se trate de un país desarrollado (Francia vg.) o de un país subdesarrollado como el nuestro. En el primero de los casos el problema de la vivienda es menos grave, con tendencias a aumentar, y en el segundo caso, el problema es sumamente grave con muy escasas posibilidades de encontrar una solución real dentro del propio sistema mixto.

La razón fundamental es que el régimen de propiedad privada ofrece la oportunidad a quienes la detentan, de acaparar las riquezas y con el poder que deviene de las mismas, de establecer costos y condiciones en general, tanto para el arrendamiento de las viviendas de su propiedad, cuanto para la enajenación de las mismas.

En efecto, históricamente ha quedado demostrado que los propietarios particulares de importantes sumas de bienes ( en el caso, de terrenos, construcción, capital, etc.) buscan normalmente el incremento de sus riquezas y no el bien común.

Si se acepta que tal afirmación es válida, tendrá que aceptarse que los regímenes económicos basados en la existencia de la propiedad privada, llámense capitalistas o mixtos, por su propia naturaleza no son aptos para el establecimiento de condiciones socio-económicas que permitan la construcción de viviendas en cantidad y calidad adecuadas a las demandas de habitación de la clase trabajadora.

#### ENFOQUE DEL SISTEMA ECONOMICO-POLITICO ADOPTADO POR MEXICO Y SUS IMPLICACIONES Y CONTRADICCIONES.-

Pese al espíritu revolucionario que inspiró al Constituyente de 1917, resulta evidente que sus miembros no sustentaban, ni siquiera en su minoría, tesis socialistas de orientación marxista. Y aunque así hubiera sido, resulta claro que el Congreso Constituyente de Querétaro, en forma predominante, representaba a las distintas facciones que habían participado en el movimiento iniciado en 1910.

Esas facciones ( carrancistas, villistas, zapatistas, -- etc.), si bien buscaban reivindicaciones de tipo social, de ninguna manera se habían abanderado en su lucha, con ideas de materialismo histórico o de socialismo científico, lo que se explica en función de que la revolución por ellos promovida, buscaba en principio, la exterminación del aristocraticismo porfiriano, la terminación, en definitiva, del régimen francamente dictatorial con rivetes feudales del porfiriato, sin -- que esto quiera decir que no tuviera planes de mejoría para la masa del pueblo mexicano.

Por lo anterior, nos atrevemos a afirmar que la revolución de 1910 puede calificarse de democrático-burguesa con algunas tendencias socialistas.

Democrática, porque nadie se atrevería a afirmar que no participaron en ella grandes masas de campesinos y obreros, -

acaudillados por personas de extracción humilde como lo fueron, por ejemplo, los señores Emiliano Zapata y Francisco Villa. El millón, en números aproximados, de mexicanos muertos en los combates, se integró con individuos de las clases populares: la revolución fue, pues, democrática.

Burguesa, porque es indudable que la pequeña burguesía no tenía posibilidades de progresar en el México del General Díaz, quien como es sabido, sólo apoyaba a un sector aristocrático y afrancesado: el grupo de los científicos y a algunas familias acaudaladas a quienes permitía todo género de abusos. Por esto, la incipiente burguesía de la época, sostenida e impulsada en sus ambiciones por el yanqui, obtiene el poder mediante condiciones enajenantes impuestas por el vecino del Norte. Prueba de lo anterior es, por un lado, la obligada colaboración de México con los EEUU, y por otro, la formación de una clase media antes inexistente, que en la actualidad se integra con los pequeños (mayoría) y grandes (minoría) burgueses.

Por esto afirmamos que la Revolución de 1910, aparte de democrática, es burguesa.

Finalmente, al afirmar que el movimiento de 1910 tuvo también ribetes socialistas, nos fundamos en el hecho histórico de que algunos de los ideólogos de la revolución, tuvieron ideas socialistas que dejaron su huella en el ánimo de los constituyentes: nos referimos en particular a grandes hombres de nuestra historia que por desgracia con frecuencia son olvidados: los hermanos RICARDO Y ENRIQUE FLORES MAGÓN, que si bien en un principio sustentan ideas liberales y nacionalistas, a fin de cuentas abrigan ideas socialistas de tinte anarquista, particularmente RICARDO, quien en carta de fecha 9 de mayo de 1921 dirigida al Lic. Harry Weinberger de Nueva York, dice en uno de sus párrafos:

"El anarquismo tiende al establecimiento de un orden social basado en la fraternidad y el amor, al contrario de la presente forma de sociedad, fundada en la violencia, el odio y la rivalidad de una clase con otra y entre los miembros de una misma clase. El anarquismo aspira a establecer la paz para siempre entre todas las razas de la tierra, por medio de la supresión de esta fuente de todo mal: el derecho de propiedad privada. Si éste no es un ideal hermoso, ¿qué cosa es?". (21)

(21) González Ramírez Manuel.- Epistolado y Textos de Ricardo Flores Magón. pág. 245.- Fondo de Cultura Económica.- México, 1964.

Pero acaso pecáramos de inexactos, si afirmásemos que el magonismo fue socialista. La mayor parte de su obra puede calificarse, en lo ideológico, como liberal y nacionalista, si bien con tendencias socialistas, como lo afirma el distinguido historiador, maestro y abogado Manuel González Ramírez:

"...Al efecto, la herencia reformista del siglo XIX - la enriquecieron los magonistas conforme a las inquietudes de los tiempos nuevos y, de este modo, algunas de las tendencias del socialismo fueron acogidas en - el Programa del Partido Liberal de 1906". (22)

Con base en lo anterior, afirmamos que la Revolución de 1910 se nutrió no sólo de ideas democráticas y burguesas, sino también y en mucho menor escala, de orientaciones socialistas.

Esas corrientes filosóficas contradictorias entre sí, tuvieron influencia en el ánimo y el criterio de los constituyentes de 1917, quienes al elaborar la Constitución desde entonces vigente, incluyeron en su texto ideas liberales burguesas, democráticas y de tendencia socialista, con el resultado de - dar a luz un cuerpo de normas que abriga en su seno orientaciones antitéticas, disímbolas.

Explicado de otra manera, diremos que en la Constitución de 1917 se incluyeron ideas irreconciliables entre sí, o sea que nuestra Carta Magna contiene en su texto posiciones ideológicas contradictorias y, por ende, carece de unidad en cuanto que no se establece como una Ley francamente liberal o burguesa, ni tampoco de carácter socialista, sino acaso pudiera caracterizarse en última instancia, como una Ley ecléctica, - con todas las contradicciones que el propio eclecticismo puede encerrar.

Si en esta tesis tratáramos de analizar la Constitución que nos rige, en relación con la o las ideologías que sustenta, sería nuestra obligación hacer un recorrido por su articulado en forma rigurosa. Pero como sólo nos proponemos por el momento justificar nuestros acertos anteriores respecto de -- las ideologías antitéticas que contiene, para abordar específicamente el problema de la legislación en materia de viviendas para los trabajadores, nos bastará con mencionar que nuestra Ley Suprema contiene todo un capítulo de garantías individuales, dentro del que en su artículo 27, se establece la propiedad privada, para que podamos afirmar que, en este sentido, nuestra Constitución es liberal-individualista y por ello, establece como base de sistema económico, una forma de vida ca-

pitalista, en la medida que posibilita la propiedad privada de los medios de producción.

Es cierto, por otra parte, que la propiedad privada no se establece en forma irrestricta, a la manera del concepto quirirario del derecho romano, *jus utendi*, *jus fruendi* y *jus abutiendi*.

Los Constituyentes, gracias a la influencia de las ideas socialistas y a la búsqueda que indudablemente hicieron, de fórmulas reivindicatorias para la masa del pueblo mexicano, tuvieron el cuidado de establecer dentro de los artículos 27 y 28 Constitucionales, una serie de taxativas al ejercicio del derecho de la propiedad privada, proyectando la superior necesidad de que ésta quedara supeditada a la mejor razón del interés público.

Sin embargo, tales limitaciones ni han invalidado ni invalidan la existencia, no sólo de la propiedad privada, sino la utilización abusiva, privilegiada para sus titulares, y aún altamente lesiva, en el caso de los monopolios que indudablemente existen, de los intereses de obreros y campesinos.

Nuestra Constitución es, en este aspecto, una Constitución burguesa, una Constitución que dentro de su superior jerarquía jurídica, abraza a la base del capitalismo: la propiedad privada.

En lo que se refiere a sus orientaciones socialistas, éstas no pueden ser negadas en tanto que incluye en su Título Sexto todo un catálogo de garantías sociales, intitulado del Trabajo y la Previsión Social, amén de señalar las bases para la codificación agraria (Art. 27), con un espíritu protector, en ambos casos, de las clases obrera y campesina.

Ahora bien, la contradicción dentro de la Constitución antes señalada (garantías individuales, propiedad privada vs garantías sociales, derechos de obreros y campesinos), ha tenido que reflejarse en la legislación secundaria y, naturalmente, en la vida socio-económica del país.

A continuación trataremos de desarrollar la afirmación anterior, en los aspectos jurídico, económico y sociológico, con relación al problema de la vivienda para los trabajadores.

Ya en nuestro capítulo II señalamos el mandato contenido en el artículo 123, fracción XII, Apartado A de la Constitución, en el sentido de que sean los patrones los "obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas".

Asimismo, indicamos que tal mandato para ser aplicado requería de una Ley Reglamentaria; que en la Ley Federal del Trabajo de 1931 se soslayó dicha reglamentación y que, en la Ley de la Materia de 1970 ya se contienen disposiciones reglamentarias, quedando por verse si las mismas permiten la aplicación práctica del mandato constitucional aludido.

Por principio de cuentas, es necesario recordar que la aplicación material que no formal de una ley, depende de que la misma pueda tener congruencia con la realidad que pretende normar, ya que en caso contrario, se convertirá en letra muerta.

El artículo 123 en su parte relativa, obliga las siguientes preguntas:

- a) ¿Los patrones de todas las negociaciones agrícolas, industriales, mineras o de cualquiera otra clase de trabajo, están en condiciones económicas, sociales y políticas, de aportar habitaciones a sus trabajadores?
- b) ¿Dichos patrones pueden aportar habitaciones que sean "cómodas e higiénicas"?
- c) ¿Esa aportación, la pudieron hacer los patrones desde 1917, en que se promulgó la actual Constitución?
- d) Si en esa fecha no estaban en condiciones de hacerlo, ¿lo están ahora?

Para intentar la respuesta a las anteriores cuestiones, - hubimos de recurrir principalmente a dos fuentes especializadas en la vivienda de interés social, que consideramos magníficamente informadas y lo suficientemente amplias en cuanto a la vastedad del material que manejan. Me refiero a un serio y objetivo estudio que realizó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), fideicomiso del Gobierno Federal constituido en el Banco de México, S. A. Dicho estudio se resumió en una obra intitulada "Programa Financiero de la Vivienda. Evaluación y Proyección", editado por el propio FOVI en 1970.

La otra fuente nos la aportó el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional (PRI), y se refiere a una edición de varios cuadernos conteniendo la totalidad de ponencias sustentadas por distinguidos profesionistas mexicanos con motivo de la Reunión Nacional de Estudio para el Desarrollo de la Vivienda Popular, -

que habiendo sido convocada por el propio IEPES, tuvo lugar el mes de junio de 1970 en la ciudad de San Luis Potosí, S.L.P.

Ahora bien, en dichas fuentes se señala, y nosotros estamos de acuerdo, que para realizar una evaluación correcta del problema habitacional en México, debe hacerse una revisión cuidadosa de los recursos naturales y humanos con que se cuenta, así como de las posibles soluciones que para la superación de dicho problema se han aplicado o tan solo propuesto.

Territorialmente, México tiene una extensión aproximada de 2 000 000 de Kms<sup>2</sup>. y no constituye, como antes se creía, -- un gran cuerno de la abundancia. Lamentablemente el país se estructura con grandes áreas desérticas o semi-desérticas; con extensiones considerables de zonas montañosas y aún con dilatadas regiones estériles por virtud de las fuerzas erosivas.

Todas esas extensiones representan más de la mitad de la superficie total del país, que pese a encontrarse en un período inicial de industrialización, sigue siendo un país con economía principalmente rural.

Pero acaso nuestra patria, contodo y ser limitada en sus recursos naturales, encuentra en su potencial humano, su mejor riqueza. De acuerdo con el último Censo de Población de 1970, se consignan un total de 48.3 millones de pobladores.

Dicha población, a pesar de los adelantos registrado en la etapa post-revolucionaria sigue padeciendo en su mayoría, -- pobreza, como se reconoce en la transcripción que en seguida -- hacemos:

"... La pobreza secular de nuestro pueblo, medida si se quiere de acuerdo con indicaciones muy elementales (alimentación inadecuada, vestido indecoroso y vivienda insalubre, como foco permanente de promiscuidad), -- se ha remediado significativamente en amplios grupos de las clases popular y media, pero dentro del ámbito estrecho de un conjunto de actividades productivas mal integradas y peor organizadas, que no pueden generar -- todavía los excedentes requeridos para hacer posible -- que esos beneficios se extiendan a la totalidad de los habitantes. Además, la canalización de tales excedentes no siempre es adecuada, como sucede en la agricultura, que se caracteriza por ser un sector que sólo recibe una parte de los volúmenes adicionales del capital que genera". (23)

(23) Programa Financiero de Vivienda.-Evaluación y Proyección.- Pág. 15.- Edit. por el FOVI.- 1970.-

Sería prolijo mencionar las causas que han generado esa pobreza, por eso es que sólo nos concretamos a apuntar su existencia. Por otra parte resulta obvio que si hay pobreza, hay hambre, hay escasez de vivienda.

El problema de la habitación, derivado de la pobreza, se hizo más patético en las ciudades por virtud de la emigración de campesinos hacia los centros urbanos en busca de mejores condiciones de vida, al grado de que, de acuerdo con los censos existentes, desde 1960 México dejó de ser un país agrícola para convertirse en urbano, porque desde entonces más de la mitad de su población habita en centros de más de 2 500 habitantes.

Y siguiendo datos aportados por la Dirección General de Estadística, alrededor de una tercera parte de la población total representa la fuerza de trabajo, de donde se infiere que las otras dos terceras partes de la población gravitan sobre aquella, lo cual nos da una imagen aterradora de la situación económica de la mayor parte de la población de México.

La situación descrita habrá de complicarse aún más en los próximos años. De acuerdo con estudios especiales realizados por el Banco de México, S. A. y por la Dirección General de Estadística de la Secretaría de Industria y Comercio, se calcula que para 1980 la población haya ascendido a 71.8 millones de habitantes. \* (\* Obra citada, pág. 25).

En la obra editada por el FOVI a que hemos hecho alusión, se aclara sin embargo, que la explosión demográfica no se ha traducido en la generalización masiva de la miseria, como sucede en otras naciones, debido a que ha habido un desarrollo acelerado de actividades productivas, mejorando las condiciones de vida de un extenso sector de la población (pág. 27).

Pero también se afirma en dicha obra que:

"Conforme a una perspectiva muy amplia, puede apreciarse -- así que las tareas relacionadas con el bienestar social de la población han merecido una atención permanente que tiende a intensificarse con el transcurso del tiempo. Sin embargo, ante un rápido crecimiento demográfico y las desigualdades que aún existen en el nivel de ingresos y en la distribución de la riqueza, tendrán que acrecentarse al máximo dichos esfuerzos, no sólo mediante la aplicación de mayores recursos financieros sino, en forma muy destacada, a partir de una revisión cuidadosa y un afinamiento adecuado de las políticas y los instrumentos que se pongan en juego para acelerar el progreso nacional". (pág. 36)

Las indicaciones anteriores sólo se hacen con el propósito de establecer aunque sea en forma general, si bien fundadamente el hecho incuestionable de que nuestra patria continúa siendo pobre, con recursos limitados; una patria cuyos hijos padecen miseria; una patria, en suma, en la que no se practica una distribución racional y equitativa de las riquezas, porque gracias al sistema de economía mixto, un sector minoritario sigue deteniendo el poder económico apoyado en el "respeto a la propiedad privada".

Resumiendo, se puede afirmar con un margen aceptable de objetividad que:

- a) México, con sus dos millones de kilómetros cuadrados, es un país de recursos limitados, aunque éstos no se hayan explotado en toda su amplitud;
- b) la población casi se ha duplicado en los últimos veinte años, hasta alcanzar la cifra en 1970, de 48.3 millones de habitantes;
- c) Esa población, siendo la mayor y mejor riqueza de México, es económicamente débil ya que sólo su tercera parte representa la fuerza productiva;
- d) Más de la mitad de la población habita en centros de más de 2 500 habitantes, por lo que es en esos centros en donde se acentúa el problema de la vivienda.

Ningún estudioso del problema, o de la situación económica de las masas trabajadoras, podrá negar que las mismas atraviesan en México, por un estado real e indiscutible de escasos recursos; que los trabajadores mexicanos perciben en su gran mayoría, bajos ingresos.

Sin contar con que en muchos casos los trabajos tengan el carácter de eventuales, y aún sin considerar que muchos miles de trabajadores en todo el país perciben ingresos menores de los exigidos como mínimos por la Ley Federal del Trabajo, en la búsqueda de un dato aproximado, recurrimos al expediente en promedio gana el trabajador mexicano, relativo al salario mínimo que te aritmético de sumar los salarios mínimos establecidos para las diversas zonas económicas del país, y dividir el resultado entre el número de dichas zonas.

Explicado de otra manera, la Ley Federal del Trabajo en su artículo 90, señala que "el salario mínimo es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo.... Deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos".

Y la misma Ley en los artículos siguientes al 90, establece que los salarios mínimos generales (discrimina éstos de los profesionales y de los trabajadores del campo) podrán ser para una o varias zonas económicas y que deberán fijarse, en última instancia, por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

Ahora bien, dicha Comisión ha aprobado para el bienio --- 1970 - 1971 los distintos salarios mínimos generales que han de regir en 110 zonas económicas que integran la totalidad del territorio nacional, salarios que sumados aritméticamente y dividido su resultado entre las 110 zonas económicas, nos arroja el salario general mínimo promediado del trabajador mexicano, - en el supuesto de que no hubiera salarios superiores o inferiores al mínimo señalado por la Ley.

Ese salario general mínimo promediado es de \$747.00 mensuales.

Establecido el salario mínimo promedio, pasamos a referirnos a los costos de vivienda considerada por las instituciones públicas y privadas de "interés social", o sea aquellas viviendas que deben construirse para resolver las necesidades populares de la habitación.

Sobre el particular el Arq. Jorge Cuevas Félix informó -- en la Reunión Nacional de Estudio para el Desarrollo de la Vivienda Popular, que:

"Los siguientes datos, tomados de la ponencia de México al X Congreso Panamericano de Arquitectos, nos dará una idea del costo promedio de la vivienda, en la inversión del Sector Público, y en diferentes períodos post-revolucionarios. (24)

De 1925 a 1933, el costo fue	9,378.56
De 1934 a 1939, el costo fue	10,714.31
De 1940 a 1945, el costo fue	11,986.51
De 1946 a 1951, el costo fue	22,766.70

Para 1970 el costo promedio de la inversión del sector público es superior a los \$ 70,000.00 aunque existe el límite de \$ 55,000.00 para las casas de interés social que se supone favorecen a la clase económicamente dé--

(24) Cuevas Félix Jorge, Arq.- Ponencia: "Ideas Generales para la Planeación de la Vivienda en México.- Apdo. T.b.-25, págs. - 5 y 6.- Edit. por I.E.P.E.S. del P.R.I., con motivo de la -- Reunión Nacional del Estudio para el Desarrollo de la Vivienda Popular en San Luis Potosí el 15 de junio de 1970.

bil.- Pero para poder adquirir una casa de este último precio se requiere que el jefe de familia tenga una entrada, en números redondos de \$ 2,000.00 y pagar un abono mensual de \$ 500.00, lo cual queda fuera del alcance del núcleo campesino que en algunas regiones como Quintana Roo tiene una economía de autosubsistencia, trueque y un mínimo de comercio que cuando más les representa un numerario anual de \$ 2,000.00 ( DOS MIL PESOS). En estas condiciones están el 75% de los habitantes del territorio".

En la misma Reunión Nacional a que nos hemos venido refiriendo, el Dr. Carlos S. Canalizo, con un criterio antidemagógico y francamente realista, señaló que:

"...En primer punto de observación no debemos considerar ayuda, ni mucho menos solución al problema de la vivienda para la clase humilde, a la construcción de unidades habitacionales como las KENNEDY, VILLA OLIMPICA, "LA BUENA VIVIENDA", etc., en las que las mensualidades son mayores de \$ 1,500.00. Lo que quiere decir que son para familias cuyo ingreso mensual ascienda a \$ 10,000.00 o más, para que alcancen a cubrir el costo de sus alimentos, vestidos, transportación, educación de estudiantes, energía eléctrica y demás necesidades, dejando un margen de \$ 1,500.00 o más para cubrir el abono mensual de su departamento, y esto por espacio de 10 ó 15 años.- Así pues para favorecer a la clase media y humilde necesitamos encontrar otra solución al alcance de ellos.- Un trabajador asalariado con el sueldo mínimo, casado y no vamos a pensar en aquellos matrimonios prolíferos de 7 u 8 hijos que abundan en esa escala social, sino que vamos a estudiar a un trabajador que vive con su suegra, cuñada, sobrinos, etc.- Esa familia, haciendo un desayuno y merienda modestos compuestos de una taza de café con leche y 3 panes, se gasta como mínimo \$ 1.25 por persona y por alimento.- Así que siendo la familia compuesta de 4 miembros, les resulta un costo de \$ 5.00 por merienda.- La comida, también en plan económico - en grado superlativo, les resultaría a \$ 2.50 por persona lo que le da un total de \$ 10.00 diarios.- Así que por concepto de alimentación los gastos son de -- \$ 20.00 diarios.- Calculándole con extremo optimismo para ropa, pasajes, etc., \$ 5.00 diarios por toda la familia, sólo le quedan libres de su sueldo (salario mínimo) \$8.33 que dan un total mensual de \$250.00".(25)

(25) S. Canalizo Carlos, Dr.- "Sugestiones al Problema de la Habitación en las clases Humildes".- Edición del I.E.P.E.S. - citada, apdo. sy-3 págs. 1 y 2.-

Aparte de haberse establecido por los organismos oficiales y privados, como vivienda de interés social aquella cuyo costo no debe ser menor de \$ 55,000.00, los mismos organismos, que son las fuentes únicas de financiamiento de viviendas de "interés social", han determinado asimismo que para la operabilidad y recuperación de los financiamientos en cuestión, es necesario que el sujeto de crédito pague el 20% del valor del inmueble (vivienda y terreno) en calidad de enganche, y que el saldo del valor total, con sus respectivos intereses, sea cubierto en un lapso de 10 a 15 años.

Lo anterior quiere decir que si un trabajador vg, pretende adquirir una vivienda de \$ 55,000.00 habrá de entregar por principio de cuentas \$ 11,000.00 (enganche), en seguida, deberá pagar los costos inmediatos de operación (escrituras, timbres, honorarios, etc.) y posteriormente mensualidades, si se tratara de un plazo de 15 años, que aumentadas con los intereses correspondientes, pueden importar alrededor de \$ ---- 500.00.

Como quiera que los trabajadores, según vimos antes, perciben un salario general mínimo promediado de \$ 747.00, resulta claro que escapan a las condiciones impuestas por los centros financieros públicos y privados (Gobierno, Banca Oficial y Banca Privada) para ser considerados como sujetos de crédito.

De la lectura de las principales ponencias presentadas en la multitudada Reunión Nacional de Estudio para el Desarrollo de la Vivienda Popular, se desprenden los siguientes datos estadísticos que vienen a confirmar la veracidad, la objetividad de nuestro acerto anterior, de que los trabajadores y por supuesto los que de ellos dependen (sector mayoritario de la población mexicana), no han sido sujetos de crédito y, por ende, carecen de viviendas en general. No se pretenda mucho menos, que éstas sean "cómodas e higiénicas" como lo manda la Constitución. En efecto, los ponentes citados, que integran el sector intelectual técnico más autorizado (abogados, arquitectos, médicos, altos funcionarios, etc) afirman que para -- 1970 el déficit de viviendas sobrepasaba la cifra de UN MILLON de unidades y que tal déficit se verá incrementado con la pavorosa necesidad impuesta por el explosivo crecimiento demográfico, de construir de 300 a 400,000 viviendas por año en todo el país. En apoyo de la explicación de la situación deficitaria y de imposible solución dentro del sistema de economía mixta en que vivimos, podríamos citar datos estadísticos abundantísimos y de no menor importancia a los que hemos referido, pero sería un afán que rebasaría los propósitos concre-

tos de esta tesis. Tan sólo hemos de referir en seguida, que el sistema económico mixto en que se debate nuestro país, ha creado en los órdenes económico, político, jurídico y social el galimatías con que absurda y contradictoriamente, se ha pretendido resolver el problema de la vivienda para los trabajadores. Dígalo si no, la abundante cantidad de instituciones y de leyes, reglamentos, circulares, que a continuación se enlistan no con criterio exhaustivo, sino tan sólo enunciativo, instituciones y normas que se han creado con la pretensión chabacana de haber sido concebidos para dar solución al problema de la vivienda para los trabajadores:

LEYES, DECRETOS, REGLAMENTOS, etc.

Ley de Títulos y Operaciones de Crédito.

Ley de Instituciones Bancarias y Organizaciones Auxiliares.

Ley del Instituto Nacional de la Vivienda.

Ley Orgánica del Banco Nacional Hipotecario.

Ley Federal del Trabajo.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

a) Capítulo II, Sección III, Art. 73, Fracción X;

b) Título Sexto, 123, Fracción XII, y

c) Capítulo I, Art. 27, apartado Segundo, fracciones II, V, VI y secciones f) y g) de la fracción XVII. (La fracción VI del art. 73 faculta al Congreso para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales).

Código Agrario: zona urbana.

Ley de Ingresos de la Federación.

Ley de Ingresos del Distrito y Territorios Federales. (Contribuciones).

Ley Orgánica del Banco de México: FOVI y FOGA.

Ley del Timbre.

Ley de Instituciones de Seguros y Finanzas.

Código Civil: Patrimonio Familiar y Asociaciones Civiles de Colonos.

Ley del Registro Público de la Propiedad.

Programa Financiero de Vivienda.

Ley del Catastro para el Distrito y Territorios Federales.

Ley de Condominios.

Ley del IMSS.

Reglamento de Contribuciones.

Código Sanitario.

Convenio con la Alianza para el Progreso, celebrado a través de la Agencia Internacional de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Ley del ISSSTE.

Reglamento de la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción.

Ley de Hacienda. (Dirección de Crédito)

Código de Comercio.

Ley del Notariado.

Decreto que crea el CAPFCE.

Decreto de Congelación de Rentas.

Resulta evidente que semejante proliferación de disposiciones que pretenden regular la materia que nos ocupa, - sólo concita confusión, imprecisión, imposibilidad de análisis jurídico con aplicación práctica en el orden legal.

#### INSTITUCIONES QUE INTERVIENEN EN LA VIVIENDA

##### a) Sector Público.-

Secretaría de Salubridad y Asistencia (Comisión Constituyente)

Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Secretaría del Patrimonio Nacional.

Secretaría de Obras Públicas.

Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Recursos Hidráulicos.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

Departamento del Distrito Federal.

Instituto Nacional de la Vivienda. (ahora Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular)

Instituto Nacional Indigenista.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

Instituto Mexicano del Seguro Social.

Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda.

Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda.

Banco de México

Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas.  
Petróleos Mexicanos.

Ferrocarriles Nacionales de México

Comisión Federal de Electricidad.

Algunos de los Gobiernos y Municipios de los Estados.

b) Sector Privado.-

Instituciones de Crédito Hipotecario.

Instituciones de Ahorro y Préstamo.

Asociaciones Mutualistas.

Departamentos de Ahorro de los Bancos de Depósito.

Centrales Obreras.

Sindicatos.

Cooperativas, etc., etc., etc.

Naturalmente, todos estos organismos públicos y privados y otros que seguramente escapan a nuestra memoria, operan dentro del sistema de economía mixta, siguiendo el libre juego de la oferta y la demanda, teniendo éxito muchas veces la promoción privada para realizar todas las operaciones como sucede actualmente en San Juan de Aragón con la promoción del Ing. Eduardo Patiño.

En medio de este, para nosotros sombrío panorama del problema de viviendas para los trabajadores mexicanos (léase labrumadora mayoría de mexicanos) ¿podrá tener aplicación la fracción XII del artículo 123 constitucional, y las Leyes que de él dimanen? En nuestro concepto, la respuesta es por desgracia, NO.

Veamos: En la edición del FOVI intitulada Programa Financiero de la Vivienda.- Evaluación y Proyección ya citado - leemos:

- \* "Las informaciones estadísticas disponibles señalan que, a mediados de la década anterior, existían 1.2 millones de personas ocupadas en empresas con más de 100 trabajadores. En el caso, muy remoto por cierto, de que todos estos obreros tuviesen derecho a disponer de sus viviendas, habrían de requerirse 61 mil millones de pesos para satisfacer esas necesidades, bajo la hipótesis de que cada unidad habitacional se construyera a un costo de 50 mil pesos.

Aun cuando sólo un cierto porcentaje de ese número de obreros se encontrará en condiciones previstas por la Ley, es evidente la gran magnitud de este problema habitacional, así como la conveniencia de que la aportación de los empresarios no represente cargas demasiado gravosas, que traigan como consecuencia un freno al desarrollo industrial, si fuera afectada severamente la fuente misma de los recursos que originan dicha prestación.

En consecuencia, se consigna la tesis de que los recur-  
sos que hayan de aplicarse a ese objeto deberían ser -  
encauzados conforme a convenios específicos que cele-  
bren los sectores empresariales y obreros, para deter-  
minar las inversiones a cargo de los grupos patronales  
y la capacidad de pago de los trabajadores, establecién-  
dose un fondo a escala nacional, cuya constitución, de-  
sarrollo y utilización habrían de ser reglamentados de  
bidamente. A este fondo podrían acumularse las reser-  
vas que formen las empresas, para cumplir con lo dis-  
puesto por la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Desde otro punto de vista, la Ley Federal del Trabajo  
no señala la entidad que deberá precisar las normas re-  
lativas a las características que hayan de tener las -  
viviendas, en cuanto a superficie y especificaciones -  
generales, de acuerdo con el texto de las fracciones -  
II y III de su artículo 145, ni tampoco menciona la de-  
pendencia que habrá de emitir opinión sobre si dichas -  
viviendas reúnen los requisitos de comodidad e higiene  
que señala el artículo 138.

Al efecto, se estima que las evaluaciones técnicas so-  
bre esta materia escapan de las funciones normales que  
desempeñan las autoridades del trabajo y, por otra par-  
te, que dejar su solución a acuerdos individuales en-  
tre obreros y patrones podría ocasionar innumerables -  
problemas. Por tanto, es conveniente que se elaboren  
normas mínimas sobre las características de las unida-  
des habitacionales, y se obtenga el auxilio técnico de  
organismos especializados en la materia. (págs. 139 y  
140).

### "REFORMAS QUE SE PROPONEN"

Pero no deseamos concluir este trabajo, seguramente limita-  
do por nuestras escasas luces y por lo imperfecto de nuestra -  
condición humana, sin mencionar a manera de modesto corolario,  
que: las razones expuestas nos crean la convicción de que si-  
a la fecha no existen las condiciones para que los patrones a-  
porten viviendas cómodas e higiénicas a los trabajadores, ni -  
siquiera a los que caen dentro de la hipótesis de la Ley, con  
mucho menor razón existieron tales condiciones en la fecha en  
que se promulgó la actual Constitución. Recordamos aquí que -  
la mayoría de las empresas funcionan en los núcleos urbanos; -  
que muchas de ellas o no cuentan con más de 100 trabajadores, -  
o aparentan tener un menor número de ellos; que consecuentemen-  
te, no quedan amparados por la Ley vigente aplicable, los tra-  
bajadores que se constituyen al servicio de los empleadores en  
menor número de 100; que dentro de 1 sistema de libre empresa,  
el patrón se motiva en afanes de lucro debiendo tener razones-

de justicia social; que, aún en la especie de mayor optimismo, los patrones mexicanos ni quieren ni pueden realizar la aportación de viviendas exigida jurídicamente, en vista de la incuestionable realidad económica por la que atraviesa la naciente industria del país, tremendamente atenaceada por una creciente demanda de capitales que, por otra parte, de ser utilizados en la inversión para construcción de viviendas, -- saldrían al amortizarse en bienes raíces, del juego mismo -- del afianzamiento de la industria y el comercio, y en última instancia, dejarían de aplicarse en la consecución de la meta más caramente anhelada por el sector empresarial del sistema capitalista: el frío y antisocial lucro. Y que por todo ello, a lo más que llegaron las ponencias ofrecidas por multitud de especialistas en la materia, en las tantas veces mencionada Reunión Nacional de Estudio para el Desarrollo de la Vivienda Popular, patrocinada por el I.E.P.E.S. del P.R.-I. que tuvo lugar el mes de junio de 1970 en la ciudad de -- San Luis Potosí, S.L.P., fue a ofrecer en términos generales, como solución del problema a que hemos hecho mérito, que se cree un organismo oficial público que bien afronte en exclusiva la superación de dicho problema, o que por lo menos --- coordine a los sectores oficial y privado.

De nuestra parte, pensamos que si ha de mantenerse el sistema de economía mixta, que preconiza nuestra Constitución y las leyes secundarias aplicables, tanto la una como las otras deben reformarse, unificándolas en el criterio de que -- los patrones a lo sumo, deben cooperar, como sucede en Francia, con la aportación de un porcentaje de los tabuladores -- de sueldos de sus trabajadores, que sean proporcionales tanto a las necesidades de habitación de sus propios trabajadores, cuanto a las necesidades concretas de la empresa, dejando la posibilidad de un lucro, lo menos desorbitado posible.

Empero, si por el contrario, se asume que para la solución integral del problema habitacional de los trabajadores, es necesario modificar el sistema llamado de economía mixta, tornándolo en un sistema de economía socialista, también deberá modificarse nuestra Constitución y la Ley Federal del Trabajo, estableciendo los canales jurídicos adecuados a la supresión de la propiedad privada de los medios de producción, a la terminación del libre juego de la oferta y la demanda.

En ambos casos, es criterio nuestro que la Ley Suprema y las que de ella emanan, deban ser modificadas para que teniendo la unidad y congruencia requeridas, dejen de ser letra muerta, dejen, en suma, de ser violadas día a día como ha venido sucediendo.

Este criterio nuestro acaso encuentre su explicación en el deseo vehemente de reafirmar nuestra fe en la inmanencia de la justicia que en nuestros días sólo puede tener sentido y razón de ser, en la medida en que sea justicia social.

## CONCLUSIONES

-----

- PRIMERA:- La Constitución Mexicana y las leyes que de ella emanan, se apoyan en ideologías antitéticas.
- SEGUNDA:- Esas ideologías antagónicas, se reflejan en la vida económica, social y jurídica del país.
- TERCERA:- La libre empresa, basada en la propiedad privada de los medios de producción, ha producido en México una situación de difícil solución con respecto a la vivienda para los trabajadores.
- CUARTA:- Las contradicciones del sistema económico adoptado por nuestro sistema jurídico, provocan que -- las orientaciones de carácter social contenidas en el artículo 123 en materia de vivienda para los trabajadores, no se apliquen en la práctica.
- QUINTA:- Si ha de buscarse una solución al problema habitacional de los trabajadores dentro del sistema de economía mixta, deben modificarse las normas aplicables de la Constitución y de las Leyes Secundarias, suprimiendo la obligación de que sean los patrones los que aporten las viviendas para los trabajadores.
- SEXTA:- En el caso de la modificación señalada en la conclusión anterior, sólo se obligue a los patrones a cooperar en la solución del problema, con una cantidad proporcional derivada de los tabulados de salarios de sus trabajadores, que no impida el incremento de sus negocios, ni un lucro razonable.
- SEPTIMA:- De prevalecer el sistema de economía mixta, sea el Estado quien por medio de un organismo oficial único, dirija y coordine a las instituciones públicas y privadas avocadas a la solución del problema.
- OCTAVA:- De reconocerse como solución integral a la aportación de viviendas para los trabajadores, el -- cambio de economía mixta a economía socialista, -- también deberán modificarse las normas aplicables

de la Constitución y de la Ley Federal del Trabajo, por lo que se refiere a las instituciones liberal-individualistas que contienen.

NOVENA:-

En ambos casos deben modificarse dichas leyes, para darles unidad ideológica y facticidad, evitando así que por las incongruencias con la realidad que en las mismas se apuntan, sigan siendo inaplicables, y constituyendo letra muerta.

O B R A S   C O N S U L T A D A S

---

- . CAMBEROS URIBE FRANCISCO, Arq. y ARIAS LUNA RAUL, Lic.- "La Habitación Popular como Problema Socio-económico de la Nación".- 1970
- . CONSTITUCION DE 1917
- . CONVENIOS Y RECOMENDACIONES 1919-1966.- O.I.T.-1966
- . CUEVAS FELIX JORGE, Arq.- "Ideas Generales para la Planeación de la Vivienda en México".- 1970.
- . DE LA CUEVA MARIO, Dr.- "Derecho Mexicano del Trabajo.- 1949
- . DEL RIO ALMA ELIZABETH, Dra.- "Vivienda Popular y Psicología Social".- 1970
- . DIETZ, KOTH and SILVA.- "Housing in Latin America".- - 1965
- . EL BIENESTAR DEL PUEBLO.- Gob. de la URSS.- 1970
- . GONZALEZ RAMIREZ MANUEL, Lic.- "Epistolario y Textos de Ricardo Flores Magón.- 1964
- . H. KLABER EUGENE y S. BUTTENHEIM HAROLD.- "Enciclopedia Americana".- 1961
- . LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931
- . LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970
- . LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. 1963
- . LEY DEL ISSSTE.- 1959
- . LIKOVA LIDIA, Dra.- "La Asistencia Social en la URSS".- 1968
- . MC LEAN Y ESTENOS ROBERTO, Dr.- "Sociología del Perú".- 1959
- . NODARSE JOSE J. Dr.- "Elementos de Sociología".- 1968

- PROGRAMA FINANCIERO DE LA VIVIENDA.- EVALUACION Y PROYECCION.- FOVI.- 1970
- S. CANALIZO CARLOS, Dr.- "Sugestiones al Problema de la Habitación en las Clases Humildes".- 1970
- SALVADORI MASSIMO, Dr.- "Los Estados Unidos".- Biblioteca Universal de Life.- 1968
- YLLANES RAMOS FERNANDO, Lic.- "Casas para Obreros en el Anteproyecto de la Ley Federal del Trabajo".- El Foro.- 1968

INSTITUTO ACOSTUMBRADO  
M A M U