



*Universidad Nacional Autónoma
de México*

FACULTAD DE DERECHO

*“ La Acción del I.N.F.O.N.A.V.I.T.
En el Medio Rural ”*

TESIS PROFESIONAL

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

MIGUEL CAJERO DIAZ



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.

ESTA TESIS PROFESIONAL FUE ELABORADA
EN EL SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO -
BAJO LA DIRECCION DEL SEÑOR LICENCIA
DO LUIS HUERTA CAMPUZANG, SIENDO DI-
RECTOR DEL MISMO EL DISTINGUIDO MAES-
TRO SEÑOR LICENCIADO RAUL LELUS GAR-
CIA, A QUIENES EXPRESO MI RECONCI-
MIENTO POR SU INESTIMABLE AYUDA.

AL SEÑOR LICENCIADO LUIS HUERTA CAMPU
ZANO COLC TESTIFICIO DE AGRADECIMIENTO
POR SU DIRECCION Y VALIOSOS CONSE-
JOS COMO MAESTRO Y AMIGO PARA LA ELA-
BORACION DEL PRESENTE TRABAJO.

A MI MADRE

CON ETTERNA GRATITUD POR SU CONSTANTE
LUCHA DE HACERME UN PROFESIONISTA, -
VAYA ESTE TRABAJO COMO UNA LUESTRAS -
DE MI AGRADECIMIENTO Y TERNURA POR -
LA FE QUE TUVO EN MI.

A MI PADRE

CON ADMIRACION Y RESPETO A CUYOS
ESFUERZOS Y SACRIFICIOS DEBO MIS
ESTUDIOS Y COMO ADMIRACION A SU
INTEGRIDAD Y BUEN EJEMPLO.

A MIS HERMANOS

CARLOS, ENRY, RAFAEL, GUADALUPE,
JUAN, MARINA, GUILLERMINA.
DE QUIENES ESPERO SU CONFIANZA Y
ALIENTO EN LA VIDA.

A MIS TIOS

PROFR. VICTOR, PROFRA. CRISTINA,
ROBERTO, MARIA LUISA, MIGUEL Y -
MARIA, ASI COMO PRIMOS Y FAMILIA
RES.

A MIS CUÑADOS

JOSE FERNANDO, MARIO Y SOBRINOS.

A MIS MAESTROS

LICENCIADOS: ESTEBAN LOPEZ ANGULO,
ROBERTO ZEPEDA MAGALLANES, ROGA -
MARIA DIAZ LOPEZ.
CON ESPECIAL AFECTO.

A MI NOVIA

REBECA
CON ESTIMACION Y CARINO.

A MIS APRECIABLES AMIGOS

SILVESTRE C., GUILLERMO, JOSE
LUIS ARCERAS, AZUCENA, FERNAN-
DO, JOSE LUIS ZEPEDA, BENJA-
MIN, ROSALIA, ELIA, MARY CRUZ.
CON QUIENES TUVE LA OPCORTUNI-
DAD DE CONVIVIR PARA LOGRAR -
NUESTRA SUPERACION.

A LOS SEÑORES

LUIS Y JESUS TREJO R.
CON UNA PRUEBA DE MI ALISTAD.

A MIS COMPAÑEROS DE TRABAJO DEL

INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL
DE LA VIVIENDA PARA LOS TRA-
BAJADORES.

A LA SEÑORA

ROSARIO LUNA DE MIRANDA
VIVIRE AGRADECIDO Y MI RECUER-
DO ESTARA SIEMPRE PRESENTE.

A TODOS LOS CAJESINOS DE MEXICO
CON EL DESHO VIENTENIE DE VERLOS
EL DIA DE MAANA DISFRUTANDO DE
LAS COMODIDADES QUE OFRICE LA VI
DA CIVILIZADA.

VAYA ESTE TRABAJO COMO UNA PRUEBA
DE AGRADECIMIENTO A LA FACULTAD -
DE DERECHO DEL LIBRE Y SOBERANO -
ESTADO DE VERACRUZ.

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	11
CAPITULO PRIMERO	
ANTECEDENTES LEGALES EN MATERIA DE VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES	17
1) ETAPA PRE-REVOLUCIONARIA	17
2) CONSTITUCION DE 1917	25
3) LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931	34
4) LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970	41
5) OTROS ANTECEDENTES DE LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA	47
CAPITULO SEGUNDO	
EL SISTEMA I.N.F.O.N.A.V.I.T.	51
1) COMISION NACIONAL TRIPARTITA	51
2) REFORMAS AL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL Y A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO	56
3) LEY DEL I.N.F.O.N.A.V.I.T.	67
CAPITULO TERCERO	
PROGRAMAS DE VIVIENDA RURAL DEL I.N.F.O. - N.A.V.I.T.	91
1) OFICINA DE VIVIENDA RURAL	91
2) PROGRAMA PILOTO PARA LOS TRABAJADORES EVENTUALES	95
3) PROGRAMA DE VIVIENDA GRANJA	111

CAPITULO CUARTO

EL SUJEC	117
1) DEVENES ANTICIPADOS HISTORICOS	120
2) REGULACION JURIDICA EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL	127
3) REGIMEN DE PROPIEDAD UJDAL	137
4) FUNCIÓN DE UJEDOS	140
5) COM. DE URBANIZACION	142
6) REGIMEN FISCAL	145

CAPITULO QUINTO

PROYECCION DEL PROGRAMA HABITACIONAL EN EL SUJEC URBANIZADO	149
1) CREACION DE UN FONDO PARA LA VIVIENDA SUJEC DEL SUJEC	154
2) FINANCIAMIENTO MIXTO	162
A) CATEGORIAS DE SUBSIDIO:	
I) GOBIERNO FEDERAL, LOCAL.	152
II) INSTITUCION DE CREDITO	
B) APORTACION PATRONAL	164
3) CONSTRUCCION EN LA ZONA DE URBANIZACION	166
4) FORMA DE FISC DEL CREDITO ORGANIZADO	169
5) IMPULSION A LA INCLUSION NACIONAL	170
CONCLUSIONES	171

BIBLIOGRAFIA

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

Ante todo, debo presentar mis excusas al honorable jurado así como al apreciable lector del presente trabajo recepcional, en virtud de que carezco de especial competencia en la materia habitacional. Sin embargo quizás puedan servir de justificación a esta osadía mía dos razones: La primera el hecho de haber recibido los primeros conocimientos jurídicos de mi preparación profesional en una casa de estudios de la provincia mexicana. La segunda, la obligación ineludible, como todo universitario de coadyuvar en la medida de nuestras posibilidades al progreso de nuestra nación y de las clases marginadas, aquellas que desde antaño han sufrido vejatorias privaciones de quienes se las han impuesto - sin pensar que ellos también son patria.

De acuerdo a lo antes aludido, debemos partir de las siguientes premisas, para justificar nuestra modesta investigación:

En nuestro país la escasez de vivienda así como sus pésimas condiciones, son el principal problema de la población y en forma acentuada de la población rural, que presenta una ordenación y funcionamiento social completamente opuesto al de la ciudad. Además, si recordamos que la vivienda a través del tiempo ha constituido una de las necesidades básicas de la humanidad, en la búsqueda de la protección y abrigo contra las intemperencias del medio ambiente; veremos que por lo que

se refiere a nuestro sector agropecuario, éste ha adolecido siempre de tan esencial necesidad.

Más aún, conscientes de que el medio ambiente es un factor condicionante de la conducta humana y de que esta forja el bienestar de la comunidad, es evidente que la vivienda es el elemento básico con que debe contar nuestro campesino, ya que, está científicamente establecido que los principales focos de infección y de delincuencia se originan en las barracas o hacinamientos de gente que habita en condiciones indignas de su calidad de seres humanos.

Ante este contexto social, se suscita la necesidad de proveer a nuestro medio rural de viviendas cómodas, higiénicas y en cantidad suficiente, para darles así una oportunidad de superación que redundará en el beneficio colectivo, ya que, satisfecha esta carencia, el individuo siente participación de grupo y esto le inspira una dedicación personal en su realización humana. Así mismo, la seguridad y comodidad en el vivir conllevan al espíritu de arraigo en su lugar de origen tan necesario para la economía nacional, e inclusive se evita de esta manera el fenómeno migratorio a las ciudades que se ha producido en las últimas décadas.

Por otra parte se reconoce universalmente que es responsabilidad de los gobiernos la formulación de políticas y programas nacionales de vivienda, con el objeto primordial de mantener como mínimo cierto número de viviendas que satisfagan las necesidades de la colecti-

vidad o mejorar las condiciones habitacionales existentes. Así mismo, debemos reconocer que para ejecutar los programas nacionales de vivienda debe existir un organismo nacional encargado exclusivamente de la política nacional en materia de vivienda y que tenga la autoridad necesaria y los medios para ejecutar los programas nacionales que se formulen de conformidad con la política adoptada. En efecto, tal es el caso de nuestro país, donde existe el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; organismo gubernamental - descentralizado que fue creado por mandato Constitucional, y al cual se le encomendó la solución de tal complejo problema que aqueja a la mayoría de nuestra sociedad, especialmente al sector agropecuario.

Como veremos en su oportunidad, la institución antes mencionada no ha sido lo suficientemente capaz para construir las viviendas que demandan las necesidades del país; de ahí el porqué del título que se desprende de la tesis profesional que nos ocupa. En este orden de ideas, a continuación desglosaremos el contenido temático de los capítulos, que integran la estructura de nuestra investigación, esperando al mismo tiempo que de alguna manera podamos contribuir a resolver tan complejo problema y de tan profundo sentido social.

El capítulo I Antecedentes Legales en Materia de Vivienda para los Trabajadores. Tiene como punto de partida el análisis de las condiciones tan inhumanas en que vivían nuestras clases asalariadas tanto rural como

urbanas durante el régimen de Porfirio Díaz. Toda vez - que es en esta época cuando se agudizan los problemas - agrario y obrero en nuestro país.

A continuación pasamos a relatar las discusiones tenidas durante que se suscitaron, en el seno del Constituyente de 1917, en materia de vivienda para los trabajadores; lográndose en esta memorable reunión una de las mayores victorias de carácter social del siglo XX, - la inclusión en nuestro Texto Fundamental vigente de - los artículos 27 y 123 Constitucional.

Después de adelante se lleva a cabo un breve estudio exegético de la Ley Federal del Trabajo de 1931, señalando las irregularidades y deficiencias jurídicas - que presentaba dicho ordenamiento laboral, dando así paso a la nueva Ley reglamentaria del artículo 123 Constitucional del año de 1970, que de igual forma fue elaborada con las irregularidades de su antecesora, sobre todo en su capítulo habitacional. Finalizamos este apartado con una serie de antecedentes legales post-revolucionarios en materia de vivienda para trabajadores.

En el capítulo II El Sistema I.N.F.C.N.A.V.I.T. Intentamos demostrar que una vez aclarada la visión del legislador en materia habitacional; se ve presionado a expedir las posibles fórmulas de solución al problema, - estas soluciones dieron lugar a que se reformara el artículo 123 Constitucional en su fracción XII, así como su Ley reglamentaria para crear el organismo que ven-

dría a satisfacer las necesidades sociales, para lo -
cual, de igual manera, hemos efectuado un breve estudio
excepcional de las mismas.

Concluimos nuestro capítulo segundo con un -
análisis profundo y detallado de la Ley Orgánica que re-
gula todas las actividades del Instituto del Fondo Na-
cional de la Vivienda para los Trabajadores, en sus di-
versas facetas.

Por lo que se refiere al capítulo III Progra-
mas de Vivienda Rural del I.N.F.C...A.V.I.T.- Hemos in-
tentado dejar constancia sobre la incapacidad y poca so-
lidad social por parte de este organismo ante el -
dantesco espectáculo que presenta el agro mexicano en -
la actualidad. Para lo cual habremos de analizar los -
programas elaborados por su Oficina de Vivienda Rural.

En el capítulo IV El Ejido.- Presentaremos la
figura agraria por medio de la cual presuncimos se resol-
vería en gran parte el problema de la habitación en nues-
tro sector rural; dada las peculiares características -
de cooperativismo y ayuda mutua, que podemos encontrar
en el ejido mexicano. Ya que la experiencia nos ha de-
mostrado que en otras empresas similares se han obteni-
do resultados positivos.

Para este efecto, realizamos un recorrido his-
tórico y legislativo del mismo, llegando hasta su régi-
men actual en la Ley Federal de Reforma Agraria.

Finalmente en el capítulo V Proposición del -

Programa Habitacional en el Ejido Mexicano.- Proponemos los puntos básicos y los mecanismos financieros e inclusive técnicos sobre, los cuales, desde nuestro punto de vista muy particular, debe girar el proyecto habitacional que proponemos, auxiliándonos a la vez de la Ley Federal de Reforma Agraria, que juntamente con el Mandato Constitucional, ha de servirnos como fundamento jurídico de nuestro trabajo.

Debido a la complejidad y amplitud de la problemática tratada, que obliga a un nivel más profundo de estudio y análisis, suplico disculpen los errores y equivocaciones en el desarrollo de mi trabajo, en la esperanza de que el programa que proponemos, algún día, será la solución de los problemas que aquejan a nuestros hermanos los campesinos.

CAPITULO I

ANTECEDENTES LEGALES EN MATERIA DE
VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES

1) ETAPA PRE-REVOLUCIONARIA.

Con antelación al movimiento revolucionario de 1910 y aún a la promulgación de la Constitución de 1917, nuestro país se desenvolvía en un régimen de desigualdad e injusticia, fundamentalmente durante el porfiriato, en cuya época se agravan los grandes males que venía arrastrando la sociedad mexicana desde la Independencia: Por una parte la situación miserable y opresiva en que vivían los labradores de la pequeña hacienda y los trabajadores del campo y, por la otra, el sistema tan inhumano a que estaban sometidos los obreros en los talleres, los comercios y las fábricas. Los problemas que en la actualidad conocemos como agrario y obrero, adquirieron en aquel entonces enormes dimensiones.

El problema Agrario se agudizó en virtud de la venta tan exagerada de los terrenos baldíos; el latifundismo aumentó mucho en esta época, impidiendo casi por completo la expansión de la pequeña propiedad agraria. Faltas de tierra en que instalarse las nuevas generaciones de campesinos se vieron obligadas a engrosar las filas de los asalariados de la ciudad. Por su parte, los grandes propietarios rurales procuraron ampliar sus haciendas apropiándose de las tierras vecinas que pertenecían a campesinos humildes o a pueblos indígenas. Es menester recalcar que los tres millones de jornaleros que había en 1910 se hallaban en la más completa miseria, porque el salario que se pagaba en el campo (25 centa--

vos diarios) era igual al que se pagaba a fines de la colonia (dos reales), en tanto que los precios de las subsistencias habían aumentado en alta proporción. En consecuencia, nada de extraño tiene que el malestar y el espíritu de rebeldía cundiera por doquier en el agro mexicano, sobre todo al final del porfiriato, que fue cuando los abusos y la opresión cobraron mayor fuerza.

En cuanto al problema Obrero, la situación de los obreros de las minas y las ciudades no era tan aflictiva como la de los trabajadores del campo, sin embargo, dejaba mucho que desear: la jornada de trabajo era muy larga, - pues oscilaba entre las doce y quince horas; no estaba reglamentado el trabajo de las mujeres y los niños; faltaba en muchos oficios el descanso dominical; no existía indemnización obligatoria por accidentes; los salarios eran bastante bajos y sufrían reducciones mediante las tiendas de raya; - además de las deducciones por concepto de servicios médicos y religiosos.

El malestar producido por todas estas causas, con las que tropiezan los obreros para mejorar su condición, seguirán aumentándose y agravándose, sobre todo a medida - que la industrialización avanza, particularmente cuando la crisis económica de los últimos años del porfiriato motivó numerosos despidos que originan el descenso del nivel de vida de los trabajadores (1).

(1) Wigberto Jiménez Moreno. Historia de México. Editorial Eclal S.A. México 1963. Unidad XX. Pág. 555 y 557.

Sin embargo, todo esto es de explicarse, ya — que por esas fechas México, como consecuencia de un enfo que "iusprivativista", se encontraba rezagado en cuanto al tratamiento de los problemas laborales y de la preven ción y la seguridad sociales que ya habían encontrado ca bida en algunos países Europeos.

En consecuencia, dentro de este marco privati vista los pequeños grupos obreros no tenían capacidad pa ra introducir medidas de protección y tutela en favor — del trabajador, ni mucho menos para establecer el dere— cho obrero a una vivienda digna, dado que se vivía en un sistema cerrado y fincado en medidas de represión.

El problema no pasó inadvertido a quienes en — la época de la dictadura se fueron a la oposición, y así observamos como, a traves de libros, revistas y artícu— los periodísticos, es objeto de crítica tan inhumano sis tema.

Ya que el problema habitacional prerevoluciona rio es objeto de análisis en el presente inciso de nues tro trabajo, consideramos de interés transcribir los co mentarios a que hace alusión el periodista norteamerica no John Kenneth Turner, autor de la obra "México Barbaro" respecto a la problemática habitacional durante el porfi riato, en los siguientes términos: "Por lo que se refie re a la habitación, las casas de vecindad de Nueva York son palacios comparadas con las casas de vecindad de la Ciudad de México. A 500 metros en cualquier dirección —

del gran paso de la Reforma, la magnífica avenida por la que se hace pasear a los turistas y por la cual suelen ellos juzgar a México, el investigador encuentra tales condiciones de vida que no se ven en ninguna ciudad que merezca el nombre de civilizada. Si en todo el país hay una sola ciudad con un sistema de alcantarillado ignoro su nombre."

"Los viajeros que se hayan alojado en los mejores hoteles de la capital mexicana quizá levanten las cejas al leer mis afirmaciones, pero una pequeña investigación mostrara que no más del 29% de las casas dentro de los límites de esa ciudad, tiene un abastecimiento regular de agua con que limpiar los excusados, mientras que hay manzanas densamente pobladas que carecen por completo de agua, tanto para la limpieza como potable."

"Bastan unos minutos de reflexión para darse cuenta de lo que esto significa. Como resultado de esas condiciones insalubres, la proporción de fallecimientos en la Ciudad de México, se halla siempre entre 5% y 6%, por lo general más cerca de esto último, lo cual es superior al doble de la mortalidad en las bien regidas ciudades de Europa, de los Estados Unidos y aún de Sudamérica; ello prueba que la mitad de la genta muere en la metrópoli de Díaz por causas de insalubridad y falta de higiene",

"Según estadísticas realizadas durante el régimen de Díaz, demostraron que cerca de 200 mil personas - de la capital, o sea un 40% de su población, dormían so-

bre piedras, esto, no quiere decir en las calles porque - no estaba permitido en las mismas, ni en los parques, sino en los suelos de los alojamientos baratos comunmente - llamados mesones."

Un mesón es un albergue tan miserable que sólo son peores las galeras o cárceles-dormitorios de los esclavos de tierra caliente, así pues los miserables andrajosos que andan en las calles de la ciudad llegan a los mesones a alquilar con tres centavos de cobre un breve y limitado refugio, un pedazo de suelo desnudo en que echarse, un petate, la compañía de sabandijas que se crían en la suciedad, y un mal descanso en un aposento nauseabundo con 100 personas o más, que roncan, se mueven, se quejan, y que son hermanos en el dolor" (2).

Por otra parte, según el censo de 1900 existían en la Ciudad de México 368 777 personas y de éstas, unas 100 mil dormían a campo raso y otras 25 mil pasaban las - noches en los mesones por tres centavos diarios.

Resumiendo no se encuentra en esta época, es decir, durante el siglo XIX, una política definida tendiente a dotar de viviendas "habitables" a la clase trabajadora y de bajos ingresos.

Con respecto a la trayectoria legislativa de - México, está arroja algunos antecedentes que fueron considerados en las deliberaciones del Constituyente de Querétaro en materia de vivienda. Los antecedentes que se - localizan son de orden estatal, toda vez que la materia

(2) John Kenneth Turner. México Bárbaro. Editorial Costa Amic. México 1967. Pág. 99 a 101.

de trabajo no se incorporaría a la órbita de lo federal - sino hasta el 6 de Septiembre de 1929, como un fruto más de la fuerza expansiva del derecho federal.

Así tenemos que aún antes de la Constitución de 1917 destacan algunas leyes en materia de prevención social, como la ley Villada de 1904, la de Bernardo Reyes de 1906 y la de Dióquez de 1914. Entre otros datos es curioso observar como entre los revolucionarios mexicanos - se encuentra presente el problema de la habitación, y así vemos como en el plan político-social de Gildardo Magaña de marzo de 1911, proclamado por los estados del sur y - que aglutinó a más de 10 mil hombres, se establecía en su fracción XII; Se revisará el valor de las fincas urbanas a fin de establecer la equidad de los alquileres, evitando así que los pobres paguen una renta más crecida relativamente al capital que estas fincas representan. A reserva de realizar los trabajos posteriores para las construcciones de habitaciones higiénicas y cómodas, pagaderas en largos plazos para los obreros.

Que curioso también es observar como el propio Don Francisco I. Madero, en su natal Coahuila, no sólo elevó los salarios de sus trabajadores y estableció escuelas para los hijos de los campesinos, sino además les construyó casas higiénicas; Por su parte, el día 12 de Diciembre de 1914, el primer jefe Don Venustiano Carranza expidió - un decreto que adicionaría el Plan de Guadalupe, en el - que se comprometía a expedir y poner en vigor, durante la

lucha armada todas las leyes, disposiciones y reglamentos encaminados a mejorar las condiciones del peón rural, - del obrero y en general de las clases proletarias (3).

Pero, sin duda, el antecedente más sobresaliente en materia de vivienda obrera es la Ley sobre casas de obreros y empleados públicos que promovió Enrique Creel, Gobernador del Estado de Chihuahua.

Este último cuerpo legal era un instrumento especializado en materia de vivienda, pero presenta la lími tante de no preveer mecanismos financieros de promoción - y de solamente consignar algunos estímulos como eran: - exención del pago del impuesto predial y de los relativos a la titulación; exención del pago de cualquier cantidad por concepto de inscripción en el registro público de la propiedad; disminución en el precio tratándose de terre-- nos municipales y restricciones a la posibilidad de que - la vivienda pudiera ser embargada, salvo en caso de crédi tos fiscales, hipotecarios o refaccionarios (4). Además, haciendo gala de un enfoque paternalista, se preveía que podrían otorgarse predios a los trabajadores que se hubie sen distinguido por su amor al trabajo y por su temperan-- cia, según los registros que al efecto llevaran a cabo las jefaturas políticas (5). Los artículos siguientes consigna ban otros estímulos al buen comportamiento de los trabaja-- dores.

(3) Riveros Acosta B. Indiferencia de la Ley Federal de Reforma Agraria en Materia de Otorgamiento de Créditos para la Construcción de Vivienda a Ejidatarios. Tesis Profesional. UNAM.

(4) Artículo 1.

(5) Artículo 16.

En el terreno de los movimientos políticos, el primero de Julio de 1906 se da a conocer el Programa del Partido Liberal, suscrito por Ricardo Flores Magón, Juan Sarabia, Librado Rivera y otros precursores, que comprende la reglamentación de los artículos Constitucionales 60 y 70, tendientes a garantizar la libertad de asociación, de expresión y de prensa entre otros. En materia obrera, señala la jornada de 8 horas de labor y salario mínimo, ley tutelar que mejore las condiciones de los asalariados y seguro sobre accidentes de trabajo; obligación de los empresarios de ocupar mayoría de trabajadores mexicanos, la higiene en los talleres, el descanso dominical, y la necesidad de otorgar a los trabajadores ALOJAMIENTOS HIGIENICOS. Este programa planteaba, con amplio sentido visionario, una concepción histórica que se manifestó en forma clara en los acontecimientos de Río Blanco y Cananea; recoge los pronunciamientos consignados por los reformadores de la Constitución de 1857, símbolo de los derechos humanos fundamentales, y sienta las bases que plasma nuestra Constitución vigente, al consagrar como una garantía social el derecho de los trabajadores del país a una habitación digna y decorosa que eleve su nivel de vida (6).

2) CONSTITUCION DE 1917.

El 14 de Septiembre de 1916, Don Venustiano Carranza dió a conocer el decreto que reformó algunos artículos (7) del Plan de Gaudalupe.

En los considerandos explicó que la Constitución de 1857, a pesar de la bondad de sus principios, no era la más adecuada para satisfacer las necesidades públicas; ya que en ella se corría el peligro de que el Ejecutivo absorbiera a los otros dos poderes, creando una nueva tiranía. Por esto, el camino más adecuado para evitarlo sería convocar a un Congreso Constituyente, a través del cual la Nación expresara su voluntad.

Con base a este documento se expidió la convocatoria al Constituyente, la cual establecía que la acamblea se reuniría en la ciudad de Querétaro y quedaría instalada el primero de Diciembre (1916); en el artículo segundo se señalaba el día 22 de octubre para la votación que el pueblo haría para nombrar diputados; se establecía que el mismo Congreso calificaría la elección de sus miembros y resolvería cualquier duda sobre ellos y además se prevenía que la primera Junta preparatoria tendría lugar el 20 de noviembre (1916). Después se señalaba la forma en que deberían jurar los diputados para entrar en funciones, se prenotaba la presentación del proyecto de Reformas por parte de Carranza, y se indicaba que terminada la Constitución debían prestarle juramento todas las autoridades

(7) Artículos 4, 5 y 6.

públicas (8).

Una vez instalado el Congreso, se procedió a --
plaamar en lo que habría de ser nuestra Carta Fundamental,
todas aquellas ansias populares de justicia, seguridad y
bienestar social que habían dado lugar al estallido de la
violencia revolucionaria. Para tal efecto el primero de -
Diciembre de 1916, Don Venustiano Carranza hizo entrega -
al Congreso de Querétaro del proyecto de Reformas Consti-
tucionales, y al dirigirse a los diputados expresó que -
con las reformas que se proponían, se esperaba que pudie-
ran atenderse satisfactoriamente todas las necesidades so-
ciales.

Por lo que se refiere al proyecto original en -
materia laboral, las cuestiones relativas a la reglamenta-
ción del trabajo estaban contenidas, dentro del capítulo
de las Garantías Individuales, en el artículo 5o Constitu-
cional, mismo que consagraba la garantía de libertad de -
trabajo.

Tomando en cuenta que una de las principales -
causas del movimiento revolucionario de 1910 fueron las -
condiciones aflictivas en las que se encontraban los obre-
ros, en el sentir del Constituyente surgió la imperiosa -
necesidad de reglamentar en una forma más eficaz lo rela-
tivo a las relaciones laborales.

De esta manera, en los debates que suscitó el -
artículo 5o Constitucional, el diputado Victoria expresó

(8) Jorge Carpizo. La Constitución de 1917. Coordinación
de Humanidades. Edición conmemorativa. México 1973.
UNAM. Pág. 69 y 70.

el 26 de Diciembre de 1916: "Vengo a manifestar mi inconformidad con el artículo 5o en la forma que lo presenta - la comisión, así como por el proyecto del ciudadano primer jefe, porque en ninguno de los dictámenes se trata el problema obrero con respeto y atención que merece" (9).

A su vez, el diputado Manjarrez, quien fue el primero en proponer que el problema laboral se tratara en todo un capítulo, o en todo un título de la Norma Fundamental, dijo ante sus colegas: "Creo que debe ser más explícita nuestra Carta Magna, sobre el problema de los trabajadores y precisamente porque debe serlo, debemos dedicarle toda atención y, si se quiere, no un artículo, no una adición, sino todo un capítulo, todo un título de la Carta Magna" (10). En igual sentido se manifestaron los diputados Del Castillo, Cravioto, Jara y Macías, pidiendo la inclusión de las bases generales sobre la legislación obrera dentro de un artículo especial, auténticamente revolucionario que pudiera ser ejemplo para las demás Constituciones del mundo.

Es preciso señalar que los planes políticos y las leyes de la época preconstitucional influyeron en el pensamiento de estos notables diputados, quienes defendieron con vehemencia sus puntos de vista en los largos debates efectuados a finales de Diciembre de 1916. Sin embargo, sólo se pensaba en la necesidad imperiosa de reglamentar -

(9) I.N.F.O.N.A.V.I.T. Una Nueva Institución de la República 1972-1976. México, D.F. 1976. Pág. 15.

(10) Jorge Carpizo. Op. Cit. Pág. 113.

las relaciones laborales en cuanto a las garantías mínimas que debían disfrutar los obreros; salario mínimo, condiciones de trabajo adecuadas, jornada laboral máxima, - prohibición de trabajo nocturno a mujeres y menores.

A pesar de ello, el diputado Macías, comisionado por el primer jefe Venustiano Carranza para realizar una exhaustiva revisión de todos los ordenamientos laborales de la época, en el memorable debate de 28 de Diciembre de 1916, manifestó ante el Congreso Constituyente que, aparte de las garantías mínimas para los obreros, era necesario otorgarles el derecho a la HABITACION como un medio para elevar su medio de vida, estimando que, como factor de la producción era importante que el trabajador dispusiera de una habitación cómoda e higiénica donde pudiera convivir sanamente y en forma decorosa con sus familiares. Era necesario convertir al obrero, de una simple herramienta de trabajo en un ser humano completo.

En este orden de ideas, Macías entre otros conceptos manifestó: "Como ustedes ven, la protección al trabajador es completa, ni las leyes americanas ni las leyes inglesas, ni las belgas, conceden a los trabajadores de aquellas naciones lo que este proyecto de ley concede a los obreros mexicanos, casas secas aereadas, perfectamente higiénicas, que tengan cuando menos tres piezas, estarán dotadas de agua y si no la hubiese a una distancia de 500 metros no se les podrá exigir que paguen". Agregó Macías, "Hay que elevar señores diputados, al trabajador de la miseria en que se encuentra, hay que sacarlos de -

las chozas inmundas en que vive en las haciendas y en las fábricas para decirle: Sois hombre y mereceis como ciudadano de la república todas las consideraciones que merece un hombre libre" (11).

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

Dicho proyecto expresaba: "El Congreso de la - Unión y las legislaturas de los estados, al legislar sobre trabajo de carácter económico en ejercicio de sus facultades respectivas deberán ajustarse a las siguientes - bases:

XII. "En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otro centro de trabajo que diste más de 2 kilómetros de los centros de población, los patrones es tarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas por las que podrán cobrar ren tas que sean equitativas. Igualmente deberán establecer - enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad".

La comisión revisora en su dictamen de 23 de - enero de 1917 fortaleció el alcance del precepto en cuestión manifestado. "La renta que tendrán derecho a cobrar los empresarios por las casas que proporcionen a los - - obreros puede fijarse desde ahora en el interés del medio

(11) Cámara de Diputados. Grandes Debates Legislativos del Congreso de la Unión. México 1973.

porciento mensual. De la obligación de proporcionar dichas habitaciones no deben quedar exentas las negociaciones establecidas en algún centro de población, en virtud de que no siempre se encuentran en lugar poblado alojamientos higiénicos y cómodos para la clase obrera" (12).

De este modo, el texto del artículo 123, fracción III, fue redactado el propio 23 de enero de 1917 en los términos que a continuación se transcriben, incluyendo a los empresarios cuyas negociaciones estén localizadas en centros de población:

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

XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio porciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberá 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 -

(12) I.N.F.C.E.A.V.I.T. Disposiciones Legales. México, D.F. 1976. Pág. 16.

cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas".

Una vez discutido el dictamen se aprobó por - 163 votos a favor sin que hubiera oposición alguna. De in^{mediato}, las legislaturas estatales legislaron en materia laboral para que iniciaran su vigencia las bases Constitu^{cionales}, ya que después de la promulgación de la Consti^{tución} de 1917, se dieron a la tarea de regular las rela^{ciones} obrero-patronales.

En materia habitacional, la mayoría de las le^{yes} locales seguirán los lineamientos de la fracción XII del artículo 123 Constitucional y algunas sólo se limita^{rán} a transcribirlo.

A continuación haremos un análisis a groso modo de la actividad legislativa realizada por las entidades - federativas:

Hubo legislaciones como la de Veracruz que aña^{dieron}, que en los lugares no fijos y fuera de las pobla^{ciones}, se cumplía con la obligación, proporcionando car^{pas} y catres de compuerta.

Las leyes de Colima y Jalisco incluían un terre^{no} a favor de los trabajadores del campo con una dimensión no menor de dos mil metros cuadrados para su exhaustivo - provecho; además las habitaciones deberían ser aprovecha^{das} junto con los planes hechos por la autoridad sanita^{ria}, para verificar condiciones de comodidad y de higiene.

La ley del Estado de Hidalgo indicaba que las - habitaciones no podrían estar a más de tres kilómetros de

los centros de trabajo, en caso contrario debería proporcionar transporte gratuito.

La legislación Oaxaqueña determinó la distancia máxima de dos kilómetros imponiendo igualmente la obligación de suministrar transporte gratuito a los obreros.

La ley de Aguascalientes prohibía el uso de chozas y cuevas y establecía que las rentas serían equivalentes al uno por ciento del valor catastral de la finca.

El legislador de Zacatecas estableció que las habitaciones debían contar con los servicios necesarios, entendiéndose por estos los de baño, lavaderos, comedores, inodoros y agua potable.

La ley reglamentaria de Coahuila agregó que cuando se tratara de trabajadores que prestaren sus servicios fuera de las poblaciones y vivieran con el patrón, éste tenía la obligación de proporcionarles alimentación (13). A pesar de lo avanzado de algunas de estas leyes la obligación patronal nunca llegó a cumplirse satisfactoriamente en un primer término a las siguientes causas:

- A) La situación económica en que había quedado el país al terminarse el movimiento armado de 1910.
- B) La crisis económica internacional de 1929 que afectó desde luego en forma muy importante a México.
- C) El desarrollo desigual de la industria en el país.
- D) La tasa de crecimiento demográfico urbana, que está considerada como una de las más grandes del mundo.
- E) La emigración del campo a las ciudades que ofre-

(13) Disposiciones Legales. Op. Cit. Págs. 17 y 18.

rían indudablemente mejores condiciones de trabajo, como resultado del desarrollo industrial de México.

F) La resistencia de los patrones a cumplir con el mandato Constitucional.

G) El que los patrones no tenían los recursos económicos suficientes para afrontar en forma individual la construcción de viviendas de sus obreros (14).

Y en un segundo término, porque la mayoría de las leyes locales tuvieron vigencia poco tiempo en virtud de las reformas Constitucionales de 1929.

3) LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931.

El Conatituyente de Querétaro, al incluir en la Constitución el artículo 123: "Del trabajo y de la Provención Social", estableció las bases sobre las que deberían legislar, tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los estados; pues originalmente decía el preámbulo del citado artículo 123: "El Congreso de la Unión y - las legislaturas de los estados deberán expedir leyes sobre el trabajo fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir las bases siguientes....". Las facultades que se concedían a las legislaturas de los estados para - legislar en materia de trabajo, "fundadas en las necesidades de cada región", estaban perfectamente justificadas; pero la práctica, esto es, la realidad vino a crear la necesidad de que fuera solamente el Congreso de la Unión el que legislara en esta materia, toda vez que en las legislaturas locales, como lo hemos señalado en el inciso anterior no hubo una clara aplicación del mandato Constitucional, por lo que se dejó a las autoridades de los estados únicamente la aplicación de la ley en sus respectivas jurisdicciones (15).

Efectivamente el 31 de agosto de 1929 se reformó la fracción X del artículo 75 y el 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableciéndose la facultad del Congreso de la Unión para legislar - en materia de trabajo, creándose por tal motivo las comi-

(15) Víctor Manuel Varela. Ley Federal del Trabajo. Ediciones Ceron. México 1951. Pág. 7.

siones respectivas que se encargarían de redactar una Ley Federal que rigiera en toda la República.

Dos años después de las reformas al texto Constitucional, el 18 de agosto de 1931, se promulgó la Ley - Federal del Trabajo y la federalización de la materia laboral significó un avance de importancia en la formación del derecho mexicano del trabajo.

En materia habitacional, la ley presentaba algunas limitaciones. En efecto, el artículo 111 fracción III de la Ley en cuestión se limitó a transcribir el texto del artículo 123 Constitucional y supeditó la vigencia del - precepto a la posterior reglamentación por los Ejecutivos Federal y Locales en sus respectivas jurisdicciones, dicho texto rezaba:

Artículo 111. Son obligaciones de los patrones:

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

El Ejecutivo Federal y los de las Entidades Federativas en su caso, atendiendo a las necesidades de los trabajadores, a la clase de duración del trabajo, al lugar de su ejecución y a las posibilidades económicas del patrón, fijarán las condiciones y plazos dentro de los - cuales éste debe cumplir con las obligaciones a que se re fiere esta fracción".

Al plasmar este precepto se supeditó el cumpli-

miento de esta obligación a la expedición de las disposiciones secundarias y se delegaron facultades legislativas al poder Ejecutivo, sin que la Constitución contemplara dicha posibilidad de manera expresa. Sin embargo, la Ley de 1931 dispensó un trato sumamente generoso a los trabajadores del campo al consignar en su artículo 197 lo siguiente:

"Los patrones del campo deberán ... suministrar gratuitamente habitación que reúna las condiciones sanitarias indispensables para la proyección de la vida y la salud de los trabajadores y el terreno necesario para la cría de los animales a que se refiere el artículo 205 de esta Ley, el cual transcribimos a continuación:

"No podrá prohibirse a los trabajadores que críen cerdos y aves de corral dentro del recinto que se hubiere señalado a cada uno para vivienda"(16). Como podemos apreciar esta Ley fue la primera en consagrar a nivel federal, de una manera clara y precisa, la obligación habitacional para los patrones del campo, misma que recoge y plasma la Ley Federal del Trabajo vigente en el artículo 283 fracción II. Volviendo a la fracción III del artículo 111, el reglamento respectivo fue expedido por el Ejecutivo Federal hasta el primero de marzo de 1942. En dicho reglamento se establecieron las bases y condiciones bajo las cuales debían cumplir los patrones la prestación habitacional consignada en el artículo 123. No es el caso de hacer un análisis profundo y detallado de dicho reglamento, en -

(16) Víctor Manuel Varela. Op. Cit. Pág. 73.

vista de su corta vigencia y de que, interpuestos amparos en contra del reglamento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo declaró Inconstitucional.

Evidentemente, al no poder aplicarse el reglamento en cuestión, la obligación de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas no pudo actualizarse. La inconstitucionalidad, según la Suprema Corte de Justicia, se hizo consistir en que la Ley Federal del Trabajo tan solo otorgaba facultades al Ejecutivo para sentar las condiciones y plazos en que los patrones deberían cumplir con las obligaciones del artículo 111, fracción III, pero no para reglamentar dicha fracción.

Trece años después de haber sido declarado inconstitucional el reglamento de referencia, en 1956, se promovieron las reformas necesarias a fin de salvar dicha inconstitucionalidad. Se reformó el segundo párrafo de la fracción tercera del artículo 111 en los siguientes términos: "El Ejecutivo Federal y los de las entidades federativas, en su caso, atendiendo a las necesidades de los trabajadores, a la clase de duración del trabajo, al lugar de su ejecución y a las posibilidades económicas de los patrones expedirán un reglamento para que los patrones cumplan con esta obligación".

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

En esa misma etapa, se expidió, el 5 de mayo de 1934, un decreto que tendía a promover en el Distrito Federal la construcción de viviendas para los trabajadores a base de "que las casas de los obreros resulten de un costo accesible a las condiciones económicas de los adquirentes; disminuyendo su contribución predial; suprimiendo el interés del capital invertido en la construcción; creando un seguro de vida para el caso de fallecimiento del interesado; concediendo liberales plazos de espera en los pagos parciales para casos de suspensión o pérdida de trabajo; dando facilidades para la adquisición de estas casas por medio de la intervención de instituciones de crédito y de la Dirección de Pensiones y, por último, facilitando a las empresas industriales o comerciales del Distrito Federal la adquisición de lotes de casas para sus obreros".

Posteriormente, el 20 de junio de 1934, el Presidente Abelardo L. Rodríguez expidió un decreto autorizando la reducción del precio de venta de las casas para obreros y en sus considerandos explicaba que el 5 de mayo de ese año se habían fijado las condiciones a que se encontraba sujeta la enajenación de casas económicas para obreros construídas por el Departamento del Distrito Federal. Se decía también que, a pesar de las condiciones fijadas en dicho decreto eran muy benéficas para los adquirentes, se quería dar mayores facilidades a las clases laborantes por lo que se había expedido un decreto que autorizaba al Departamento del Distrito Federal a reducir

el precio de venta en una cantidad igual a un veinticinco por ciento del precio de las casas.

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

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

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

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

Las casas se pagaban de la siguiente manera: Se abonaría la cantidad necesaria para cubrir en 120 mensualidades, el costo del terreno, construcción, conexión de

agua, drenaje y urbanización.

En esta revisión de antecedentes es de mencionarse que el 31 de diciembre de 1945 el Presidente Avila Camacho envió al Congreso de la Unión una iniciativa de la Ley Orgánica del Banco del Fomento de la Habitación, S.A. organismo ideado como un instrumento financiero de capital mixto y que estaría en posibilidad de promover y dirigir la inversión de capitales, para realizar un programa de construcción de casas unifamiliares para resolver el problema de la habitación en el Distrito Federal

Los recursos iniciales del Banco fueron de 10 millones de pesos de los cuales 5.1 fueron aportados por el gobierno del Distrito Federal, 1.7 por la Dirección de Pensiones Civiles de retiro, 1.7 por el Instituto Mexicano del Seguro Social, 1.4 por las Compañías de Seguros y Pizanzas y 0.1 por Empresas particulares.

La vida de la Institución fue efímera, pues a finales de 1946, fue absorbida por el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. y con motivo de dicha fusión se creó un Departamento de Habitación que se encargaría de revisar las tareas del desaparecido Banco de Fomento. Durante la corta existencia del Banco se construyeron 750 viviendas de las 1500 que se habían programado para la primera etapa. El proyecto de la Unidad Mixcalco que comprendería 750 viviendas no pudo ser iniciado por la desaparición del organismo por aquellas fechas.

(17).

(17) Disposiciones Legales. Op. Cit. Pág. 20 y 21.

4) LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970.

El derecho del trabajo constituye una unidad in disoluble, pues todos sus principios e instituciones tien den a una misma función, que es la regulación armónica y justa de las relaciones entre el capital y el trabajo. - Esta consideración condujo a la formulación de una sola - ley que, al igual que su antecesora, abarcara todas las - partes de que se compone el derecho laboral. Ya que una - de las mayores preocupaciones del Congreso Constituyente de 1917, como ya hemos dejado constancia en incisos ante- riores, fue el problema de las habitaciones de los traba- jadores al considerar la casa el local donde se forma y - crece la familia y donde se educa a los hijos, de tal ma- nera que constituye una de las condiciones primordiales - para la elevación de los niveles de vida de los hombres (18).

Así pues, cuando se empezaron a realizar los es tudios relativos a la expedición de una nueva Ley Federal del Trabajo, las organizaciones obreras insistieron en - que se reglamentara de una manera específica lo relativo a la vivienda para los trabajadores.

El Estado, consciente de la importancia que re- vestía este aspecto del derecho obrero y de que por más - de medio siglo había sido imposible lograr que se cumplie- ra el postulado del artículo 123 Constitucional, otorgó - un capítulo especial en la nueva Ley Federal del Trabajo

(18) Alberto Truba Urbina. Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada. Editorial Porrúa, S.A., México 1975. Pág. 428.

referido exclusivamente a la habitación de los trabajadores, el capítulo III, del título cuarto, de la ley, denominado "Habitaciones para los trabajadores", y en él dedica los artículos del 136 al 153 a la reglamentación de la fracción XII del artículo 123 Constitucional.

En estos preceptos se establece la obligación de proporcionar habitaciones a los trabajadores de toda empresa que esté situada a más de tres kilómetros de las poblaciones o, cuando siendo menor la distancia, no hubiere servicio ordinario y regular de transporte.

Igualmente se obliga a las empresas situadas dentro de las poblaciones si ocupan a más de cien trabajadores. Así vemos que la solución de 1970 tiene que proseguir por el mismo camino de 1917 al repetir los criterios que no denotan la necesidad obrera de vivienda ni se basan en la fortaleza financiera de las empresas, limitándose a reglamentar la fórmula Constitucional.

Ahora bien, por lo que toca a los beneficiados con habitaciones el artículo 149 establece que serán los trabajadores de planta permanente, con una antigüedad de un año, por lo menos, y que laborarán en empresas con más de cien empleados. Esta disposición nos parece injusta dado que restringe el beneficio a un grupo reducido.

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

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

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

Dejar primordialmente en manos de los trabajadores y patronos la solución al problema habitacional no fue ciertamente lo más adecuado ya que el movimiento sindical obrero no había logrado que en cincuenta años se observara esta obligación en un texto jurídico, menos lo conseguiría en esta forma.

La solución apuntada por el legislador de 1970 con relación a los convenios a celebrarse, propiciaba el enfrentamiento entre los factores de la producción.

Los artículos 148 y 149 de la nueva Ley resultan a todas luces limitados. En el primero de los preceptos señalados se establece que para la asignación de habitaciones tendrían preferencia los más antiguos y, en igualdad de antigüedad, los jefes de familia y los sindicalizados. Para el intérprete de la ley es claro que la volun-

tad del Constituyente, fue otorgar viviendas cómodas e higiénicas a los trabajadores que carecieran de una morada digna y no a los más antiguos. Por ello se estima que se debería haber dado preferencia a los obreros más necesitados y en igualdad de necesidad a los más antiguos.

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

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

Este artículo se antojó poco solidario, pues no se puede concebir que un trabajador posea dos o más casas cuando existen millones de semejantes que viven en habitaciones muy deficientes, por la sola circunstancia de laborar en una empresa con fuerte capacidad financiera (19).

Igualmente, el artículo 151 de la ley señalaba que los trabajadores tendrían derecho a una compensación mensual en tanto no se les entregaran habitaciones, misma que debía fijarse en los convenios respectivos, tomando - en consideración varias circunstancias.

Resulta claro que las pocas empresas que se encontraban en los supuestos establecidos por la ley, habrían

(19) Disposiciones Legales. Op. Cit. Pág. 23.

optado, para solucionar los conflictos, por otorgar una - compensación que únicamente hubiera adicionado el salario. Ahora bien, dicho incremento salarial desde luego no habría solucionado el problema habitacional, pues es fácil suponer, podría destinarse a la adquisición de bienes y - servicios diversos de la compra de una casa habitación pa - ra los trabajadores y sus familias. Ello, en razón de que, la clase trabajadora, en especial aquellas de escasos re - cursos, estaba impedida para acceder al financiamiento ha - bitacional.

Asimismo la derrama de compensaciones hubiera - actuado como elemento inflacionario no solo en el mercado de la habitación, sino en la economía nacional, sin que - por otro lado propiciara una nueva y mayor generación de vivienda. Por todas las razones antes expuestas es claro que si bien es loable el esfuerzo realizado por el legisla - dos de 1970 para regular lo relativo a la vivienda obrera, la solución adolecía de severas limitaciones.

Como consideración final acerca de la nueva Ley Federal del Trabajo es preciso señalar el trato que les - concede a los trabajadores del campo, en virtud de que - nuestra modesta investigación y proposición para solucio - nar la problemática habitacional en el agro mexicano gira en torno a ellos. Así pues en la exposición de motivos de la ley en cuestión se afirma: "El problema de los campesi - nos debe resolverse, principalmente, mediante la aplica - ción del artículo 27 Constitucional, pero la legislación del trabajo es importante porque siempre será necesario -

que algunas personas cooperen, presentado su trabajo, en el desarrollo de las labores agrícolas. Por otra parte, - el proyecto se esforzó en la equiparación de los trabajadores del campo con los de la ciudad, a cuyo efecto, y como primera medida, se emplea el término "Trabajadores del campo".

El artículo 280 se propone asegurar la estabilidad de los trabajadores del campo. A ese fin dispone que los que tengan una permanencia continua de tres meses o más al servicio de la empresa, tienen a su favor la presunción de ser trabajadores de planta.

Los restantes artículos del capítulo tratan de los derechos y obligaciones. Entre estas últimas destacan las que tienen por objeto la atención de los trabajadores en casos de accidentes y enfermedades y la de proporcionar las HABITACIONES con los servicios de estancia, sanitarios, y de un terreno anexo suficiente para la cría de animales de corral (20).

En conclusión podemos afirmar que cuando se elaboró la nueva Ley Federal del Trabajo, no se tomaron en cuenta factores de planeación ni de desarrollo urbano o regional, ni se vieron objetivos concretos para resolver el problema habitacional en forma masiva. Gran limitación fue simplemente abocarse a la reglamentación de la vivienda obrera dejando al margen estos factores de primordial importancia para una solución en concreto.

(20) Alberto Trueba Urbina. Op. Cit. Págs. 440 y 441.

5) OTROS ANTECEDENTES DE LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA.

El antecedente más directo de una acción gubernamental sistemática en materia de vivienda se remonta al año de 1947, cuando el Estado incidió en el mercado de la construcción de vivienda popular. Los primeros esfuerzos fueron limitados, así el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas estimaba en 1951 que se habían construido 4,213 viviendas en los últimos 5 años y promovido 9142 - unidades con recursos de la Dirección de Pensiones Civiles.

Con los ahorros de la población de ingresos medios se establecieron sociedades de ahorro y crédito para la vivienda familiar, como instituciones de crédito abocadas a la movilización y aplicación de esos recursos, pero las altas cargas de operación crediticia, y lo raquítico del sistema financiero nacional desalentaron el desarrollo de estas instituciones. Con el objeto de promover la construcción de unidades multifamiliares en el Valle de México y en otras localidades relevantes, en la década de los cincuentas hubo acciones con recursos de la Dirección de Pensiones Civiles y del Instituto Mexicano del Seguro Social. Las viviendas así generadas se destinaron al arrendamiento barato.

Con el objeto de coordinar los esfuerzos del gobierno federal y de la iniciativa privada en materia habitacional, así como el de promover vivienda de bajo costo para venta o arrendamiento, se creó en 1954 el Instituto

Nacional de la Vivienda y nuevamente la limitación de recursos financieros impidió la obtención de resultados cuantitativos de importancia.

Las medidas innovadoras llevadas a cabo en 1962 y 1963 para el fortalecimiento financiero de la construcción de la vivienda popular, cubrieron aspectos como el de dar incentivos para una mayor participación del sector bancario en la solución del problema, autorizándose para este fin a las sociedades hipotecarias a que cubrieran el monto de los créditos hasta un monto del 80% del valor de las viviendas; otras de las medidas puestas en práctica fue la creación del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), como fideicomiso del Banco de México, para instrumentar el Programa Financiero de Vivienda, mismo que consistía en financiar la construcción de viviendas de interés social y en otorgar créditos individuales con recursos de la banca, teniendo el nuevo organismo a su cargo funciones normativas, coordinadoras y de supervisión. Los recursos de FOVI provienen del ahorro captado por las hipotecarias y los departamentos de ahorro de las instituciones de depósito.

Dentro de las mismas medidas se procedió también a la creación del Fondo de Ahorro y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), con igual carácter de fideicomiso del Banco Central, cuya función ha sido organizar las Instituciones bancarias involucradas y la recuperación de los créditos para vivienda concedidas, así como la de do-

tar de apoyos financieros a las tasas de interés para beneficio de los acreditados.

Conforme al plan financiero se dotó de créditos-puente a las constructoras, para situarlas entre el adquirente de la vivienda y la institución bancaria. Los resultados obtenidos por este programa, a pesar de que fueron de consideración, fueron menores a lo previsto, aprovechándose únicamente el 50% de los recursos disponibles. De manera acumulada, los programas del FOVI representaron una inversión ligeramente superior a 5 mil millones de pesos de 1963 a 1970, lo que se tradujo en la promoción de 90,000 viviendas, o sea un promedio de 13,000 unidades por año. Esta oferta habitacional fue dirigida preponderantemente a personas con ingresos de hasta 4 veces el salario mínimo, y una tercera parte de las viviendas a personas con ingresos superiores a 5 veces el salario mínimo. Las limitaciones que imponían las operaciones pasivas hicieron que solo de una manera marginal se pudiera financiar a personas de ingresos más reducidos.

Para esos años las Instituciones que instrumentaron programas habitacionales fueron el Instituto Mexicano del Seguro Social, Banco de Obras y Servicios Públicos, Departamento del Distrito Federal, Instituto de Seguridad de Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, FOVI e Instituto Nacional de la Vivienda (21). Pero a pesar de toda esta maquinaria crediticia, tan completa en apariencia, el problema habitacional nunca llegó a ser resuelto

(21) Disposiciones Legales. Op. Cit. Pág. 25.

en su totalidad, como eran los deseos de dichos organismos y, aún en la propia actualidad, el problema se agudiza cada vez más. (22)

(22) INFONAVIT Una Nueva Institución de la República.
Op. Cit. Pág. 16.

CAPITULO II

EL SISTEMA I.N.F.O.N.A.V.I.T.

1) COMISION NACIONAL TRIPARTITA.

En virtud de que a principios de los setentas - se manifestaban en el país una serie de desequilibrios estructurales, tanto en el aspecto económico como en el social, surgió la imperiosa necesidad de iniciar la búsqueda de fórmulas tendientes a la atención de los problemas que amenazaban con afectar seriamente el desarrollo integral del país.

Bajo tales antecedentes, se consideró necesaria la reconstrucción de la infraestructura y estructura habitacional; ya que el problema de la vivienda era fundamentalmente un problema de las clases populares y de que, en cuanto a la vivienda rural, había que dotar a los poblados y a las casas de los campesinos de servicios de salubridad e higiene; toda vez que en la Constitución de la República estaba el germen de un derecho congénito al ideario fundamental de la Revolución Mexicana que era el derecho que tiene todo hombre y toda familia, por el solo hecho de existir y alentar en tierra mexicana, a obtener en propiedad o en alquiler razonable una casa, una vivienda decorosa y saludable (23).

En consecuencia, para la solución de tan complejo problema fue indispensable invitar a los diferentes sectores de la vida económica del país, para que participaran activamente en el análisis de los principales pro-

(23) I.N.F.O.N.A.V.I.T. Boletín Informativo. Op. Cit. -
Pág. 22.

blemas de la Nación; porque evidentemente la experiencia adquirida en este plano a lo largo de 60 años había demostrado que aún a pesar de todo el sistema gubernamental en materia de vivienda integrado por el Banco de Obras y Servicio Público, S.A.; Asociación Hipotecaria Mexicana, S.A.; Fondo de Garantía y Apoyo para los Créditos de Vivienda - (FOGA); Fondo de Operación y Descuento a la Vivienda (FOVI) Dirección General de la Habitación Popular del Departamento del Distrito Federal; el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, y algunos otros más, estos habían carecido de la fuerza y mecanismos necesarios para hacer efectivo el mandato Constitucional (24).

Por otra parte la fórmula tripartita, integrada por los representantes del Gobierno Federal, de los Trabajadores y de los Empresarios, ya había probado su eficacia en el manejo de no pocas Instituciones, como los Tribunales Laborales, la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Consejo Nacional de Fomento de Recursos Humanos para la Industria, compartiendo los sectores las responsabilidades con el gobierno.

Así, haciendo suya una proposición del sector de los trabajadores, el primero de mayo de 1971, el jefe

(24) I.N.F.O.N.A.V.I.T. Boletín Informativo No. 11. Servicio de Información Documental. México 1973. Pág. 55.

de las Instituciones Nacionales convocó a una reunión de análisis de la situación económica y social del país, - - inaugurando una nueva época de diálogo entre los factores de la producción.

El 17 de mayo de 1971 se llevó a cabo la primera reunión de trabajo en Palacio Nacional, naciendo así - un organismo cúpula de análisis y negociación: la Comisión Nacional Tripartita. Dicha institución fue ideada como un órgano que fortaleciera la política de diálogo entre el gobierno y los sectores para la atención de los problemas del país. En un régimen cuya tendencia ha sido la de orientar la coordinación de esfuerzos, la Comisión Nacional Tripartita responde a la convicción de que las grandes transformaciones que el país exige tienen que hacerse corresponsablemente y en un marco donde prime la solidaridad social.

La Comisión Nacional Tripartita se integró por cinco representantes del Gobierno Federal, diez del sector de los Trabajadores y diez del Empresarial. Los representantes del Gobierno han sido los Secretarios del Trabajo y Previsión Social, quien funge como presidente, de Industria y Comercio y de Hacienda y Crédito Público, el Procurador General de la República y el Director General del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular.

En el sector de los Trabajadores estuvieron presentes las principales centrales obreras como la CTM, COR,

CROM, y CROC. De igual manera, en la representación Empresarial estuvieron presentes miembros de CONCAMIN, - - CONCANACO, CANACINTRA, COFARMEX y la Asociación de Banqueros.

En este contexto, la Comisión se abocó el estudio de los problemas prioritarios del país. Diez fueron - las grandes cuestiones a saber: inversiones para el - - empleo de la mano de obra; productividad; desempleo; capacitación de recursos humanos; descentralización de la industria; maquiladoras de la frontera; carestía de la vida; vivienda popular; exportaciones y contaminación ambiental.

Al efecto se crearon seis comisiones para llevar a cabo los estudios correspondientes.

En torno al problema de la vivienda popular, el sector de los trabajadores, manifestó la urgencia de diseñar una política integral en esa materia. A su vez el sector empresarial expresó que el problema de la habitación popular y su solución son objeto de interés generalmente compartido y que afecta y compete a todos los sectores de la colectividad.

Correspondió a la Quinta Comisión analizar el - problema de la vivienda popular. Después de diversos estudios y de una serie de alternativas planteadas, se ideó - un mecanismo para cumplir con la obligación patronal de - otorgar viviendas cómodas e higiénicas a los trabajadores. Dicho mecanismo consistía en que los empresarios cubrieran una aportación periódica a un fondo nacional de la vivien

da de los trabajadores, el cual sería administrado por un instituto de integración tripartita y cuya primordial finalidad sería el otorgamiento de créditos baratos y suficientes para vivienda en el país.

Después de largas sesiones de trabajo, en un ambiente de franca colaboración y de auténtico espíritu de solidaridad, el diálogo rindió sus frutos y el 21 de diciembre de 1971, se acordó que la aportación empresarial debería ser de 5% sobre los salarios cubiertos a los trabajadores. Una vez perfeccionado el mecanismo, se elaboró la estructura jurídica para instrumentarlo, y el 2 de diciembre de 1971 se sometió a la consideración del Primer Magistrado un anteproyecto de reformas al artículo 123 Constitucional y a la Ley Federal del Trabajo, que recogía los principales planteamientos hechos por los sectores en el seno de la Comisión Nacional Tripartita.

El gobierno federal acogió con beneplácito la proposición, indicando que debería elaborarse un proyecto que recogiera sus lineamientos principales, de donde resultó que el 22 de diciembre de 1971 se enviara al Congreso de la Unión la iniciativa de reformas a la Constitución General de la República y a la Ley Federal del Trabajo propuestas. Posteriormente, se envió también la iniciativa de la ley del INFONAVIT. Tras el análisis y debate de los congresistas y después de la comparecencia de los Secretarios de Hacienda y de Trabajo, se aprobaron las propuestas del Ejecutivo de la Nación (25).

2) REFORMAS AL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL Y LA LEY
FEDERAL DEL TRABAJO.

Para que de una manera global podamos apreciar en toda su dimensión las reformas al artículo 123 Constitucional consagrado en la Norma Fundamental; a continuación transcribiremos textualmente algunos de los comentarios que el Ejecutivo de la Nación manifiesta en la exposición de motivos de la precitada reforma:

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

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

citaciones de abundantes disponibilidades de capital y poca mano de obra, con otras que poseen recursos financieros escasos y numerosos trabajadores; las diferencias en los niveles de los salarios; la movilidad ocupacional, y la desigual distribución geográfica de los centros de población, constituyen obstáculos muy serios para el adecuado cumplimiento de una política efectiva en vivienda, si está se aplica exclusivamente en el ámbito de cada empresa.

En cambio la participación generalizada de todos los patrones del país hará posible la extensión de este servicio a la clase trabajadora en su conjunto, mediante la integración de un Fondo Nacional de la Vivienda que otorgará préstamos al sector obrero para la adquisición, construcción, reparación y mejoramiento de sus habitaciones. La realización de un plan semejante implica, necesariamente, la reforma Constitucional del Texto Fundamental (26).

Se propone iniciar de este modo, un nuevo y ambicioso mecanismo de solidaridad social en favor de los trabajadores. Las acciones que habrán de derivarse de esta reforma Constitucional parten de la convicción de que la carencia creciente de vivienda acelerada por la expansión demográfica alcanzada en el país durante las últimas décadas han provocado este desajuste social. Ya que según datos relativos al crecimiento poblacional nos dan una idea exacta de lo que estamos afirmando, para ello solo nos basta señalar que nuestro país tiene una de las tasas de

(26) I.N.F.O.N.A.VI.T. Manual de las Disposiciones Legales y Servicio de Información Documental. México 1975. Pág. 13.

crecimiento más grandes del mundo, ya que alcanza el 3.5% anual y se manifiesta fundamentalmente con mayor fuerza en la población urbana, tan es así la situación que se estima que en los próximos años, el 80% de la población vivirá en comunidades urbanas y solo el 20% será rural (27).

Así pues, a un problema de tales proporciones no se le puede hacer frente, en nuestro tiempo, a través de sistemas de arrendamientos o de ayudas parciales, ni confiarse por entero a los convenios que aisladamente celebran entre sí los obreros y los patrones.

Estas son las conclusiones a que ha llegado el Ejecutivo a mi cargo, después de haber recibido los puntos de vista de los factores de la producción. Por lo tanto, el plan que se ha formulado exige la reforma de la fracción XII del artículo 123 que se propone de la siguiente manera:

"XII. Toda empresa agrícola, industrial minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un Fondo Nacional de la Vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otor

(27) Datos Estadísticos tomados de la ponencia "El Proceso de Urbanización en México", del arquitecto Luis Unikel S., Investigador del Colegio de México en la R.N.A.H.

gar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones.

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

Como podemos advertir, las reformas al texto original de la Constitución modificaron substancialmente el sentido y alcance de la fórmula, lo que se puede comprobar si se lleva a cabo una sencilla labor de exegesis: Así pues del nuevo Texto Constitucional se deriva que en la materia de vivienda se substituye el tradicional tratamiento bilateral por la fórmula tripartita. En el esquema Tripartita, el Gobierno integra los organismos junto con representantes de los trabajadores y de las empresas. Así mismo, la reforma prevee la expedición de una ley que cree un organismo descentralizado del Gobierno Federal que administre el Fondo Nacional de la Vivienda.

Las empresas cumplen su obligación de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas, aportando a un Fondo Nacional de la Vivienda las cantidades que las leyes reglamentarias determinen. El Fondo es administrado por el organismo ya mencionado, que opera un sistema de financiamiento que permite otorgar créditos baratos y suficien

tes para viviendas. Adicionalmente, el nuevo Texto Constitucional señala que las cantidades aportadas por los patronos forman un Fondo de Ahorro individual, cuyo titular es el trabajador por el que se cotizó, y que las viviendas serían entregadas a los trabajadores en propiedad.

Por otra parte, para facilitar el cumplimiento de la reforma Constitucional que se había propuesto, y como parte del proceso de implantación del nuevo sistema, - el Ejecutivo Federal envió al Congreso una iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo, posteriormente a su capítulo habitacional.

Después de largas y prolijas discusiones en las cámaras colegisladoras y recogidas las observaciones de - las organizaciones obreras y empresariales, el 24 de - abril de 1972 fueron publicadas las reformas al Código - del Trabajo en lo relativo al Título cuarto, Capítulo III.

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

En el artículo 137, el legislador enriquece el alcance del Texto Constitucional, que sólo hace referen-

cia a créditos que le permitan al trabajador adquirir en propiedad una vivienda, señalando que podrán otorgarse - créditos para construir o mejorar habitaciones o para redimir pasivos contraídos por esos conceptos.

La pluralidad de líneas de crédito responde al propósito de que una vivienda que ya se posea en propiedad puede ser mejorada para que sea efectivamente "cómoda e higiénica".

Se repite el Texto Constitucional en el artículo 138 en el sentido de que el organismo administrador - del Fondo Nacional de la Vivienda será de integración tripartita. La fórmula Tripartita tiene arraigo en cuestiones obrero-patronales de importancia y ha rendido frutos de consideración tal y como lo hemos dejado manifestado - en el inciso anterior de este capítulo. Así pues el Tripartismo es precisamente una de las aportaciones del Derecho Mexicano y del Sistema Social que se ha venido formando en los decenios de vigencia de la Constitución de 1917.

Explicitando el alcance del Texto Constitucional, el artículo 140 atribuye al organismo administrador la facultad de formular y financiar programas habitacionales, - de modo que se le hace rebasar el esquema de organismo - acreditante, señalándose el carácter de promotor de vivienda. Se concibe así que el nuevo organismo genere vivienda adecuada en precio y calidad, susceptible de satisfacer la demanda real creada por los programas crediticios.

El Legislador consideró a las aportaciones como

gastos de Previsión Social, conllevando a que las empresas obtengan un trato fiscal que les depare ahorros de consideración. Las aportaciones patronales constituyen un Fondo de Ahorro individual que es entregado a los trabajadores en ciertas hipótesis:

Incapacidad total permanente, jubilación, a los diez años o después de 12 meses de no estar inscritos en el Instituto. En caso de muerte del depositante, el fondo se entrega de inmediato a sus beneficiarios.

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

Es claro que el fondo de ahorro tiene su origen en las compensaciones pecuniarias a las que tendrían derecho los trabajadores durante el tiempo en que hubieren recibido prestaciones habitacionales de las empresas, en el sistema contemplado por el capítulo habitacional original de la Ley Federal del Trabajo.

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

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

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

En consecuencia, los trabajadores con salario igual y superior a diez veces el mínimo general se beneficiarán con la misma aportación y monto de ésta varía conforme se elevan los salarios mínimos.

Aunque la Ley Federal del Trabajo reserva a la ley del INFONAVIT las condiciones financieras de los créditos, adelanta el artículo 145, que los saldos de los mismos quedarán liquidados por un seguro a cargo del Instituto, en caso de muerte o incapacidad total permanente del acreditado. Para el costo de los seguros no fuera demasiado oneroso para el Instituto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lo autorizó a que operara un sistema de autoseguro.

La exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo Federal sobre reformas y adiciones a la Ley Pe-

deral del Trabajo en materia habitacional específica que, en los términos del artículo 146, no quedan incluidos en el INFONAVIT los domésticos porque sus servicios son pecu-liares y porque usualmente disfrutaban de habitación a cargo del patrón. Con respecto a ésta disposición de la ley en cuestión nos parece muy atinado el comentario a que ha ce alusión el Maestro Trueba Urbina: "Es injusto el trata-miento que se les da a los trabajadores domésticos, pues el artículo 146 ignoró lo prevenido en el artículo 334, - en el que se establece que en la retribución del domésti-co está incluido el pago de la habitación como parte de - su salario. Además, no debe olvidarse que las aportacio-nes a que se refiere este capítulo, conforme a la fracción XII apartado "A" del artículo 123 Constitucional, no se - admite las discriminaciones que hace el artículo 146 para los domésticos privándolos del ahorro social a que tiene derecho todo trabajador en relación con la vivienda" (28).

La solución que plantea este artículo es la mis-ma que durante muchos años persistió en el régimen del - Instituto Mexicano del Seguro Social.

A diferencia del artículo anterior, por el que-dan los trabajadores domésticos fuera del radio de acción del INFONAVIT, en el artículo 147 el legislador atribuyó al Ejecutivo Federal la facultad de determinar cuándo y - cómo quedarán incorporados los trabajadores a domicilio y los deportistas profesionales. En este particular convie-ne comentar que se trata de una excepción a la regla gene-ral de que todos los trabajadores, cualquiera que sea el

carácter de sus servicios de trabajo queden incluidos de manera inmediata.

El hecho de que los deportistas profesionales - solo hasta muy recientemente hayan recibido un trato expreso y específico de la Ley Federal del Trabajo, implica - que se requiere de que el INFONAVIT tenga alguna experiencia operativa sobre su posible incorporación. Por lo que hace a los trabajadores a domicilio, puede indicarse que su difícil control por las autoridades del trabajo exige también que el Instituto posea mayor experiencia acerca - de afiliación y recaudación.

Para darle flexibilidad al sistema y considerando que es de interés nacional estimular a las empresas pequeñas, el artículo 148 establece que el Ejecutivo Federal realizara estudios para determinar los capitales o ingresos mínimos que deberán tener las empresas para recibir un tratamiento especial en materia de aportaciones.

Asimismo, faculta éste artículo al propio Ejecutivo a establecer las modalidades para facilitar la aportación de dichas empresas mediante resoluciones de carácter general que podrían ser parcial o totalmente revisadas, cuando así lo ameriten las circunstancias.

Con la finalidad de que la asignación de recursos se hiciera en forma racional, determinó el artículo - 149 que el INFONAVIT, atendiendo a los criterios de equidad, distribuya las asignaciones después de estudiar las necesidades de vivienda por regiones y localidades, así -

cómo por empresas o grupos de trabajadores.

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

En virtud de que existían algunas empresas que proporcionaban habitaciones en arrendamiento o en comodato a sus trabajadores por virtud de contratación colectiva o individual, con anterioridad a las reformas, el artículo 150 señaló que no era óbice para cubrir dichas aportaciones el hecho de que se proporcionara habitación en esas circunstancias, ya que el espíritu Constitucional es que se proporcione habitaciones en propiedad a los trabajadores.

El artículo 151, que corresponde al artículo 150 de la Ley de dicha reforma, consistió en expresar que el monto máximo de las rentas que deben cubrir los trabajadores a sus patrones cuando la prestación habitacional se otorgue en arrendamiento, debe equivaler al 0.5% sobre el valor catastral de la finca. De este modo, el límite contenido en la Constitución, antes de las reformas, se incorporó al Texto Legal. Desde luego que debe atenderse que esta prestación habitacional es adicional al pago de las aportaciones del 5% que deben cubrirse al INFONAVIT.

3) LEY DEL I.N.F.O.N.A.V.I.T.

El instrumento jurídico que crea al INFONAVIT - es una ley reglamentaria de la fracción XII del artículo 123 Constitucional, apartado "A", que complementa la reglamentación que hace de dicha fracción la propia Ley Federal del Trabajo, en su capítulo habitacional. Respecto a éste último ordenamiento jurídico, es oportuno señalar que ya ha sido objeto de estudio en nuestro inciso anterior, por lo que sólo nos resta analizar en forma similar el primero de ellos.

Antes de iniciar el análisis propuesto, es menester recoger las palabras expresadas por el Primer Magistrado de la Nación, en la exposición de motivos del documento en cuestión, ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, por el interés que éstas denotan:

"En acatamiento al mandato Constitucional que - considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo destinado a administrar ese Fondo, me permito someter a vuestra soberanía este proyecto que propone el establecimiento del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

El Texto de la fracción XII del apartado "A" - del artículo 123 Constitucional en vigor prescribe que el organismo cuya creación se propone esté integrado por los representantes del Gobierno Federal, de los Trabajadores y de los Patrones, disposición que obedece, en gran medida, al hecho de que el Fondo Nacional de la Vivienda se instituye como un mecanismo de solidaridad social de ca-

rácter nacional.

Con anterioridad a la reforma Constitucional, - la obligación de dotar de vivienda a los trabajadores debía cumplirse por diversos mecanismos que descansaban en las relaciones obrero-patronales.

La creación de un sistema generalizado a la totalidad de la clase trabajadora en que concurrirán - también con sus aportaciones todos los empresarios exige, en cambio, la intervención del poder público en su administración. Esta es la razón por la que el Instituto se define como un organismo que, de ser creado por la ley - del Congreso de la Unión, quedará tipificado como organismo fiscal autónomo.

Por otra parte, si bien la tutela de los derechos de los trabajadores en la relación obrero-patronal - corresponde inicialmente a sus organizaciones, cuando se establece un sistema generalizado y obligatorio, compete al Estado el deber de implantar los mecanismos que permitan la adecuada protección de las garantías de todos los trabajadores, vigilar su cumplimiento y administrar las - Instituciones correspondientes.

Así pues, la experiencia adquirida justifica - plenamente que la organización tripartita de las instituciones de derecho social ha revelado ser una fórmula adecuada para incrementar, bajo la coordinación del Gobierno, la responsabilidad de los factores de la producción en los asuntos de interés nacional. Ha demostrado igualmente su

capacidad para relacionar, con auténtico sentido democrático, la administración pública con las necesidades y aspiraciones concretas de los beneficiarios de sus servicios.

Por las razones expuestas y en cumplimiento al mandato Constitucional de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a los trabajadores, el presente proyecto determina la participación de las organizaciones de trabajadores y de patrones, y funcionarios del Gobierno Federal, dentro de los órganos de administración y vigilancia del Instituto. Esta participación orientará el funcionamiento de la institución conforme a los programas generales de desarrollo del país trazados por el Gobierno y armonizará los intereses sectoriales, previniéndose además que, con base en otros antecedentes institucionales, pueda coordinarse con establecimientos públicos que persiguen fines similares, para que cumpla con la mayor eficiencia su cometido y razón de ser.

Respecto al patrimonio del Instituto, se propone se integre con el propio Fondo Nacional de la Vivienda, de acuerdo con los lineamientos que establece el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que establecerá la Ley Federal del Trabajo, con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal; con los bienes y derechos que adquiriera por cualquier título y con los rendimientos que se obtengan de la inversión de todos esos recursos.

Además, este proyecto establece las bases nece-

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

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

En virtud de que el precepto Constitucional, a cuya reglamentación corresponde la presente Iniciativa, - determina que en esta ley deben de regularse las formas - y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores - pueden adquirir en propiedad habitaciones, el proyecto establece un régimen flexible que, tomando debidamente en - cuenta la equidad en la aplicación de los recursos y su - adecuada distribución geográfica, permite al Instituto -

asignarlos al otorgamiento de los diversos tipos de crédito que pueda conceder, considerando, entre otros elementos de juicio, la procedencia de las aportaciones, la demanda de las necesidades de habitación en las diversas zonas del país y la factibilidad de realizar los proyectos correspondientes.

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

Porque el problema es de tal magnitud, que no bastarán, sobre todo en sus inicios, los recursos del Fondo para resolverlo satisfactoriamente. Al lado de él subsistirán y se ampliarán otros mecanismos de financiamiento y otras promociones del Estado que, en su conjunto, integran una política de vivienda, seguridad social, desarrollo regional y regeneración Urbana" (29).

Así pues, la Iniciativa del C. Presidente de la República, Lic. Luis Echeverría Alvarez, sobre la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, fue aprobada por el Congreso de la Unión y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1972.

(29). Diario Oficial de la Federación. México, D.F. 1972.

Volviendo al objetivo que nos fijamos en líneas anteriores y tomando en consideración lo antes expuesto, procederemos a analizar la ley que le da origen a esta Institución, así como su estructura y funcionamiento de la misma.

Para ello, en un primer plano, habremos de transcribir textualmente los primeros apartados de su ordenamiento jurídico ya que, desde nuestro punto de vista muy personal, podemos advertir plasmada la intención del legislador, ante la problemática de la vivienda, tan ancestral en nuestro país, en estos artículos.

Y en un segundo plano, ya que así nos lo exige el plan de análisis, dividiremos la estructura y mecanismo del organismo en cuestión en las siguientes etapas: a) - Administrativa; b) Vivienda; c) Crédito y d) Situación Financiera. Finalmente intentaremos hacer un resumen de todas y cada una de las características de esta Institución tan compleja, creada con la finalidad de resolver el - - importante problema social que aqueja a tan numeroso sector de la población de México.

LEY DEL INFONAVIT.

Artículo 1. Esta ley es de utilidad social y de observancia general en toda la República.

Artículo 2. Se crea un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se denomina Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, con domicilio en la ciudad de México.

Artículo 3. El Instituto tiene por objeto:

I. Administrar y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:

a) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas;

b) La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones; y

c) El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores;

III. Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores; y

IV. Lo demás a que se refiere la fracción XII - apartado "A" del artículo 123 Constitucional y el Título Cuarto, Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como lo que esta Ley establece.

Artículo 4. El Instituto cuidará que sus actividades se realicen dentro de una política integrada de vivienda y desarrollo Urbano. Para ello podrá coordinarse con otros organismos públicos.

Artículo 5. El patrimonio del Instituto se integra:

I. Con el Fondo Nacional de la Vivienda, que se constituye con las aportaciones que deben hacer los patronos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 123 Constitucional, apartado "A", fracción XII, de la Consti-

tución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el -
 Título Cuarto, Capítulo III, de la Ley Federal del Traba-
 jo y con los rendimientos que provengan de la inversión -
 de estos recursos;

II. Con las aportaciones en numerario, servi- -
 cios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal;

III. Con los bienes y derechos que adquiriera por
 cualquier título; y

IV. Con los rendimientos que obtenga de la in-
 versión de los recursos a que se refieren las fracciones
 II y III.

Artículo 6. Los órganos del Instituto serán: la
 Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comi-
 sión de Vigilancia, el Director General, dos Directores -
 Sectoriales, la Comisión de Inconformidades y de Evalua-
 ción y las Comisiones Consultivas Regionales (30).

Acorde con su ley reglamentaria el Instituto -
 del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
 inicia sus actividades el día 10. de Mayo de 1972. A par-
 tir de esta fecha, el Gobierno Federal, el sector empresa
 rial y el sector de los trabajadores unen esfuerzos para
 que el nuevo organismo pueda hacer frente al grave proble
 ma habitacional de los trabajadores de México, durante -
 tantos años postergado.

Como segunda fase de nuestro análisis tenemos a
 continuación la estructuración y mecanismo de esta Insti-
 tución:

 (30) Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda
 para los Trabajadores. Diario Oficial. México, D.F.
 1972.

A) ADMINISTRACION. El Infonavit cuenta con cuatro órganos colegiados de naturaleza tripartita a nivel nacional, todos ellos con representaciones paritarias del Gobierno Federal y de los sectores de los trabajadores y de los empresarios.

La Asamblea General es el órgano supremo. Forman parte de ella noventa miembros, designados quince propietarios y quince suplentes por cada una de las tres representaciones. Tiene, en consecuencia un total de noventa miembros.

El Consejo de Administración se compone de quince propietarios y quince suplentes, cinco por cada representación.

La Comisión de Vigilancia cuenta con tres propietarios y los suplentes correspondientes designados por cada representación, o sea, dieciocho miembros.

La Comisión de Inconformidad y de Valuación tiene a su cargo la resolución sobre las inconformidades de Trabajadores y patrones y la dictaminación de las controversias sobre la valuación de prestaciones habitacionales anteriores a la creación del infonavit. Cuenta con un total de tres propietarios y tres suplentes.

La ley del infonavit prevee también la existencia de órganos tripartitas de consulta, denominados Comisiones Consultivas Regionales, que pueden tener carácter estatal o local. Su constitución es autorizada por la Asamblea General y se integra por un número variable de -

miembros designados en forma paritaria por las tres representaciones que integran el Consejo de Administración. En la actualidad funcionan treinta y siete Comisiones Consultivas Regionales en todo el país.

La estructura tripartita ha estado presente en todas las decisiones importantes que ha tomado el infonavit a través de la actividad desarrollada por todos sus órganos colegiados. Su importancia en la operación del Instituto puede destacarse señalando que es mayor el número de sesiones de órganos tripartitas que el de días transcurridos desde la creación del infonavit.

En consecuencia, el esquema conceptual utilizado en la formación del aparato administrativo del infonavit parte de una premisa fundamental: la administración del infonavit se justifica sólo en la medida en que se alcanzan los objetivos profundamente sociales que constituyen su esencia y razón de ser.

El infonavit opera sumergido en un complicado contexto político, económico y social, en donde se genera una compleja red de intensos problemas, los cuales deben ser resueltos para alcanzar los objetivos institucionales. Para ello, es necesario tener poderosos apoyos administrativos y tecnológicos que permitan obtener los resultados buscados. Si no hubieran funciones claras; una estructura adecuada; sistemas eficaces e instrumentos avanzados, los objetivos sociales del infonavit podrían quedarse en simples planteamientos demagógicos. Ahora bien, las funciones, sistemas e instrumentos requieren de constante aten-

ción, porque si pierden su vinculación con los objetivos sociales del infonavit, no serían sino estéril tecnocracia.

Por otra parte los objetivos del infonavit demandan la realización de ciertas funciones las cuales necesitan, a su vez del apoyo de otras. De este modo, a partir del objetivo primario, se deducen como consecuencia lógica las diversas funciones que son verdaderamente necesarias para alcanzarlo.

Para otorgar créditos y promover la construcción de viviendas se requieren recursos financieros. El infonavit tiene que realizar la función de captar recursos y para este fin, de conformidad con su ley, el instituto realiza por un lado la función de registrar y controlar la información de las aportaciones patronales en una cuenta de ahorro individual en favor de todos y cada uno de los trabajadores del país. Por otro lado, administra y controla los fondos recaudados. Los recursos captados, no obstante su magnitud, resultan escasos frente a las necesidades de los trabajadores que requieren de un crédito. Por ello, el infonavit debe realizar la función de asignar créditos con equidad, para lo cual necesita efectuar la función de captar información sobre las necesidades de vivienda de los trabajadores. Asimismo, para construir conjuntos habitacionales es indispensable primero realizar proyectos arquitectónicos y urbanísticos así como su evaluación financiera. Es igualmente indispensable mantener una reserva territorial que garantice la continui-

dad de los programas constructivos e impida la especulación con terrenos. La construcción misma requiere de supervisión y control.

El infonavit es una institución extrovertida - que actúa e interacciona intensamente con la sociedad. - Son de particular importancia las funciones de tipo jurídico que norman las relaciones y protegen los intereses - del instituto.

Así, es necesaria la función de contratación, - en varias formas; para la compra de terrenos, para la realización de proyectos de obra, o para la utilización de - diferentes servicios profesionales.

También es necesario verificar que se cumpla la obligación de aportar que tienen los empresarios y la - obligación de pagar los créditos que tienen los trabajadores. Para garantizar la permanente vinculación del infonavit con los trabajadores y el público en general, es - importante efectuar la función de orientación y difusión.

La culminación de la acción del instituto se obtiene con la función de titulación, cuando el trabajador recibe su vivienda en propiedad.

El ámbito de acción del infonavit es nacional. Por ello, es de vital importancia la función de coordinación regional de las labores que se desarrollan en todo - el país.

Todas estas acciones requieren a su vez de apoyo: hay que estudiar los problemas, es necesario planear

las acciones, se debe controlar la realización y se tienen que evaluar los resultados. Por otro lado, es preciso administrar recursos humanos y materiales y, dentro de este panorama, el volumen de información, su complejidad y el uso expedito que de ella se demanda, hacen imprescindible el procesamiento electrónico de datos, por tal virtud el infonavit cuenta con uno de los centros de computación electrónica más modernos de América Latina.

Uno de los sistemas más complejos que se está terminando en este centro de computación es el de las cuentas individuales. Aquí se manejan los datos de tres millones 850 mil trabajadores y, de 230 mil patrones. Se reciben y procesan un promedio de 16 mil documentos diarios, cuya información es incorporada a los bancos de datos de la computadora, previa perforación y verificación, en promedio, de 100 mil tarjetas al día. El fin último de este sistema es garantizar a los trabajadores de México una información verídica y actualizada sobre sus ahorros depositados en el Fondo Nacional de la Vivienda.

Así pues, para el adecuado cumplimiento de su objetivo social, el infonavit debe distribuir sus beneficios a través de todo el territorio nacional. Por ello, desde sus inicios ha adoptado una política de descentralización administrativa, cuyos objetivos son los siguientes:

I. Alcanzar la máxima agilidad, efectividad y economía en el desarrollo de sus funciones en todas y cada una de las entidades federativas del país.

A la fecha se cuenta con 17 delegaciones, de — las cuales 9 son de carácter estatal, incluyendo el Distrito Federal, y 8 cubren a dos o más estados.

II. Alcanzar una organización cuyas características permitan invertir sus recursos en los términos señalados por su ley orgánica, evitando el centralismo y la — concentración indebida de funciones.

Para este efecto se ha creado, paulatinamente, — una red de oficinas que actualmente suman 77 en diversas localidades del país incluyendo la sede nacional, las sedes de delegaciones regionales y las oficinas locales de crédito y construcción.

III. Promover la participación activa de los diversos sectores en la región.

Con objeto de interpretar adecuadamente las necesidades y problemas particulares de cada región, las delegaciones mantienen una estrecha relación con las 37 comisiones consultivas regionales que hasta la fecha se han instalado. De estos órganos tripartitas, 28 son de carácter estatal y 9 tienen carácter local.

IV. Adecuar su organización regional a las necesidades derivadas del incremento de sus operaciones.

El infonavit esta presente en 94 localidades — del país y 184 frentes de construcción.

V. Alcanzar el conocimiento más completo de las necesidades reales de vivienda en cada región, mediante —

su adecuada investigación e interpretación.

La enorme mayoría de los técnicos que prestan sus servicios en las delegaciones son oriundos de la región.

B) VIVIENDA. Esta institución cuenta con una serie de criterios para la planeación y construcción de las viviendas, al respecto citaremos algunos de los más importantes:

Investigación y Estudios Previos. Se analizan los problemas de la vivienda en cada localidad y se realizan estudios para definir los criterios de los nuevos proyectos de vivienda.

Casa Muestra y Opinión de los Trabajadores. Para comprobar que el proyecto es el adecuado en la localidad, se construye un modelo muestra que se evalúa por los trabajadores, para realizar los ajustes necesarios por etapas. El Instituto ha desarrollado sus conjuntos habitacionales por etapas previstas en los proyectos, en base a los recursos disponibles y a la demanda local.

Ocupación de la Vivienda. La ocupación de los conjuntos habitacionales se planean para el momento en que termina la construcción de la vivienda, a fin de evitar gastos de mantenimiento y deterioro.

Evaluación de la Vivienda Ocupada por los Trabajadores. Para saber si las viviendas han sido adecuadas, se procede a una evaluación desde el punto de vista social, económico, constructivo y de diseño para conocer los

aciertos y errores y así fijar los nuevos criterios de me jo ra m i e n t o de pr o t o t i p o s.
joramiento de prototipos.

Eliminación, Mejoramiento y Nuevos Prototipos.-
De acuerdo con los criterios de mejoramiento fijados por las evaluaciones, se procede a actualizar los proyectos de vivienda para los programas subsecuentes que se realicen.

Por lo tanto, la adecuación de los proyectos a la cultura, materiales, climas y hábitos de uso de la vivienda son llevados a cabo por técnicos y profesionistas residentes en cada localidad y mejorados mediante un proceso de evaluación permanente con la participación de los usuarios.

Pero todo proyecto o programa de vivienda, necesariamente requiere de un territorio o lugares adecuados para llevarlos a cabo y en tal sentido la integración de la reserva territorial del infonavit se ha condicionado a los siguientes objetivos:

- I. Fortalecimiento de los planes de desarrollo urbano de las autoridades locales.
- II. Ubicación contigua a "Ejidios" o propiedades federales que puedan aprovechar la infraestructura urbana y social de los conjuntos habitacionales del infonavit.
- III. Uso del suelo que favorezca el mejoramiento del medio ambiente.
- IV. Proximidad del conjunto habitacional a los servicios que requiere la comunidad y a los centros de -

trabajo.

Finalmente, contar con una reserva territorial que permita desarrollar sus programas habitacionales, es para un instituto de vivienda una necesidad de primer orden. De aquí que la adquisición de tierras sea en el infonavit un proceso regular y continuo, sujeto a un sistema que pretende garantizar la idoneidad de las adquisiciones en relación con los programas a desarrollar.

La existencia de un plan quinquenal determina las necesidades de tierra para cada una de las regiones y localidades del país. De acuerdo con los programas de inversión, se define el número de viviendas que habrán de financiarse y la superficie de que debe disponerse. Este marco de referencia evita que haya exceso o escasez de tierra en cada una de las diversas ciudades consideradas en el plan a desarrollar.

En este juicio juegan también un papel relevante los programas de obras y servicios de las autoridades locales, de tal manera que los conjuntos financiados por el infonavit se incorporen a los planes de desarrollo municipal.

C) CREDITO. Los criterios de crédito carecerían de sentido si los trabajadores de bajos ingresos no tuvieran a su alcance la posibilidad de adquirir una vivienda adecuada a sus necesidades.

Por tal motivo el instituto ha diseñado e implantado un proceso crediticio integral cuya compleji-

dad y magnitud ha exigido que se apoye de manera muy importante en la computación electrónica.

La selección de beneficiarios de créditos se encuentra en este caso: el infonavit optó desde los primeros meses de operación por una metodología de asignación que se basa en la calificación de la necesidad de vivienda de los trabajadores, la cual se hace con los datos que ellos mismos proporcionan al llenar un documento de distribución masiva y gratuita llamado tarjeta de información, que se procesa e integra a un banco de datos.

El centro de cómputo selecciona a aquellos trabajadores que tienen la más alta calificación de entre el universo de tarjetas de información correspondiente a cada localidad. Sólo por excepción, cuando hay más trabajadores con igual calificación que el número de créditos aún disponible, se realiza un sorteo electrónico, previsto por la ley del infonavit. En todo caso la asignación se lleva a cabo ante un notario público, un interventor de la Secretaría de Gobernación y representantes de las comisiones consultivas regionales correspondientes.

A últimas fechas y con base a las experiencias adquiridas en este campo, el proceso de selección, reconoce que no siempre coincide la necesidad de vivienda con la demanda real de vivienda. Es frecuente que un trabajador, aun cuando su necesidad objetiva de vivienda sea muy grande, no tenga el deseo de adquirir una casa, sea porque otras prioridades para el gasto de su salario, sea porque la existencia de factores personales, familiares o socia-

les lo llevan a esa decisión.

A fin de asegurar la adecuación del beneficio del crédito y la vivienda, el Consejo de Administración ha autorizado que se dé preferencia a los trabajadores que manifiesten su voluntad de adquirir una vivienda.

El proceso crediticio requiere la revisión permanente y de constantes ajustes. Con frecuencia se introducen nuevos procedimientos que facilitan el trámite para el trabajador o hacen más ágil el control de los créditos en sus diversas etapas.

Resumiendo, los créditos otorgados por el infonavit han beneficiado a trabajadores de múltiples localidades que laboran al servicio de patrones de toda índole, independientemente del tamaño, giro o características de la empresa.

Antes de la reforma Constitucional que permitió la creación del infonavit, sólo los trabajadores al servicio de empresas rurales o de las empresas urbanas con cien o más trabajadores, tenían derecho a prestaciones habitacionales.

Hoy en día, todo trabajador, sin importar la dimensión o ubicación de la empresa en que preste sus servicios, es derechohabiente del infonavit y puede obtener un crédito para adquirir una vivienda.

D) SITUACION FINANCIERA. En el curso de 1972, el monto de las aportaciones empresariales del 5% de la nómina nacional fue considerablemente superior a las in--

versiones que el instituto pudo realizar durante ese primer ejercicio.

La inexistencia de la infraestructura administrativa necesaria, así como la necesidad de que transcurriera el plazo mínimo necesario para poder poner en marcha programas de financiamiento de la construcción, implicaron que el infonavit no pudiera realizar inversiones de importancia en su primer año, salvo en adquisición de la reserva territorial indispensable para iniciar su acción a la puesta en marcha de las obras de urbanización.

A partir de 1973, esta situación empieza a - - cambiar en forma acelerada y paulatinamente el instituto desarrolla capacidad de inversión. En ese año, las aportaciones empresariales se vieron incrementadas por la cantidad de 200 millones de pesos que el Gobierno Federal entregó como capital semilla. En 1974, por primera vez, en el Instituto está en condiciones de invertir más de lo - que recibe de aportaciones, aprovechando el remanente de los ejercicios anteriores.

Por lo que toca a 1975, el infonavit puede ya, fácilmente, invertir más de lo que recibe de los empresarios del país. Se estima que la inversión efectiva en el curso de los siguientes años será superior al total de las aportaciones empresariales en este mismo lapso, lo cual - todavía es posible gracias a los remanentes generados en 1972 y 1973.

En virtud de esta situación, en el futuro habrá

de desarrollar mejores controles financieros necesarios - para establecer un equilibrio entre las aportaciones y la inversión.

Para finalizar, el 90% del total de los recursos que el infonavit ha recibido desde su creación ha sido ya invertido en el financiamiento de viviendas y en los diversos fines que establece su ley. El 15% ha sido canalizado hacia la adquisición de terrenos en todo el país, el 71% está invertido en construcción de viviendas financiadas directamente por el instituto, y el 4% ha sido encauzado a las líneas II y V, o sea hacia créditos para la adquisición de viviendas de terceros, sustitución de pasivos de vivienda y construcción individual, que marca la programación del tablero financiero del instituto.

El 7% corresponde a egresos tales como la devolución de depósitos de ahorro, derecho que tiene todo trabajador en caso de jubilación, incapacidad total permanente o de función; gastos de administración, operación y vigilancia autorizados por la Asamblea General; mobiliario y equipo.

Finalmente, el 3% corresponde a recursos líquidos, que como lo señala la ley del instituto, se encuentran invertidos en una cuenta de valores a la vista en el Banco de México y en valores gubernamentales y que en buena medida representan las reservas legales y técnicas autorizadas por la Asamblea General (31).

(31) INFONAVIT 40 Meses. Edición Conmemorativa. México, D.F. 1975. Págs. 80 a 92.

Para concluir el análisis a que hemos sometido esta compleja Institución, resumiremos las características de este organismo de la manera siguiente:

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

B) Se trata de un organismo de servicio social, es decir, no de una empresa con ánimo de lucro en un sentido jurídico económico. En consecuencia, no responde al propósito propio de la empresa capitalista de obtener utilidades, sino que se dirige a objetivos institucionales - en beneficio de una clase social y para hacer realidad - una garantía social consignada en la Constitución.

C) Es un organismo creado con base en una reforma Constitucional, porque se previó su establecimiento en el párrafo segundo de la fracción XII, del artículo 123 - del Documento Magno y se instrumentó por la Ley Federal - del Trabajo y la Ley del IMPCONAVIT, ambas leyes reglamentarias del Texto Fundamental.

D) Es un organismo Federal pues su origen normativo es de ese carácter y su objeto es operar un sistema de financiamiento en beneficio de todos los trabajadores del país.

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

F) En cuanto a la naturaleza de sus funciones -

el Instituto puede considerarse como un organismo financiero, ya que su objeto principal es captar recursos para operar un sistema que le permita otorgar créditos individuales para vivienda y financiar programas de construcción de habitaciones. Asimismo, se trata de una institución de ahorro, en virtud de que las aportaciones empresariales constituyen un fondo de ahorro individual para cada trabajador derechohabiente, recuperable en los supuestos establecidos por la ley.

Sus principales recursos están formados por los depósitos que tienen constituidos los trabajadores inscritos.

G) Puede considerársele como un organismo habitacional, ya que su objeto legal es otorgar créditos para vivienda y promover programas de vivienda financiando su construcción.

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

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

Con el fin de que el instituto pueda efectiva--

mente recaudar expeditamente las aportaciones y los descuentos para el pago de créditos otorgados se dió el carácter de crédito fiscal a la obligación de pagar las aportaciones y de enterar los descuentos. De esta manera el - instituto puede hacer uso de la facultad económico-coactiva consignada en el Código Fiscal de la Federación. Así, en caso de incumplimiento por parte de los patrones puede fácilmente recaudar las sumas necesarias para el eficaz desempeño de sus funciones.

Como tienen derecho a ser cuenta-habiente del - INFONAVIT los trabajadores que prestan sus servicios a un patrón, tal y como lo ordena el Mandato Constitucional, - puede suceder que no se les inscriba oportunamente, la ley les otorga el derecho para comunicar ante el instituto el incumplimiento por parte de los patrones a las obligaciones de la ley y para solicitar su inscripción. Esa comunicación no releva al patrón de la obligación ni lo exime de las sanciones a que se haya hecho acreedor. En virtud de que las normas de derecho laboral son de orden público e irrenunciables, el artículo 33 otorga la facultad al instituto para inscribir de oficio a los trabajadores sin que medie solicitud y aún en contra de la voluntad de los propios trabajadores (32).

Conforme a todo lo anteriormente expuesto el - fin máximo del INFONAVIT es propiciar la creación de formas de cohesión social alrededor de las viviendas. Esto es, contribuir a enriquecer el medio ambiente de las familias de los trabajadores y en base a esto elevar la dignidad que todo ser humano merece.

(32) Disposiciones Legales. Op. Cit. Págs. 36 a 38.

CAPITULO III

1) OFICINA DE VIVIENDA RURAL

La realidad rural en México corresponde, a gran des rasgos, a la realidad rural de los países dependientes no desarrollados. Se caracteriza porque la asignación de recursos se aplica, por razones políticas, sociales y económicas, en su gran mayoría a las ciudades; al desarrollo urbano, sucediendo, como dice Juan Ballesteros, que "el problema de la pobreza rural del país no puede resolverse a través del medio indirecto del crecimiento urbano rápido, que en México ha dado lugar a graves problemas económicos y sociales; el problema es que dicho crecimiento ha ido más aprisa que la ampliación de las oportunidades de empleo productivo en los sectores modernos, con el consiguiente aumento del desempleo y de las actividades marginales".

El panorama que presenta la realidad mexicana - resulta desalentador en lo que se refiere al ámbito rural, si consideramos que:

- el 40' de los pequeños propietarios de tierra que posean menos de 10 hectáreas se ven obligados a recurrir a actividades complementarias para compensar el presupuesto familiar;

- se ha ido produciendo un proceso de pulverización de las parcelas ejidales, tanto que en 10 años (de 1950 a 1960) hubo un incremento de casi 100 mil unidades menores a 4 hectáreas;

- en el centro de la República más de 100,000 ejida-

tarios poseen menos de 1 hectárea; y que, en total, el 89% de los ejidatarios tienen mucho menos que la parcela legal.

Respecto al problema habitacional rural, señala Jesús Puente Leyva: "La magnitud de las carencias habitacionales rurales se oscurecen con cualquier intento de cuantificación, la referencia más ilustrativa de los niveles generales de miseria que ahí se padecen (incluido el aspecto habitacional) queda explicado si señalamos que el 55% de la población rural (aproximadamente 12,000,000 de personas) percibe ingresos diarios menores a 12.00. La mitad de este contingente corresponde a una población de más de 5,000,000 de personas, cuyo ingreso percapita está por debajo de 21.50 diario. Los campesinos sin tierra se acercan a los 5,000,000 de trabajadores, que representan el 60% de la fuerza de trabajo en la agricultura".

Frente a esta realidad rural, el Instituto ha trasladado todo el peso de este problema a uno de sus departamentos -La Oficina de Vivienda Rural- la cual, si consideramos la importancia que representa este problema, carece por sí sola del potencial necesario como para poder resolverlo. Toda vez que como suele ocurrir en nuestro país toda la maquinaria administrativa de cualquier institución es controlada por intereses ajenos, ya sea por razones de carácter político o económicas. Así, en el caso del INFONAVIT, vemos claramente como se ha preocupado únicamente por dotar de viviendas a las zonas urbanas y esto naturalmente implica que no existe conciencia por parte -

de nuestra administración pública para afrontar uno de los mayores males que afecta un sector tan importante de nuestra economía nacional, porque la marginación y el olvido en que se halla nuestro campesinado no se resolverá con la buena intención del Instituto a través de su oficina con simples investigaciones, y de uno que otro programa aislado, dado que si los comparamos con las necesidades de habitación en el agro mexicano éstos se desmoronan.

En tales condiciones veamos las actividades desarrolladas por esta oficina y así encontramos que en la Oficina de Vivienda Rural, en un principio, se realizaron estudios estadísticos y proyecciones de cuantahabientes del INPCNAVIT en poblados rurales, para poder poner en marcha de inmediato algunos pequeños conjuntos.

Posteriormente se realizó el programa piloto de Fabellón de Arteaga Agc. con 23 viviendas. El costo de estas viviendas fue de 239,000 incluyendo titulación.

Más tarde se realizaron estudios y diagnósticos en poblados rurales de los cuales surgió el programa de Vivienda Rural 1974 para desarrollar de la siguiente manera:

- 1055 viviendas
- en 78 localidades
- en 11 estados

Este programa se implantó para su presentación ante el Consejo de Administración, y fue rechazado, ya que en ese momento no se consideró conveniente la pulveriza-

ción de las acciones del INFONAVIT.

Por otra parte, la oficina ha realizado investi-gaciones acerca de los trabajadores eventuales, y se puso en marcha un programa piloto de vivienda transitoria, que tuvo un costo de 2800,000 y que dió servicio a un total de 900 trabajadores en cada una.

Respecto a este último programa, por ser realmente el que ha sido llevado a la práctica, en nuestro si-guiente inciso será desglosado y analizado, tal y como lo presenta la oficina de vivienda rural de este organismo, para poder llegar a una conclusión del mismo.

Actualmente se están haciendo algunos trabajos en donde se dan los lineamientos y criterios para dar políticas sobre vivienda rural y vivienda granja (33).

(33) Documentos. Oficina de Vivienda Rural. INFONAVIT. México 1974. Pág. 1,3.

2) PROGRAMA PILOTO PARA LOS TRABAJADORES EVENTUALES

El trabajador eventual transitorio migratorio es el que acude a determinadas zonas de cultivo de alta demanda de mano de obra, durante ciclos repetitivos, al final de los cuales retorna a su lugar de origen para reintegrarse a sus labores de asalariado agrícola, aparcerero - ejidatario o pequeño propietario.

Según reciente información estadística, se estima que en la República Mexicana 1.2000,000 trabajadores - eventuales migratorios, se dedican anualmente a las labores agrícolas de recolección, los cuales, según los diferentes ciclos de cosecha, emigran de su lugar de asentamiento junto con sus familiares para contratar sus servicios en calidad de asalariados a las zonas de recolección, trasladándose de una a otra zona de acuerdo con los ciclos de cosecha.

De acuerdo al censo general de población de 1970, el contingente de trabajadores eventuales migratorios representan más del 20% de la población rural económicamente activa.

Dado gran contingente de trabajadores, además de sufrir injustas condiciones de contratación, padecen precarias condiciones de alojamiento que, desde tiempo atrás, muestran pésima situación porque algunos patrones agrícolas contratantes de mano de obra eventual construyen los alojamientos o albergues con petates o láminas de cartón y pisos de tierra sin modificar la topografía del terreno y sin aportar los servicios sanitarios indispensa-

bles.

En resumen, el hacinamiento, la promiscuidad y la insalubridad son las notas salientes que se repiten cada año en este panorama desalentador que afecta una creciente población trabajadora, indefensa hasta la fecha.

Los productos agrícolas que requieren de mayor número de trabajadores eventuales migratorios son: hortalizas, algodón, caña de azúcar, tabaco y café.

Son muchos los problemas de los trabajadores eventuales migratorios y cada producto agrícola y cada zona tienen una problemática propia que repercute en el trabajador; sin embargo, hay algunos que quisieramos destacar por su importancia:

HORTALIZAS.

Durante 1974 se necesitaron en los valles agrícolas de los estados de Sinaloa, Sonora, Baja California Norte, Tamaulipas y Michoacán, 225,00 trabajadores eventuales migratorios.

Bajo el sistema de muestreo, se realizó un estudio en el valle del Río Culiacán, con 129,000 hectáreas dedicadas a la agricultura y ubicadas al sureste de la ciudad de Culiacán, en el estado de Sinaloa. En este valle la actividad agrícola es de gran importancia por su producción; la exportación y el número de trabajadores eventuales migratorios que se emplean año con año, en los campos hortícolas y cañeros principalmente.

Se estima, según reciente estudio realizado di-

rectamente por el Departamento de Promoción Social de la Asociación de Agricultores del Río Culiacán, que 101 mil trabajadores migratorios llegan a dicho valle, de los cuales 56 mil proceden de los altos y valles del mismo estado de Sinaloa y 45 de otras entidades. Este gran flujo de -- trabajadores migratorios llegan al valle para satisfacer la demanda de trabajo que requieren los campos hortícolas (34).

Una vez terminado el período de recolección, - que se lleva a cabo normalmente del mes de diciembre al - mes de junio, nuevamente emigran en busca de otras fuentes de trabajo: se calcula que un 75% se traslada especialmente a la pizca del algodón en el norte del estado, el 10% regresa a sus lugares de origen y el otro 15% se quedan en el valle desarrollando otras actividades (35).

Simultáneamente, de noviembre a mayo, el valle de Culiacán absorbe la fuerza de trabajo eventual migratoria de 9,500 trabajadores para el corte de la caña de azúcar, por lo que el contingente de trabajadores eventuales migratorios en ese valle asciende a 110,500, de los cuales, según reciente estudio de la AARC, 6 mil llegan con su familia que en promedio se compone de 8 miembros, de los que 5 trabajan y 3 son dependientes --niños y amas de casa--, el resto de los trabajadores llegan solos (36).

(34) Infonavit. Revista de Vivienda. Editorial Prisma, S.A. México, D.F. 1976. Págs. 4 y 5.

(35) Fuente: Unión de Productores de Algodón de la República Mexicana.

(36) Fuente: Departamento de Promoción Social de la AARC. México 1975.

Los alojamientos, que comúnmente son usados en los campos hortícolas, están contruidos con estructura - de madera sin labrar y lámina de cartón negro o petate en muros y techos; el piso es de tierra.

Generalmente son galerones de 60 mts. de largo por 10 de ancho, divididos en cuartos de 5 por 5 mts., - con problemas muy similares a los que suceden en los gale- rones instalados en la zona algodonera y que más adelante analizaremos.

No obstante la construcción tan precaria de la generalidad de los galerones, dotar de este alojamiento tradicional a los trabajadores eventuales en las zonas - hortícolas es costoso, ya que en las zonas de cultivo -- los trabajadores viven contiguos al campo de labores; por otra parte, estas instalaciones son utilizadas sólo du- - rante 5 meses al año durante dos períodos agrícolas, por- que en el tercer período para que descansa la tierra, tie- nen que cambiar el cultivo por otro en el que no se requie- re del trabajo eventual, quedando sólo dos alternativas, a saber:

- Si las instalaciones se dejan permanentemente en el campo de cultivo, se tendrá que prorratear la inversión - entre 3 años para servicio únicamente 10 meses.

- Si las instalaciones se cambian a otro campo de cul- tivo, el costo es elevado por concepto de montaje, trans- porte, desmontaje y desperdicio de material.

En los dos casos, el costo del alojamiento día-

trabajador es caro, según el análisis que se desprende de este tipo de habitación.

ALGODON

En el ciclo agrícola 1973-1974 se emplearon en el país 410,500 hectáreas de algodón, con una producción de 1.650.000 pacas que empleó 616 mil trabajadores eventuales migratorios en la República Mexicana, concentrados básicamente en los estados de Sinaloa, Sonora, Baja California Norte y Sur, Comarca Lagunera y Chihuahua; dichos estados representan el 77% de la producción nacional.

Se realizó una investigación directa y se aportaron datos por cuenta de la Comisión Mixta de Control de Pizcadores de Algodón del Norte de Sinaloa. Los resultados pueden considerarse representativos para las demás zonas algodonerías del país.

La zona investigada se localiza al norte del estado de Sinaloa en la cual se sembraron durante el ciclo agrícola 1973-1974 31,868 hectáreas de algodón con una producción de 129,205 pacas que representan el 8% del total producido en el país. Para la pizca se requieren 60,000 trabajadores eventuales migratorios.

Dichos trabajadores permanecen durante un período de 55 días comprendidos normalmente del 20 de junio al 15 de agosto.

En esta zona existe la Comisión Mixta de Control de Pizcadores de Algodón del Norte de Sinaloa, cuyas principales funciones son las de proporcionar con oportu-

nidad y planificar la fuerza de trabajo requerida para la recolección del algodón en el norte del estado de Sinaloa, así como la de dotar de albergues al contingente de trabajadores que llegan año con año a esta zona; para tal efecto se realiza propaganda por medio de la radio, principalmente en los estados del centro de la República y se construyen albergues en la zona de influencia algodонера que cuenta con una capacidad instalada de:

4 galerones que miden 60 metros de largo por 10 de ancho con seis accesos laterales de seis metros cada uno. Estos alojamientos se localizan en los poblados de Juan José Ríos y Ruiz Cortínez y destacan por sus condiciones físicas y porque dan servicio a sólo mil trabajadores - - 4 galerones con 250 espacios para dormir-; la construcción es de estructura de fierro con paredes y techos de lámina de fierro y el piso de cemento, sin puertas ni ventanas y cuenta por separado con servicios sanitarios construídos con el mismo sistema.

En otros poblados se instalan año con año 50 galerones con estructura de madera sin labrar y lámina de cartón acanalada en techos muros; el piso es de tierra conservando la topografía del terrero y por lo general no cuentan con los servicios sanitarios indispensables.

Cada galerón mide 60 metros de largo por seis de ancho y se divide en cuartos para 4 personas de 3 por 3 mts. por lo que se tiene una capacidad instalada total para 8,000 personas, en la cual la promiscuidad, el hacinamiento, la falta de higiene, ventilación e iluminación,

sumadas con las altas temperaturas y plagas de animales, son focos propicios de enfermedad, riñas e inseguridad constante, lo que configura el panorama general de este tipo de alojamiento.

En conjunto, con los dos tipos de albergues instalados en esta zona se tiene una capacidad para 9,000 personas, por lo que existe una necesidad de alojamiento para las 51,000 personas que actualmente se instalan junto a los mercados, escuelas, puestos de comida, bajo los árboles, en las hileras a lo largo de las calles principales y en terrenos baldíos; la mayoría duerme al cielo abierto, sin tener donde guardarse y tiene que soportar inclemencias del tiempo por lo que es muy común verlos dormir a la intemperie con lluvia, metidos en la bolsa ahulada que usan para depositar el algodón recolectado.

Los pocos servicios sanitarios que existen en algunos campos no satisfacen las necesidades por lo que los problemas de contaminación son muy graves; se bañan y lavan la ropa en las contaminadas aguas de los canales, y las consumen directamente por lo que las enfermedades gastrointestinales son frecuentes.

A este gran número de trabajadores los siguen ladrones, jugadores, prostíbulos, merolicos y todo tipo de vendedores prestos a explotarlos. Debido a tanta población, las autoridades no tienen control sobre estos problemas por lo que las riñas son frecuentes.

El panorama de los galpones es de hacinamiento, promiscuidad y falta de higiene y seguridad ya que algu-

nos albergues con capacidad teórica para 250 personas se llegan a instalar hasta 750.

Actualmente los precarios procedimientos de dotar alojamientos y servicios sólo pueden ser aprovechados por un muy reducido número de trabajadores eventuales migratorios y con un costo día/cama muy elevado (37).

PROGRAMA PILOTO

El INFORAVIT realizó un programa piloto considerando las características de los trabajadores asalariados eventuales migratorios, para lo cual se realizaron estudios y diversas pruebas técnicas que culminaron con la construcción de 69 módulos dormitorios y dos unidades sanitarias, que dan servicio a 275 personas en cada ciclo. Dicho programa se coordinó con la Confederación de Asociaciones Agrícolas del estado de Sinaloa (CAADES), con la Asociación de Agricultores del Río Culiacán (AARO) y con la Comisión Mixta de Control de Pizcadores de Algodón del norte de Sinaloa, llevándose a cabo las siguientes etapas de este programa:

1a. Etapa

Diciembre - Mayo de 1975

Valle Agrícola del Río Culiacán

Prestó servicio a los trabajadores eventuales transitorios dedicados a la recolección de hortalizas.

2a. Etapa

Agosto - Octubre de 1975

Valle Agrícola de Guasave

Prestó servicio a los trabajadores eventuales transitorios dedicados a la pizca de algodón.

3a. Etapa

Diciembre - Mayo de 1976

Valle Agrícola del Río Culiacán

Prestó servicios a los trabajadores eventuales transitorios dedicados a la recolección de hortalizas.

En estas tres etapas se han realizado estudios tendientes a evaluar la efectividad de la vivienda transitoria y recogido las opiniones de los trabajadores que habitan los alojamientos, de los patrones y de las Autoridades del CADER, AARC y la Comisión Mixta del Control de Pizcadores de Algodón del Norte de Sinaloa. Los resultados de las encuestas realizadas y los comentarios de los diferentes sectores han sido positivos y alentadores.

El Departamento de Servicio Social de la Asociación de Agricultores del Río Culiacán, en conjunto con la Oficina de Vivienda Rural del infonavit, efectuaron un sondeo de 24 opiniones a 15 trabajadores solteros y a 9 familias, usuarios de la vivienda transitoria, localizada temporalmente en el valle de Culiacán. El motivo de dicha encuesta fue evaluar objetivamente las ventajas y desventajas, tanto del programa piloto de vivienda transitoria, como el de los galpones tradicionales.

En la República Mexicana los patrones rurales contratan fuerza de trabajo por la cantidad de 1.2 millones de trabajadores eventuales que en su conjunto, inte--

gran una población migratoria de aproximadamente 3.6 millones de personas. En 1985 estas cifras aumentarán, según proyecciones conservadoras, a 1.8 y 5.4 millones respectivamente por lo que el PROGRAMA DE VIVIENDA que se propone constituye una solución de este problema social, consistente en hacer posible el cumplimiento, por parte de los patrones, del Art. 283 del Capítulo VIII "Trabajadores del Campo", de la Ley Federal del Trabajo que textualmente dice:

"Los patrones tienen las obligaciones especiales siguientes:

1. Pagar los salarios precisamente en el lugar donde preste el trabajador sus servicios y en períodos de tiempo que no excedan de una semana;

2. Suministrar gratuitamente a los trabajadores habitaciones adecuadas e higiénicas, proporcionadas al número de familiares o dependientes económicos y un terreno contiguo para la cría de animales de corral;

3. Mantener las habitaciones en buen estado, haciendo en su caso las reparaciones necesarias y convenientes.

....."

Teniendo en cuenta las características singulares de los trabajadores eventuales migratorios, se propone como solución la construcción de VIVIENDAS TRANSITORIAS.

Inicialmente se han realizado estudios para que el programa de VIVIENDA TRANSITORIA ampare al actual y futuro contingente de trabajadores migratorios que realizan

trabajos de pizca de algodón y cosechas de hortalizas en los estados de Sinaloa y Baja California, cuya magnitud - representa el 23.5% del conjunto de trabajadores eventuales migratorios en toda la República, o sea, 232,000 trabajadores.

La solución financiera que se propone con el - apoyo inicial del "capital impulso" permite cubrir entre el 70% y el 75% de las actuales necesidades habitacionales del contingente de trabajadores eventuales migratorios que laboran periódicamente en una determinada área - geográfica, en este caso las entidades mencionadas.

Programas similares podrán extenderse posteriormente a otras áreas para ir solucionando, con el tiempo, las necesidades habitacionales de los trabajadores en - esas áreas hasta cubrir totalmente el territorio nacional.

Las características eminentemente migratoria de la población amparada, impide o hace difícil la solución habitacional tradicional de construir viviendas rurales - como una generalización de la vivienda urbana. Por esta - y otras razones se propone resolver el programa habitacional - como queda dicho-, por medio de la construcción de - albergues armables y transportables prefabricados que pueden trasladarse fácil y económicamente, a las áreas en - las que laboran los trabajadores eventuales en diversas - épocas del año. Esta solución permite reducir al mínimo - tanto la inversión como los costos anuales, compatibles - con un alto nivel de solución (oferta/demanda), mediante

la multiplicidad de usos que permite trasladar las mencionadas viviendas transitorias en tres períodos o ciclos de demanda de mano de obra, tanto para la recolección de hortalizas, como para la pica del algodón.

Ya que hasta el momento, solo nos hemos concretado únicamente en comentar las presuntas ventajas que ofrece el programa propuesto por el INFONAVIT, para resolver la problemática habitacional de los trabajadores eventuales migratorios de la república mexicana, veamos a continuación como punto final, las características que presentan las viviendas del citado programa:

- MATERIAL RESINA POLIESTER AUTOEXTINGUIBLE

El material es de resina policéster autoextinguible y fibra de vidrio, dicho material permite estructurar a base de planos triangulares con espesores mínimos.

- ESTIRABLE

Su forma y sistema de armado permite acoplar varias viviendas en un espacio reducido para su almacenamiento y transporte.

- FABRICACION EN EL SITIO

Se podrá fabricar industrialmente en la zona a servir.

- LIGERA Y RESISTENTE

La resistencia es inmejorable respecto a otros materiales y su peso es mínimo.

- FACIL UBICACION

Los terrenos para su localización podrán ser prestados o rentados bajo convenios especiales, sin tener

trascendencia la tenencia de ellos.

- FACIL TRANSPORTACION

Pueden tener el máximo uso por año, transportándose en los medios accesibles a diferentes localidades.

- VERSATIL

A partir de un módulo base, es posible su utilización múltiple: viviendas unifamiliares, dormitorios para solteros, servicios sanitarios, lavaderos, cocinas, comedores, lugares de reunión, aulas, dispensario médico, etc.

- USOS MULTIPLES

Será posible utilizarlos, además del programa de los eventuales del campo, para campamentos de construcción de presas o carreteras, damnificados en zona de desastres, trabajos temporales, etc.

- FACIL MONTAJE Y MANTENIMIENTO

El diseño permite un fácil manejo de transporte y montaje, así como su mantenimiento y reparación.

- COMPOSICION Y CAPACIDAD DE UNA UNIDAD CELULAR

Cada unidad celular permite albergar 36 personas, y se integra de la siguiente manera:

-- 9 módulos dormitorios con capacidad de 36 camas en 18 literas.

-- 1 módulo cocina con 4 unidades cada uno (cocineta y equipo para gas).

-- 1 módulo baño integrado por 3 inodoros; 2 regaderas y 1 lavabo.

-- 1 remolque para transportar 14 módulos con -

accesorios.

- INSTALACIONES REQUERIDAS PARA CAMPAMENTOS DE LA VI
VIENDA TRANSITORIA -

-- Agua potable: instalaciones con tubería, pozos y depósitos de agua.

-- Energía eléctrica: cableado eléctrico o planta de luz.

-- Drenaje: fosa séptica o pozo negro.

-- Pisos de la vivienda: concreto, asfalto, tierra-cemento, mosaico, loseta de barro, tabique, etc.

-- Instalaciones complementarias: tiendas, aulas, lugares de reunión, consultorio médico, etc.

- DISTRIBUCION DE LAS UNIDADES CELULARES EN EL CAMPO -

Aprovechando la instalación de 4 o más unidades celulares, es posible hacer áreas para recreación.

Las unidades celulares se pueden agrupar de 4 en 4, separadas por un servicio de baños en forma nuclear, es decir uno de 4 baños para atender 8 unidades celulares o más, según convenga (36).

De acuerdo a todo lo antes expuesto, es oportuno manifestar las conclusiones a que hemos llegado del programa en cuestión:

En un primer término podemos decir que el programa en general es aceptable, toda vez que de alguna manera notamos la preocupación por parte de la Oficina de Vivienda Rural para resolver, aunque sea en una mínima porción, tan complejo problema en el agro mexicano. Decimos en mínima porción, en vista de que no solamente los

trabajadoras eventuales migratorias representan o integran totalmente la clase trabajadora de nuestro medio rural, pues existe un inmenso conglomerado de trabajadores campesinos desprovistos de tal esencial necesidad, como lo es una morada digna, donde habitar y convivir sanamente en compañía de los suyos.

Por otra parte, es necesario señalar que si existió alguna preocupación por parte del Legislador de 1917 en materia de vivienda rural, las autoridades en esta rama han hecho caso omiso de ella, al pasar por alto lo que claramente nuestra Carta Fundamental estipula, en su artículo 123 fracción XII, como obligación de los patronos:

XII.- "Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquirieran en propiedad tales habitaciones." Como se podrá apreciar de la transcripción de las dos primeras palabras del Texto Fundamental debió haber existido alguna razón por la cual el Constituyente de Querétaro inició de esta manera la fracción.

Pasando al aspecto financiero de este programa,

hemos omitido transcribirlo, dado que simplemente con leer las cifras del costo de cada unidad celular acaba por obsecurecerse el proyecto para futuras aplicaciones. Esto lo podemos comprobar de la siguiente manera:

El costo de una unidad celular en 1975 era de \$ 114,133 más gastos de instalación y transporte por \$ 10,434, que nos dan un total de \$ 124,617 por unidad.

Ahora bien si tomamos en cuenta la serie de desequilibrios económicos que se han resentido de 1975 a la fecha y que culminaron con la devaluación de nuestra moneda, el costo de cada unidad se ha duplicado en su valor.

Finalmente, sólo nos resta formular una pregunta, en relación a este programa, ya que se llevó a cabo en una de las zonas agrícolas del país con mayor riqueza natural: ¿un programa similar podría extenderse posteriormente a otras zonas que carecen de esta riqueza como para poder cubrir tan alto costo de las unidades en cuestión?

Resumiendo, es obvio que no resulta alagadora la buena intención por parte de este organismo en base a su programa analizado, para poder encauzar la solución del problema habitacional rural.

3) PROGRAMA DE VIVIENDA GRANJA

El pueblo mexicano presenta serias deficiencias nutricionales, y no existe una justa distribución y disponibilidad de la producción alimentaria.

La vivienda-granja es a la vez solución al problema de vivienda y contribuye, con una superficie mínima de terreno, a alimentar a una familia numerosa. Su producción no se considera para fines comerciales, sino exclusivamente para autoconsumo familiar y ofrece la posibilidad de conseguir los alimentos suficientes de una dieta balanceada y nutritiva.

La calidad y cantidad de alimentos que puede producir una vivienda granja para el trabajador y para su familia implica una importante elevación en el nivel de vida del grupo familiar, puesto que al enseñarse a consumir la cantidad suficiente de alimentos y de calidad superior, logran un mayor desarrollo intelectual.

La ausencia de los medios necesarios para poder hacer productivo nuestro suelo agrícola han provocado el desplazamiento de la población rural a las zonas urbanas, generándose con esto una serie de graves problemas de diversa índole, a pesar de que México ha sido y seguirá siendo por mucho tiempo un país campesino.

La construcción de conjuntos de viviendas-granja en centros semi-urbanos, semi-rurales y rurales constituirán un fuerte polo de atracción, generando la tendencia a la desconcentración de los centros urbanos.

La programación masiva y progresiva de conjuntos de viviendas-granja, por el hecho de constituir unidades autosuficientes de producción, contribuirán en parte importante a equilibrar el desarrollo social de la Nación.

Los beneficios que se puede obtener de una vivienda-granja, son tanto cuantitativos como cualitativos, por lo que no se pueden expresar solamente en cantidades.

El cultivo hortícola se puede desarrollar en cualquier zona de la República; en cualquier terreno y bajo todos los climas. Es posible también salvar los obstáculos más difíciles en la realización del proyecto, ya que en las superficies pequeñas son fácilmente manejables y los beneficios de cualquier esfuerzo serán siempre superiores.

En caso de escasear el agua se aplica el riego manual de regadera, o bien por el sistema de goteo, racionalizándose así el elemento al máximo.

La planeación del huerto es muy importante para asegurar la cosecha de hortalizas frescas todo el año. Para conseguirlo, es necesario ejecutar las siembras en forma escalonada, pues de este modo se pueden obtener cosechas sin interrupción, considerando también que hay cultivos que se desarrollan antes de la época recomendada para cosechar si se cuidan con esmero.

Con el objeto de orientar al usuario debidamente, el Instituto de Investigaciones Agrícolas ha elaborado un calendario con recomendaciones especiales para zo--

nas Cálidas, templadas, frías, y extremosas, indicando - las temporadas de siembra y de cosecha adecuadas; la variedad que se puede cultivar; la cantidad de semillas para - un surco de 10 metros; la distancia entre planta y planta y los días de siembra a la madurez. Asimismo indica la - forma de seleccionar la semilla; como deben hacerse la - preparación del terreno y su fertilización; cuales son - las herramientas de trabajo manuales; como se debe - - sembrar; como y de que variedades es recomendable la formación de almédigos o semilleros para trasplantar poste-riormente al terreno definitivo; como se combaten los in-sectos y enfermedades que atacan a las plantas, también - se indica como se realiza la cosecha y proporciona un cua-dro guía de cosecha de acuerdo con la variedad y la zona en que se cultiva, indicando finalmente los usos que se - le pueden dar a los productos cosechados.

Las variedades que se pueden cosechar en una vivienda-granja son:

1. Zanahoria
2. Brocoli
3. Calabacita
4. Cebollita
5. Rabanito
6. Jitomate
7. Lechuga
8. Col (repollo)
9. Chile
10. Pepino, etc.

En lo que se refiere a la crianza de animales, la Dirección General de Avicultura y Especies Menores de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, ofrece a los usuarios, "paquetes familiares" de especies menores, que incluyen cinco diferentes:

1) Gallinas.- 10 pollas y 2 machos. Después de 20 semanas iniciará la producción de huevo. Durante el año el paquete produce 1080 huevos, de los cuales, 364 (el 80%) se destinan para autoconsumo, y el 20% se incuban para obtener crías y preservar el paquete.

2) Patos.- 12 aves mixtas. Después de 5 meses inician su producción. Las 6 hembras producen 480 huevos anuales, 400 de los cuales se destinan para autoconsumo y los 80 restantes se conservan para tener un incremento en esta especie animal.

3) Guajolotes.- 5 hembras y 1 macho. En 30 semanas comienzan a producir, obteniéndose en el lapso de un año 200 huevos fértiles, de los que nacerán 100 guajolotitos. Considerando un 20% de mortalidad, se desarrollarán los 80 restantes.

4) Abejas.- 5 colmenas pobladas y equipo básico de manejo. En las épocas de floración, se colocan las alzas a las colmenas para su consumo. Las 5 colmenas producen al año aproximadamente 250 kg. de cera, independientemente de la miel que se pueda producir.

5) Conejos.- 5 hembras y 1 macho de tres meses de edad y 10 plantas de col forrajera para su alimentación. El paquete produce 120 conejos en un año, de los cuales se consumen 112, que proporcionan además las pieles (39).

(39) Documentos de la Oficina de Vivienda Rural Infonavit. México D.F. 1975. Pág. 2 a 10.

En líneas generales, para la construcción de conjuntos de vivienda-granja, deberán cumplirse las siguientes condiciones:

Deberá localizarse el modo de aprovechar la infraestructura, los servicios y el equipamiento existente en la localidad, para los cuales es preciso realizar un minucioso estudio previo del entorno que comprenda: diagnóstico, uso del suelo, condiciones climáticas, de comunicación, etc.

En lo que se refiere al espacio del terreno, la superficie debe ser suficiente para producir alimentos para una familia de 8 a 10 personas, de 200 metros cuadrados, sujeta a modificaciones de acuerdo a la zona en que se localiza el conjunto, al clima, a la calidad de la tierra, al costo del terreno, etc.

De la lectura de este programa podemos desprender los siguientes comentarios:

El programa es bastante completo y aceptable desde cualquier punto de vista que se le quiera ver, dado que se ocupa del segundo sector de trabajadores del campo que no tienen las características de migratorios. Además de que cubre más allá del fin social de dotar de habitación a los trabajadores del campo, otorga una porción de tierra para el cultivo y la cría de animales.

De acuerdo a los beneficios que pretende ofrecer este proyecto nos parece, que es el único más se acerca o apega a la obligación patronal que consagra la Ley Federal del Trabajo.

La única objeción que le encontramos es que sólo una pequeña porción de trabajadores serían los beneficiados, dado que intentar extenderlo a nivel nacional resultaría casi imposible, en virtud de que otorgar créditos para este tipo de vivienda es altamente costoso. De ahí que el programa se antoja demasiado ambicioso para llevar a cabo su realización.

CAPITULO IV

EL RUIDO

Nuestro campesinado ha sido y lo sigue siendo - uno de los núcleos más desprotegidos de nuestra nación, - dado el sin número de problemas a que se ha enfrentado - desde épocas muy remotas como son: la falta de servicios médicos, educación, etc., pero, sobre todo, la ausencia - de un techo para su vida cotidiana, ya que la habitación representa el grado de desarrollo que puede tener una nación.

Por desgracia, los gobiernos emanados de la Revolución Mexicana no se han percatado de la necesidad de - dictar normas y de desarrollar una política tendiente a - resolver la problemática habitacional en el agro mexicano. Esto no significa que nuestro medio rural no haya recibido ayuda de ninguna especie por parte del Gobierno Federal, pues si la ha recibido, pero solo en una pequeña escala y en ocasiones casi nula, como lo es en el caso de - la vivienda rural, ya que si analizamos las acciones que se han llevado a cabo en los últimos años, podemos observar que éstas han sido canalizadas, básicamente, a programas de construcción y créditos urbanos en tres ramas fundamentalmente:

1) Vivienda para trabajadores asalariados (construcción y crédito) INFONAVIT, FOVISSTE, FOVILI;

2) Vivienda de interés social para no asalariados de ingresos medios (crédito) FOVI, FOGA, BHOSEP;

3) Investigación y mejoramiento de la vivienda -
INDECO.

Sin embargo, ninguno de estos institutos o bancos se dedica a crear verdaderos programas de vivienda para la población rural, prueba de ello lo tenemos en el caso del INFOMAVIF; organismo que ha sido analizado detalladamente, tanto en su estructura jurídica como financiera, a lo largo del presente trabajo, complementando dicho análisis con la presentación de sus programas de vivienda rural, los cuales, como ya hemos afirmado en nuestro capítulo anterior, sólo demuestran la falta de capacidad de este organismo, como otros tantos de su mismo género, para poder hacer frente a tan complejo problema.

Ante este dantesco espectáculo se hace patente la exigencia de no desmayar hasta lograr una salida positiva a tan grave problema. Es indispensable organizar los esfuerzos de todos, porque muchas veces no solo es un problema de medios económicos, sino más bien de la debida educación para fomentar y propiciar el disfrute de los bienes materiales que llevan a un disfrute de los bienes espirituales.

Por nuestra parte, tal y como se desprende del título del presente trabajo recepcional, únicamente pretendemos aportar algunas ideas respecto de la materia habitacional en nuestro medio rural, de acuerdo al grado que nuestra modesta capacidad profesional nos lo permita y, sobre todo, no jactarse en ningún momento de ser auto-suficiente en la materia, porque indudablemente se debe -

contar con todo un equipo técnico especializado para proponer alguna solución en esta rama.

En consecuencia, solo deseamos cooperar con este conglomerado social tan alejado del desarrollo del país para resolver uno de los tantos problemas que aún persisten en nuestro medio rural.

Por lo anterior consideramos que el objetivo político más importante en la continuación de la reforma agraria está en facilitar al campesino los medios financieros y técnicos necesarios para edificar sus viviendas y dotar de servicios básicos a su comunidad, a fin de arraigarlo en el área más próxima a donde está su fuente de trabajo agropecuario, que es su instrumento de producción.

Por otra parte, de acuerdo al programa que pretendemos proponer, es menester señalar la figura agraria que hemos seleccionado para llevar a cabo nuestro plan de trabajo. Así pues, de las tres formas de tenencia de la tierra que regula nuestra legislación agraria, el ejido viene a ser la figura más idónea por excelencia, para fomentar y apoyar la creación de la vivienda en sus diversos matices de: financiamiento, de construcción y de adquisición, ya que México con su gran tradición cooperativista puede fomentar este instrumento para resolver el problema de la vivienda rural.

Antes de entrar en detalles respecto al mencionado programa y para una mejor comprensión del mismo, re-

sulta necesario efectuar un breve recorrido histórico y legislativo del ejido mexicano, así como ir empezando a intercalar las ideas de nuestro proyecto con los elementos que actualmente constituyen la estructura jurídica del mismo, y que son regulados por la Ley Federal de Reforma Agraria. Para finalmente concluir nuestra exposición en el siguiente y último capítulo a desarrollar.

1) BRAVES ANTECEDENTES HISTORICOS

Para lograr el conocimiento de lo que actualmente constituye la forma de tenencia de la tierra que llamamos ejido, debemos partir, como ya hemos dicho en líneas anteriores, de la estructura del mismo en el pasado, pues al analizar sus antecedentes históricos, jurídicos, sociales, culturales y económicos, valorizando y reuniendo las experiencias de nuestros antepasados, realizamos necesariamente un perfeccionamiento de las obras recibidas; tratando así de solucionar los problemas del agro mexicano.

El concepto de ejido, según Escriche es: "el campo o tierra que está a la salida del lugar y que no se planta ni se labra y es común a todos los vecinos; procediendo etimológicamente del latín Exitus que significa salida" (40).

El ejido es una propiedad de tipo comunal, es decir, el titular del derecho de propiedad no es un individuo aislado sino un grupo, núcleo de población. Ahora bien, la anterior definición se asemeja a una de las for-

(40) Escriche Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia.

mas en que se encontraba dividida la propiedad entre los aztecas al advenimiento de la conquista; así encontramos las tierras del rey o Tlatocalalli, las de los nobles, - llamadas Pillali; la de los guerreros Mitlehmalli; las de los dioses, teotlalpan, que eran demasiado extensas y se cultivaban por peones o macehuales y en ocasiones por - aparceros o mayeques. "También existían las tierras pertenecientes al pueblo que recibían el nombre de Calpulli - que significa barrio de gente conocida o linaje antiguo - y estaba dividida en pequeñas parcelas o calpullallis - (tierra del Calpulli)" (41).

Sus tierras Calpullallis se dividían en "Tlalmillis" o parcelas: era una porción de tierra que se le - asignaba a un jefe de familia para el sostenimiento de ésta, siempre que perteneciera a un barrio o agrupación de casas, aunque muy al principio el requisito más que de residencia, era de parentesco entre las gentes de un mismo barrio.

A cada barrio se le daba determinada cantidad - de tierras para que las dividiera en parcelas y se diera una parcela o Tlalmilli a cada cabeza de familia de las - que residían en ese barrio; las cabezas o parientes mayores de cada barrio (chinancalli), eran quienes dividían o más bien distribuían las parcelas. Este sistema continuó hasta la llegada de los españoles. En consecuencia como - se podrá deducir, una vez instalados los conquistadores - se dieron a la tarea de modificar radicalmente el sistema político de los reinos y cacicazgos existentes en el te-

(41) Lucio Mendieta y Ruíz. El Problema Agrario en México. Ed. Porrúa, S.A. México D.F. 1974. Pág. 16.

territorio que dominaron; lo que era un mosaico de pequeñas naciones, independientes unas, sometidas otras a los reinos de la triple alianza (Astecas, Acolhuas y Texcocanos), quedaron bajo el poder de los reyes de España, formando una sola unidad territorial y administrativa; la nueva España gobernada por un Virrey. Como es sabido, la propiedad sobre el territorio conquistado, era de los reyes de España y esa propiedad tiene su fundamento en la Bula de Alejandro VI, en consecuencia y en virtud de la Bula mencionada y por disposición real, nace en México la primera manifestación de la propiedad privada, antes desconocida por los pueblos vencidos. A los colonos propietarios les fue asignado determinado número de indígenas para que trabajaran sus tierras con la obligación de convertirlos a la religión cristiana, obligación que la gran mayoría no cumplió. Al margen de lo anterior se señala que, como en muchos casos hubieron indígenas que poseían tierras asignados a españoles y que fueron despojados de ellas por los terratenientes a cuyo servicio estaban.

El Maestro Lucio Mendieta y Ruíz nos señala que: "no obstante lo anterior, la mayoría de los indios resultaron favorecidos con la conquista, por lo menos en forma legal, pues los reyes católicos al tener conocimiento de los abusos que los colonos cometían contra las personas y propiedades de aquéllos, ordenaron que se les devolvieran las tierras de que se hubiesen despojado a los mismos, naciendo así la primera gran institución del Derecho Agrario Mexicano: La restitución de tierras.

Al propio tiempo, en varias Cédulas Reales se -

confirmó a los pueblos de indios en la posesión de las -
tierras que estaban cultivando y se ordenó que a los cabe-
zas de familia que carecieran de medios de vida se les re-
partiesen las extensiones necesarias para su sostenimien-
to, naciendo así la segunda institución: la dotación de -
tierras" (42).

Al margen del otorgamiento de tierras hecho a -
los conquistadores en pago a sus servicios y a los coloni-
zadores de las tierras conquistadas, a los pueblos de in-
dios se les otorgaron tres clases de tierras, cumpliendo
una finalidad diferente cada una de ellas: el Fundo Legal,
los propios y los Ejidos.

El primero era una extensión destinada a la -
construcción de sus casas.

Los segundos eran tierras administradas por los
Ayuntamientos, con cuyos productos se pagaban los gastos
públicos.

Y los terceros, que eran terrenos ubicados a la
salida de los pueblos, de monte o de agostadero, para que
el ganado de los indios no se revolviera con el de los es-
pañoles y para que aprovecharan los recursos naturales.

Durante los años siguientes empeoró la situación
de la población indígena, no obstante la buena fe de los
reyes de España, quienes hicieron todo lo posible por do-
tar a los indios de propiedades necesarias para su subs-

(42) Lucio Mendieta y Nuñez. Op. Cit. Pág. 32.

sistencia. La voracidad de los colonos y la fuerza económica de la iglesia, dejaron en situación precaria a los vencidos, incubándose así el odio que habría ser motor para la gesta de la independencia.

Concluida la guerra de independencia, el país encará el grave problema de la tenencia de la tierra en pocas manos y sobre todo, la amortización de esos bienes en poder del clero, por lo que se dió en llamar a esas propiedades de "manos muertas", ya que en su mayoría no fueron aprovechadas por los indígenas ni por el mismo clero.

Por otra parte los latifundistas daban un cariz más trágico a la situación, por lo que el gobierno optó por repartir tierras fuera de los lugares poblados y para ello convocó a los colonizadores europeos, sin tomar en consideración que el problema no era la colonización de tierras o terrenos alejados de las poblaciones, sino el reparto equitativo de la tierra.

Además se ordenó que igualmente se repartieran tierras baldías a la población indígena, también en lugares lejanos.

No supieron ver nuestros gobernantes que los naturales, por su idiosincracia, eran reacios a abandonar su hogar de origen y que, hastiados de tres centurias de dominación española, tendrían que convivir con europeos, con el consiguiente y justificado recelo.

Ante esta situación, el gobierno expidió varias

leyes con la finalidad de resolver el grave problema.

Pero es indudable que el antecedente más importante se deba al Sr. Lic. Luis Cabrera quien, en discurso pronunciado el 3 de diciembre de 1912 ante la Cámara de Diputados, hizo patentes sus inquietudes y sus conocimientos sobre el problema agrario nacional, al señalar "Los antecedentes que voy a tomar para la resolución de este problema, no son los antecedentes de la historia de Roma, ni los de la revolución inglesa, ni los de la revolución francesa, ni los de Australia ni los de Nueva Zelanda, ni siquiera los de Argentina; son los antecedentes del único que puede enseñarnos a resolver nuestros problemas; de un país que es el único que podemos copiar: Nueva España, es el único país al que puede copiar México".

Entendió al Ejido como la tierra suficiente para el sostenimiento de los pueblos y determinó la necesidad de reconstruir los ejidos de los mismos, como una solución al grave problema y como un aspecto fundamental de reivindicación "procurando que los ejidos sean inalienables, tomando las tierras que se necesiten para ello de las grandes poblaciones circunvecinas, ya sea por medio de compras, ya sea por medio de expropiaciones por causa de utilidad pública con indemnización, ya por medio de arrendamientos o aparcerías forzosas" (43).

Desgraciadamente, la época en que fue pronunciado este discurso, no fue propicia para que se valorara en su justa proporción, pero tuvo una nueva oportunidad -

- - - - -

(43) Lucio Mendieta y Nuñez. Op. Cit. Pág. 177.

al serle encomendada la elaboración del Decreto del 6 de 1915, el cual es la piedra angular sobre la que descansa el Derecho Agrario Mexicano. Y que además le valió para - considerársele como el iniciador de la Reforma Agraria.

2) REGLAMENTACION JURIDICA EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

El artículo 27 de la Constitución de la República, expedida en Querétaro el 5 de febrero de 1917, elevó a la categoría de ley constitucional la Ley de 6 de Enero de 1915 y estableció innovaciones respecto a la propiedad de tierras y aguas, reconociendo la propiedad privada y separándose así de otros sistemas que la niegan. Para el examen del tema habremos de transcribir textualmente, del artículo Constitucional en cuestión, las fracciones que consagran dichas innovaciones, no sin antes, dada la importancia legislativa que representó para el Constituyente de 17 tan trascendental documento de Don Luis Cabrera señalar el articulado de que se compone la llamada Ley de 6 de enero en cita, a la que todos los años se rinde honor en la fecha en que fuera promulgada, ya que, desgraciadamente, no podemos llevar a cabo un estudio exegético de la misma como desearíamos.

El artículo primero a la letra dice:

Se declaran nulas

I. Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por Jefes Políticos, Gobernadores de los Estados o cualquier otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la ley del 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;

II. Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fo-

mento, Hacienda o cualquiera otra autoridad Federal, hasta la fecha, con las cuales se haya invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, comunidades o congregaciones;

III. Todas las diligencias de apeo y deslinde, practicadas durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces y otras autoridades de los Estados o de la Federación, con las cuales se haya invadido y ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

El artículo segundo dice así:

- La división o reparto que se hubiera hecho legítimamente entre los vecinos de un pueblo, ranchería, congregación o comunidad, y en la que haya habido algún vicio, solamente podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las dos terceras partes de aquellos vecinos o de sus causahabientes.

Por su parte el artículo tercero literalmente dice:

- Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieran sido enajenados, podrán obtener que se les dote de terreno suficiente para reconstituirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuen

ta del Gobierno Nacional el terreno indispensable para - ese efecto, del que se encuentra inmediatamente colindante con los pueblos interesados.

El texto del artículo cuarto establece la creación de las autoridades agrarias:

I. Una Comisión Agraria de nueve personas y que presidida por el Secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta ley y las sucesivas le señalen;

II. Una Comisión Local Agraria, compuesta de cinco - personas, por cada Estado o Territorio de la República, y con las atribuciones que las leyes determinen;

III. Los Comités Particulares Ejecutivos que en cada Estado se necesiten, los que se compondrán de tres personas cada uno, con las atribuciones que se les señalen.

Por su parte el artículo quinto establece:

- Los Comités Particulares Ejecutivos dependerán en cada Estado de la Comisión Local respectiva, la que a su vez estará subordinada a la Comisión Nacional Agraria.

En los artículos siguientes, del sexto al doce
*F vo, se dijan las normas del proceso de dotaciones así como la naturaleza de las resoluciones que al efecto se tomen:

Artículo sexto.- Aquí comienza el proceso, por la - presentación de las solicitudes formuladas, disponiendo - que la restitución se presentará en los Estados, ante los Gobernadores; y en los territorios y Distrito Federal, ante las Autoridades Políticas Superiores; pudiendo dar el caso, cuando haya falta de comunicaciones o dificultades

por estado de guerra, de una presentación hecha ante los Jefes Militares "que estén autorizados especialmente para el efecto por el Poder Ejecutivo"; y en cualquier caso, - adjuntando a la solicitud los documentos que la fundamenten.

La misma disposición se extiende al artículo - séptimo:

- El proceso continúa, en caso afirmativo, por los - dictámenes correspondientes, que guardarán este orden; - primero se toma en cuenta el dictamen de la Comisión Local Agraria sobre la justicia de las reivindicaciones y - la necesidad de las concesiones; después, el Comité Particular Ejecutivo verifica la identidad de los terrenos, mediante los deslindes y mediciones, y procede a una entrega de los mismos a las solicitudes en forma provisional.

El artículo octavo señala.- Que las resoluciones de la autoridad respectiva, que son los Gobernadores o Jefes Militares, tendrán el carácter de provisionales, las que serán ejecutadas "en seguida" por el Comité Particular Ejecutivo, acto seguido, se remitirán todos los documentos respectivos, a la Comisión Local Agraria, no para que ésta decida, puesto que su dictamen favorable antecedió a la entrega de las tierras, sino que para que por su medio y con un informe confirmativo llegue a la Comisión Nacional Agraria.

Artículo noveno.- Aquí se consolida la entrega de - tierras, a través del dictamen de la propia Comisión Nacional Agraria, aprobando, rectificando o modificando la

resolución de los Gobernadores o de los Jefes Militares; lo que se completa con la acción del Poder Ejecutivo, sancionando las reivindicaciones o dotaciones efectuadas, - después de lo cual se expiden los títulos respectivos, - con lo que la entrega provisional se convierte en definitiva.

El artículo décimo estipula:

Los interesados que se creyeren perjudicados - con la resolución del encargo del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado este término ninguna reclamación será admitida. En el caso que se reclame contra reivindicaciones y en que el interesado obtenga resolución Judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo la sentencia sólo dará derecho a - obtener del Gobierno de la Nación la indemnización correspondiente. En el mismo término de un año podrán ocurrir - los propietarios de los terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles.

El artículo once señalaba.- Una ley reglamentaria de terminará la condición en que han de quedar los terrenos - que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entre tanto los distributarán en común.

Por último el artículo doce señala:

Que serán los Gobernadores de los Estados o en su ca so, los Jefes Militares debidamente autorizados por el en

cargado del Poder Ejecutivo, quienes nombrarán a los integrantes de las Comisiones Locales Agrarias y a los Comités Particulares Ejecutivos (44).

Finalmente haremos una pequeña síntesis como sigue, de los puntos esenciales del ordenamiento antes mencionado:

1) Declara la nulidad de las enajenaciones de tierras comunales de los indígenas, de las composiciones, de las ventas, concesiones y deslindes realizados en desobediencia de la Ley del 25 de junio de 1856.

2) Crea una Comisión Nacional Agraria, una Comisión Agraria Local en cada Estado o Territorio y los Comités Particulares Ejecutivos que se necesiten.

3) Faculta a los Jefes Militares previamente autorizados, para dotar o restituir ejidos en calidad de provisionales, a los pueblos solicitantes.

Una vez visto tan notable documento, pasemos ahora al artículo 27 Constitucional, el cual en su redacción original presenta las siguientes innovaciones:

V.- Declara la limitación de los latifundios y dicta medidas para el fraccionamiento de ellos. Por otra parte crea la propiedad, señalándose su máxima extensión y la considera inafectable.

IX.- Declara nulas las enajenaciones de tierras - -
aguas y montes pertenecientes a los pueblos, realizadas -
por los Jefes Políticos y otras autoridades federales, -
así como las concesiones, composiciones y ventas hechas -
por las autoridades desde el 18 de Diciembre de 1876 has-

(44) Miguel F. Silva Montes de Oca. Cinco siglos de Legislación Agraria en México. Talleres de Industrias Gráficas. México 1951. Págs. 272, 273, 274. (Tomo I).

ta la fecha, en que entra en vigor la Constitución.

XI.- Organiza el sistema ejidal y señala la extensión mínima de la parcela en 10 hectáreas o su equivalente.

XIII.- Se declaran revisables y susceptibles de ser declarados nulos, todos los contratos y concesiones hechas por los gobiernos anteriores, desde el año de 1876, que hayan producido el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad" (45).

La Comisión Nacional Agraria expidió diversas circulares para reglamentar la aplicación del artículo 27 Constitucional, cuando se fueron presentando problemas de interpretación de dicho artículo. Aunque en ocasiones fueron contradictorias, esas circulares dieron la pauta para la reglamentación agraria que tuvo como ley inicial la de Ejidos del 30 de diciembre de 1920, expedida por el entonces Presidente de la República, General Alvaro Obregón, la que estableció en su artículo 10. "Tienen capacidad para obtener tierras por dotación o restitución en toda la República para disfrutarlas en comunidad, mientras no se legisle sobre el fraccionamiento: 1) Los pueblos; 2) Las Rancherías; 3) Las congregaciones; 4) Las comunidades, y 5) Las demás poblaciones de que se trata en esta ley".

En su artículo 13, fija la extensión suficiente, de acuerdo con las necesidades del ejido y al respecto establece: "La tierra dotada a los pueblos se denominará ejido y tendrá una extensión suficiente de acuerdo con las -

(45) Víctor Manzanilla Schaffer. Reforma Agraria Mexicana. Ed. Libros de México, S.A. 1966. Pág. 53.

necesidades de la población, la calidad agrícola del suelo, la topografía del lugar, etc. El mínimo de tierras de una dotación será tal, que pueda producir a cada jefe de familia una utilidad diaria equivalente al duplo de jornal medio en la localidad".

El mismo General Alvaro Obregón, haciendo uso de las facultades señaladas por el artículo 3o. del Decreto de Dotes Agrarias del 22 de noviembre de 1921 que señalaba: "El Ejecutivo de la Unión tiene facultades para dictar todas las disposiciones para reorganizar y reglamentar el funcionamiento de las autoridades, que para su aplicación creó el Decreto Preconstitucional de 6 de enero de 1915 y muy especialmente las comisiones agrarias a que se refiere el artículo 4o. de ese decreto, a efecto de que estas últimas puedan servir eficazmente para la ejecución del mismo Decreto....", "expidió el 17 de abril de 1922 un reglamento agrario, en el que se señala que "La extensión del ejido fue fijada de tres a cinco hectáreas en los terrenos de temporal que aprovechen una precipitación pluvial anual abundante y regular, y de 6 a 8 hectáreas en los terrenos de temporal de otras clases".

La Ley de Dotaciones y Restituciones de tierras y Aguas del 23 de abril de 1927, expedida durante el gobierno de Plutarco Elías Calles, estableció que "todo poblado que carezca de tierras o de aguas o que no tenga arbores elementos en cantidad suficiente y bastante para las necesidades agrícolas de su población, tiene derecho a que se le dote de ellos, en la cantidad y con los requisi

tos que expresa esta ley."

A esta ley siguieron la de 11 de agosto de 1927, reformada y adicionada en enero de 1929. El 21 de marzo de ese año se fundieron la citada ley y sus reformas en otra ley denominada de Dotaciones y Restituciones de tierras y Aguas, reformada a su vez el 26 de diciembre de 1930 y 29 de diciembre de 1932.

Esta disposiciones trajo consigo numerosos problemas sobre todo relativos a las dotaciones de tierras, pues los latifundistas se esforzaron en corromper a las autoridades para que sus propiedad fueran expropiadas en los lugares menos utilizables, causando con ello el perjuicio consiguiente a los ejidatarios beneficiarios de esa dotación, además de inundar la Suprema Corte de Justicia de la Nación y juzgados de Distrito de Amparos, lo que hizo esa situación insostenible.

Ante eso, el Congreso dictó modificaciones al Art. 27 Constitucional con el Decreto del 23 de diciembre de 1931, señalando que los propietarios afectados por resoluciones agrarias, no tendrán recursos alguno, ni podrán promover juicio de amparo en contra de dichas resoluciones.

A este Decreto siguieron varias reformas al artículo 27 Constitucional, dando por resultado el primer Código Agrario de 23 de Marzo de 1934: a éste siguió otro de fecha 23 de septiembre de 1940, llegando al fin al último de los Códigos Agrarios, el 31 de diciembre de 1942, para dar paso a la Ley Federal de Reforma Agraria, actual

mente en vigor la cual, respetando las reformas hechas al artículo 27 Constitucional, señala como unidad mínima de dotación, la superficie de 10 hectáreas de riego o humedad, o sus equivalentes que son 20 hectáreas de temporal, 40 hectáreas de agostadero de buena calidad y 80 hectáreas de mala calidad.

3) REGIMEN DE PROPIEDAD EJIDAL

De acuerdo al Título segundo, Capítulo I de la Ley Federal de Reforma Agraria Vigente, que consigna "El Régimen de propiedad de los bienes ejidales y comunales"; transcribiremos a continuación el articulado que prevee: Las resoluciones Presidenciales en las cuales se ratifica al núcleo de población el carácter de propietarios, de sus bienes ejidales. Al mismo tiempo la prohibición que establece en el sentido de que no se podrá celebrar ningún acto jurídico que ataque los derechos agrarios del núcleo de población; así pues he aquí el articulado:

Artículo 51.- A partir de la publicación de la resolución presidencial en el "Diario Oficial de la Federación", el núcleo de población ejidal, es propietario de las tierras y bienes que en la misma se señale con las modalidades y regulaciones que esta ley establece. La ejecución de la resolución presidencial otorga al ejido propietario el carácter de poseedor, o se lo confirma si el núcleo disfrutaba de una posesión provisional.

Artículo 52.- Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables o intransmisibles y por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o parte. Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contraversión de este precepto.

Las tierras cultivables que de acuerdo con la -

ley pueden ser objeto de adjudicación individual entre los miembros del ejido, en ningún momento dejarán de ser propiedad del núcleo de población ejidal. El aprovechamiento individual, cuando exista, terminará al resolverse, de acuerdo con la ley, que la explotación debe ser colectiva en beneficio de todos los integrantes del ejido y reanuda cuando ésta termine. Las unidades de dotación y solares que hayan pertenecido a ejidatarios y resulten vacantes por ausencia de heredero o sucesor legal, quedarán a disposición del núcleo de población correspondiente.

Artículo 53.- Con inexistencia todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualesquiera actos de las autoridades municipales, de los estados o federales, así como los de las autoridades judiciales, federales o del orden común, que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, en contravención a lo dispuesto por esta ley" (46).

Como podemos observar del articulado antes citado, existe claramente, una justificada intención por parte de nuestro legislador agrario en el sentido de proteger las propiedades de los núcleos de población ejidal y poderles asegurar su bienestar futuro.

Por otra parte en el caso concreto de llevar a cabo un programa habitacional en el ejido, habría seguridad, tanto para los propios ejidatarios por ser legalmente los propietarios de determinada porción de terreno, como para cualquier Institución de Crédito que les llegara a

(46) Ley Federal de Reforma Agraria. Editorial Porrúa, S.A. México. 1975. Mgs. 32, 33.

facilitar algún préstamo por el concepto antes mencionado, con la salvedad para éste último que por ningún motivo podrá privar al núcleo de población de sus derechos a pesar de la celebración de cualquier acto jurídico, en virtud de que así lo estipulan claramente los artículos 52 y 53 que en líneas anteriores hemos transcrito textualmente de nuestro ordenamiento jurídico agrario vigente.

En igual sentido esta reglamentación jurídica - se podrá aplicar al gobierno federal como a las entidades federativas cuando realicen obras de construcción de viviendas en zonas de población ejidal, y hayan celebrado con estos algún acto jurídico, contrato o convenio.

Resumiendo la razón del análisis de este capítulo de la Ley Federal de Reforma Agraria en cuestión, se debe a la importancia que reviste la protección de la propiedad ejidal en nuestro medio rural.

4) FUSION DE EJIDOS

Bastan unos minutos de reflexión, para darse cuenta de lo beneficioso que sería en un momento dado, la fusión de los ejidos en programas habitacionales para el agro mexicano; en virtud de que los esfuerzos se duplicarían para lograr el bienestar y mejoramiento de la colectividad.

Así pues, tal posibilidad se podría contemplar el caso de que algún núcleo de población ejidal haya reunido los fondos económicos necesarios como para poder financiar algún plan habitacional y cuente al mismo tiempo con el asesoramiento técnico necesario por parte de un organismo especializado en la materia para tal efecto.

Pero que por alguna razón en un momento dado no dispusiera del número necesario de elementos humanos como para poder concluir el proyecto trazado en la construcción misma de sus hogares, por descuidarse el cultivo de sus tierras. Podría solicitar en los términos que señala la propia ley, la fusión con otro ejido con problemas similares al suyo.

En consecuencia una vez aceptada dicha fusión - se podrían coordinar las actividades entre ambos para que un sector de la población se dedicara exclusivamente a la construcción de las habitaciones y la otra parte se encargara de las labores propias del campo, lográndose con esto una mayor efectividad en todos los aspectos.

Para tal efecto la propia Ley Federal de Reforma Agraria contempla dicha posibilidad de fusión, al seña

lar en su capítulo VII, artículo 111, lo siguiente:

"De la División y fusión de ejidos....."

Artículo 111.- "Se concederá la fusión de varios ejidos cuando de los estudios técnicos y económicos que practique la Secretaría de la Reforma Agraria de oficio o a petición de los núcleos interesados, y oyendo la opinión del Banco oficial que los refaccione, se compruebe que es conveniente dicha fusión para la mejor organización de los ejidatarios" (47).

(47) Ley Federal de Reforma Agraria. Op. Cit. Pág. 50.

5) ZONA DE URBANIZACION

Todo proyecto material necesariamente debe contar con la superficie geográfica para poder llevar a cabo su realización. En tales condiciones, la figura agraria en cuestión y de acuerdo con la Ley Federal de Reforma Agraria cuenta con tal superficie, a la que se denomina "Zona de Urbanización" y en donde la propia Ley en su capítulo III señala que es en este sitio donde se deberá construir el caserío del núcleo de población ejidal. Por otra parte hemos tratado de emitir la construcción en forma individual que podrían efectuar los ejidatarios; dado que nuestra intención es que se realice en una forma masiva, de tal suerte los artículos a la letra dicen:

Artículo 90.- "Toda resolución presidencial dotatoria de tierras deberá determinar la constitución de la zona de urbanización ejidal, la que se localizará preferentemente en las tierras que no sean de labor. Cuando un poblado ejidal carezca de fondo legal constituido conforme a las leyes de la materia, o de zona de urbanización concedida por resolución agraria, y se asiente en terrenos ejidales, si la Secretaría de la Reforma Agraria lo considera conveniente localizando, deberá dictarse resolución presidencial a efecto de que los terrenos ocupados por el caserío quede legítimamente destinado a zonas de urbanización.

Artículo 91.- La extensión de la zona de urbanización se determinará conforme a los requerimientos reales al momento en que se constituya y previniendo en forma prudente su futuro crecimiento. Será indispensable en to-

do caso, justificar la necesidad efectiva de constituir - la zona de urbanización para satisfacer necesidades propias de los campesinos, y no las de poblados o ciudades - próximas a los ejidos.

Artículo 92.- Las zonas de urbanización se deslindarán y fraccionarán reservándose las superficies para los servicios públicos de la comunidad, de acuerdo a los estudios y proyectos que apruebe la Secretaría de Reforma Agraria.

Artículo 93.- "Todo ejidatario tiene derecho a recibir gratuitamente, como patrimonio familiar, un solar en la zona de urbanización cuya asignación se hará por sorteos. La extensión del solar se determinará atendiendo a las características, usos y costumbres de la región para el establecimiento del hogar campesino, pero en ningún caso excederá de 2,500 metros cuadrados. Los solares excedentes podrán ser arrendados o enajenados a personas que deseen avocindarse, pero en ningún caso se les permitirá adquirir derechos sobre más de un solar, y deberán ser mexicanos, dedicarse a ocupación útil a la comunidad y estarán obligados a contribuir para la realización de obras de beneficio social en favor de la comunidad.

El ejidatario o avocindado a quienes se haya asignado un solar en la zona de urbanización y lo pierda o lo enajene, no tendrá derecho a que se le adjudique otro.

Artículo 94.- Los ejidatarios tendrán la obligación de ocupar el solar y construir en él. Para este efecto, la Secretaría de la Reforma Agraria por sí o en coordina-

144
ción con los organismos oficiales correspondientes, debe-
rá proporcionar proyectos de construcción adecuados a ca-
da zona y la asistencia técnica necesaria. (48)

(48) Ley Federal de Reforma Agraria. Op. Cit. Pág.s 44,45.

6) RÉGIMEN FISCAL

Para el programa habitacional que nos ocupa es de esencial importancia determinar el grado de tasa impositiva que prevalece en el agro mexicano ya que, en cierta manera, esto nos permitirá conocer si en algún momento dado el fondo que pretendemos establecer podría ser afectado por la materia fiscal. Así pues procede examinar su régimen tributario.

Obligados por precepto Constitucional, como nos lo dice la fracción IV del artículo 31 de nuestra Constitución Política, los mexicanos deben "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes"; precepto que se relaciona con la fracción VII del artículo 73 que otorga competencia al Congreso de la Unión "para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto".

En cumplimiento de estos preceptos nuestro legislador, considera que el ejidatario, a pesar de pertenecer a la clase económica más débil, debe contribuir a los gastos públicos en la medida de su capacidad económica, lo que quedó considerado al emitir un régimen fiscal especial, según se desprende de lo que el Código Agrario nos dice:

Capítulo VI del "Régimen Fiscal de los Ejidos y Comunidades....."

Artículo 106.- El régimen fiscal de los ejidos se sujetará a las bases siguientes:

I. Los municipios, los Estados y la Federación no podrán imponer sobre la propiedad ejidal más que un impuesto predial.

II. Entre tanto se hacen los estudios para calcular la rentabilidad de las tierras ejidales, el impuesto predial se causará aplicando las tarifas que señalen las leyes fiscales sobre el valor fiscal de cada clase de terreno;

III. Cualquiera que sea el procedimiento que se siga para fijar el impuesto, la cuota asignada por contribución a los ejidos no podrá exceder del 5% de la producción anual comercializada de los mismos. Este porcentaje se calculará siempre teniendo en cuenta los precios rurales de la producción de que se trate;

IV. Mientras que duren las posesiones provisionales los ejidos pagarán; en el primer año, cuando más, el 25% del impuesto predial que les corresponda, y en los subsiguientes, el impuesto se les aumentará en un 10% cada año, hasta alcanzar la cuota total, o hasta que se ejecute la resolución presidencial. Los ejidos quedan obligados a pagar la cuota íntegra que les corresponda; pero no podrán exigírseles el pago de las diferencias entre las cuotas parciales que legalmente se les hayan asignado durante la posesión provisional y el monto total de la contribución;

V. La responsabilidad fiscal por todas las tierras ejidales corresponde al núcleo de población ejidal y obliga a todos los ejidatarios;

VI. El impuesto predial será depositado por cada ejidatario en la tesorería del comisariado ejidal, la que de inmediato concentrará el importe de dicho impuesto en la oficina fiscal más próxima que le corresponda;

VII. En los ejidos que se explotan individualmente, el procedimiento económico-coactivo sólo podrán ejercitarlo las autoridades fiscales correspondientes y únicamente sobre la producción que pertenezca individualmente al ejidatario que no haya cubierto la cuota que le corresponda, y hasta el 25% de la producción anual de su unidad de dotación;

VIII. Si la explotación es colectiva, el procedimiento a que se refiere la fracción anterior se ejercerá por las mismas autoridades sobre el producto de la explotación integral del ejido y hasta por el 25% de la producción anual; y

IX. No podrá gravarse en ningún caso la producción agrícola ejidal.... (49).

Los preceptos anotados son claros y terminantes a favor de los miembros de las comunidades ejidales, en vista de que ni la Federación ni los Estados, ni los Municipios, podrán imponer sobre la propiedad ejidal más que un sólo impuesto: el predial. Este será el único y ninguna otra prestación en numerario ni en forma de contribución indirecta recaerá sobre dicha propiedad; de lo que se deduce que el legislador ha querido darle un lugar especial al ejidatario en el orden impositivo, declarándole exento de otros gravámenes a que están sujetos pequeños, media--

(49) Ley Federal de Reforma Agraria. Op. Cit. Págs. 48,49.

nos y grandes agricultores.

Resumiendo, no es posible en ningún momento -
pensar que nuestro pretendido fondo habitacional pueda su
frir alguna imposición fiscal.

CAPITULO V

PROPOSICION DEL PROGRAMA HABITACIONAL EN EL EJIDO MEXICANO

En la actualidad pueden mencionarse, como parte de los problemas fundamentales del país, los siguientes: crecimiento desmedido de la población e inadecuada distribución de la misma; carencia de alimentos y materias primas; falta de empleos; inequitativa distribución de la riqueza y de sus rendimientos; baja capacidad de consumo - impositiva y de ahorro; inseguridad en la tenencia de la tierra rural y urbana; endeudamiento constante del país; - soporte de la carga impositiva por un reducido grupo de - habitantes; tierras agropecuarias muy limitadas y atomiza - ción de su tenencia; falta de capital en el campo; un mer - cado de valores poco desarrollado; necesidades subjetivas insatisfechas de los campesinos de tener una tierra que - cultivar, etc.

Los anteriores problemas pueden considerarse re - presentativos y, en cierta medida, ejemplificantes de la interrelación de lo que sucede entre la ciudad y el campo sus vinculaciones y resultados. Tal vez puedan esquematizarse de manera simplista, diciendo que lo limitado de - tierras cultivables para una población en aumento desmedido, ha producido un constante déficit alimenticio, de materias primas y de empleos lo cual, a su vez, ha impedido la creación y captación del capital suficiente para resolver esos problemas, pues estos al propio tiempo son causa

de un bajo poder de consumo, de ahorro y de capacidad tributaria. Como complemento puede indicarse que por la falta de medios de subsistencia y servicios en el campo como son: la habitación, crédito, maquinaria y la insuficiencia de tierras donde cultivar, se ha decretado en estos últimos años una constante corriente migratoria hacia la capital de la República, agudizándose más aún el problema.

Sin embargo, todos sabemos que estos problemas tienen su origen en el mismo agro; el cual cada vez más se ve desolado y abandonado, a pesar de que las actividades agropecuarias para cualquier nación en vía de desarrollo, como es el caso de nuestro país, son el factor decisivo de su sistema económico. En consecuencia se impone la búsqueda de nuevos senderos para la solución de tan compleja problemática social.

En tales condiciones, lo que se refiere a la habitación rural en México no habría de ser la excepción, tanto es así que a lo largo del presente trabajo hemos analizado en detalle la actividad del organismo que fue creado para resolver esta necesidad social, el INFONAVIT, mismo que según se desprende del estudio analizado hasta el momento ha sido una institución incompetente y poco responsable para afrontar el problema de la vivienda rural, dirigiendo toda su actividad únicamente a las zonas urbanas del país, a pesar de su notable origen constitucional.

Como argumento final que apoya las conclusiones a que hemos llegado respecto de este organismo, transcribiremos la nota periodística que apareció en primera plana

en un diario de la capital mexicana el día 13 de abril del presente año, con el siguiente desplegado: EL INFONAVIT - "HA SIDO UN FRACASO Y SU EXDIRECTOR, SILVA HERSOG, INEPTO": PAN.

"El diputado Jorge Garabito, jefe de la diputación del partido Acción Nacional, anunció que se pedirá - la revisión de la Ley del Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit) "porque - esta institución ha sido un fracaso" y el que fue su director, licenciado Jesús Silva Hersog, "demostró ser un - inepto o tal un corrupto". "El infonavit no ha sido capaz de construir las viviendas que demandan las necesidades - del país y sus dirigentes no han sido capaces de salir de la crisis; todo lo contrario, la han agravado", dijo Garabito.

Opinó que el Congreso de la Unión no debe permanecer al margen de esta institución que, a pesar de los - años de fundada, no ha dado buenos resultados y, en consecuencia, se ha engañado al pueblo al no cumplirse ni la - mínima parte de lo prometido.

"Si el infonavit hubiese cumplido, la economía en general se habría impulsado, entre otros, en el renglón de la industria de la construcción y por lo mismo, - el producto nacional bruto habría mejorado cuando menos - en uno por ciento al año, puesto que esa industria mejora la situación de muchas otras conexas".

"Francamente es un fracaso", dijo desilusionado.

El Legislador señaló que Silva Hersog dijo que

con el impulso que infonovit daría a la industria de la construcción, traería además participación a la mano de obra y otras industrias iban a ser beneficiadas y se iría además abatiendo el problema del desempleo. "Nada de ello ha ocurrido".

Por supuesto que en la actual crisis esta institución podría contribuir a aliviar la carencia de empleos, porque en efecto, son muchas las industrias que concurren a la construcción, indicó el diputado panista (50).

Nuestro modesto proyecto habitacional pretende, de alguna manera, contrarrestar la incapacidad o ineptitud de este organismo creado por mandamiento Constitucional, - así pues el programa que proponemos tiene sus bases en los siguientes razonamientos:

El reparto de la tierra tuvo su momento histórico muy justificado; pero actualmente la situación no debe afrontarse dándole énfasis a este aspecto. Así como en el pasado el acaparamiento de tierras en unas cuantas manos fue causa de inproductividad; de pobreza para los campesinos y para la mayoría de la población, en la época actual se entiende que esta fase de la reforma agraria ha sido concluida, por lo que se necesita dotar a la masa campesina de los medios necesarios para arraigarlo en su lugar de origen.

Todo esto lo afirmamos en virtud de que existen en nuestro país millones de familias campesinas, de pequeños propietarios, ejidatarios y comuneros así como de jor

(50) Últimas noticias. Excelsior. México, D.F. 1977. Pág.

naleros, que necesitan con urgencia tener una habitación en que vivir en forma cómoda, saludable y de recreo, dado que todo ser humano necesita dormir, para estar en condiciones de rendir al día siguiente en las labores que tienen encomendadas.

Toda vez que en el campo la situación económica es muy difícil, la mayoría de los campesinos tienen ingresos bajos, los cuales son mermados por los numerosos miembros que tiene un jefe de familia. Todos estos problemas hacen difícil resolver la situación de la habitación en el campo. Pero, a pesar de ello, resulta imperioso señalar, que es aquí en el medio campesino donde se requiere encausar toda acción económica, técnica y financiera, si se pretende atender tan importante aspecto de la reforma agraria, y conseguir uno de los mayores postulados de justicia social, consagrado por nuestra Carta Fundamental y la Ley Federal de Reforma Agraria: "dotar de habitaciones higiénicas y decorosas", a nuestra clase trabajadora ya que:

"Todo ser humano tiene perfecto derecho a vivir en buenas condiciones de salud y de comodidad que le permitan hacer su trabajo más fructífero en provecho propio y en bien de toda la colectividad. Necesita, pues, habitar en una casa que, dentro de la modestia de sus posibilidades económicas, tenga las indispensables condiciones de ventilación, iluminación, comodidad y limpieza propias de la vida civilizada".

1) CREACION DE UN FONDO PARA LA VIVIENDA DENTRO DEL MUNICIPIO

En congruencia con todo lo antes expuesto, se -
ponen de manifiesto en una forma sintetizada, los objeti-
vos y alcances dentro de lo que se puede considerar como
un programa de vivienda rural.

Quizá el primer problema sea proponer que ha de
entenderse por "VIVIENDA RURAL", concepto por el que que-
remos entender la suma de elementos que constituyen una -
habitación, familiar o personal, incluyendo entre ellos -
los servicios y, cuando sea posible y conveniente, un cor-
ral, o un huerto o un gallinero.

Más numerosos son los problemas que plantea la
definición del término "RURAL", ya que la teoría advierte
que no puede encontrarse una separación tajante entre lo
"URBANO" y lo "RURAL", sino a lo más señalarse gradacio-
nes y una escala que va de manera imperceptible del uno
al otro.

La habitación humana es uno de los más claros -
indicadores sociales de las limitaciones y aspiraciones -
de un pueblo. Su desarrollo revela el grado educativo de
quién vive; la cultura personal y social que se desean
alcanzar; el estado de avance en que se encuentra la téc-
nica, incluso, la estructura política, económica y fami-
liar de la comunidad (51).

Una vez aclarado, aunque sea en una forma muy -
breve, el concepto de vivienda rural, procedamos a entrar

(51) INDEC. Cita. Volumen IV. Núm. 11. Sept. de 1976. -
Pág. 41.

en detalles con los puntos básicos de nuestro programa:

Como primer punto de nuestro proyecto, consideramos necesario precisar a que sector laboral agrario se podría destinar el presente programa habitacional, dado que en nuestro medio rural encontramos dos tipos de trabajadores. Para tal efecto habremos de auxiliarnos según la definición que nos proporciona de los mismos la propia Ley del Trabajo en su Título sexto, Capítulo VIII al señalar:

Artículo 279.- Trabajadores del campo son los que ejecutan los trabajos propios y habituales de la agricultura, de la ganadería y forestales, al servicio de un patrón.

De acuerdo a la disposición laboral antes enunciada, podemos encuadrar tanto al asalariado agrícola que permanece en un determinado lugar durante todo el proceso agrícola y tiene su hogar en este sitio, como al trabajador eventual migratorio que se desplaza a las diferentes zonas de cultivo donde la demanda de mano de obra es muy alta en los diferentes ciclos respectivos de cosecha, dentro de la hipótesis jurídica llamada "Relación Laboral", misma que según el ordenamiento laboral en cuestión estipula la obligación para los patrones ejidales de proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas.

Por otra parte existen numerosos sectores de trabajadores ejidatarios que no se encuentran sometidos a ninguna relación laboral, por lo que ante esta situación, en el caso concreto de llevar a cabo algún programa de vi

vienda en la zona en que habitaren, podrían garantizar cualquier préstamo otorgado por este concepto mediante el seguro agrícola que protege sus cosechas ante los siniestros naturales, en conjunto con los recursos que lograrán recaudar para tal efecto.

Así pues precisadas las características de los dos tipos de trabajadores del campo, y como segundo punto de nuestro programa, es de vital importancia señalar la fundamentación jurídica sobre la que debe descansar todo trabajo profesional. En nuestro caso la localizamos en la Ley de Reforma Agraria en el Libro Tercero, Capítulo V relativo al "Fondo Nacional de Fomento Ejidal", mismo que fuera reformado y adicionado por el Congreso de la Unión en el presente año. El motivo de dicha reestructuración jurídica a este capítulo se debe al hecho de que, desde la promulgación de la Ley Federal de Reforma Agraria en abril de 1971 a la fecha, se venían cometiendo una serie de abusos y corrupciones que ocasionaron la malversación de los recursos con que contaba el fondo nacional de fomento ejidal.

A este respecto, cabe señalar que fue muy acertada la medida que tomó el Congreso de la Unión al darle la categoría a este fondo de un Fideicomiso Público evitándose con esto la serie de abusos y facturas que se venían presentando.

También es oportuno hacer la siguiente crítica respecto a las modificaciones que sufrió el capítulo en cuestión, puesto que, desde nuestro punto de vista muy

personal, consideramos que el Legislador escobó por obscurer totalmente las pocas fracciones de este capítulo - que regulaban la problemática habitacional en el agro mexicano, derogando su artículo 163 Bis, ocasionándose con esto que surgiera una laguna jurídica en tan importante - aspecto de la reforma agraria. Tan es así que, para corroborar lo antes afirmado, transcribiremos textualmente algunas de las fracciones que contenía este artículo:

"Tratándose de obras de beneficio social, el fondo - dará prioridad al financiamiento de programas de mejora- - miento y construcción de la vivienda en ejidos y comunida- - des, a cuyo efecto coordinará su acción con los organis- - mos competentes.

Para adquirir, construir, o mejorar la vivienda de ejidatarios y comuneros, el fondo gestionará y otorgará - garantías, créditos y financiamientos con los recursos - disponibles para este objeto y los que reciba adicional- - mente.

En el desarrollo de estos programas se utilizará pre- - ferentemente la mano de obra de los propios campesinos - cuidando de no interferir las labores normales de su pro- - ducción agropecuaria." (52).

Volviendo a nuestra fundamentación jurídica, - veamos como quedó finalmente el Libro Tercero, Capítulo - V, que regula el "Fondo Nacional de Fomento Ejidal":

Artículo 167.- El fondo nacional de fomento ejidal, - es un Fideicomiso Público que tendrá por objeto el manejo

- - - - -

(52) Ley Federal de Reforma Agraria. Reformas al Capítulo - V del Libro Tercero. 1977. Cp. Cit. Pág. 69.

de los fondos comunes ejidales y los aplicará a los fines establecidos en el artículo 165, (del cual para el objeto de este estudio, solo habremos de transcribir la fracción cuarta del mismo, ya que es aquí donde únicamente encontramos el concepto de seguridad social, queriendo también entender por esto el aspecto habitacional) y demás relativos de esta ley:

IV.- "Pago de las cuotas de cooperación que se establecen para el sostenimiento y ampliación de los servicios oficiales de asistencia técnica y seguridad social".

Por su parte, el artículo 168 de la Ley en cuestión señala que "El Fondo Nacional Ejidal se integrará con los siguientes recursos:

Artículo 168.- I. Fondos comunes ejidales; -

- II. Remanentes que queden de las indemnizaciones en efectivo por expropiaciones de terrenos ejidales, después de la adquisición de las tierras que deban entregarse al núcleo de población o a los ejidatarios afectados, o de la creación de fuentes permanentes de trabajo para los mismos, en compensación de los bienes expropiados;

III. Aportaciones del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios;

dad interna y se integra con todos los ejidatarios o comuneros en pleno goce de sus derechos.

Quienes se encuentran suspendidos o sujetos a juicio privativo de derechos no podrán formar parte de la misma. (54)

Segundo.- Una vez integrada la asamblea general, se procederá de inmediato a someter a consideración de la misma el proyecto elaborado, de acuerdo con las necesidades de la región y del núcleo de población analizando las ventajas y obstáculos que arrojaría la realización de éste.

Tercero.- Una vez aprobado el proyecto sometido a la consideración de la asamblea general, se procederá hacerlo efectivo, según las bases acordadas.

Cuarto.- Tratar de evitar a toda costa, que una vez integrado el fondo, sea manipulado por gentes extrañas al programa, es decir procurando que sea administrado por la propia autoridad ejidal, mediante un depósito a nombre de todos los campesinos que van a resultar beneficiados con el programa habitacional ante la Nacional Financiera, para finalmente coordinarse con el fondo o financiamiento que otorgará el Fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, a través de su representante, la Financiera Nacional de Industria Rural, S.A., según lo dispone el artículo 170 del propio capítulo V relativo al Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Como se podrá apreciar, la administración de los fondos tendrán una efectiva protección, ya que el ma-

nejo de los mismos se hará de Institución Financiera a -
Institución Financiera, quedándole únicamente a las auto-
ridades ejidales vigilar el estricto cumplimiento de estos
fondos y denunciar cualquier irregularidad por parte de -
estas instituciones que pretendan lesionar sus intereses,
y por último;

Quinto.- Se le dará conocimiento a las autoridades -
agrarias correspondientes, (Delegación Agraria) en los -
términos que señale la ley.

2) FINANCIAMIENTO MIXTO.

En cuanto al aspecto financiero, la médula espinal del proyecto, consideramos que deberá ser mixto para lograr una sólida base financiera y conseguir los fines - que se han marcado en el programa habitacional, es decir, como financiamiento inicial, se requiere un apoyo financiero que constituya lo que denominamos como capital - - impulso o fondo inicial.

Para hacer frente a la captación de este capital con el mínimo de interés anual y la necesidad de construir nuevas viviendas para mantener el nivel de solución, se ha ideado la creación de un fondo autofinanciero destinado al "PROGRAMA HABITACIONAL EN EL EJIDO" que se estructura con dos fondos alimentadores; que denominaremos capital impulso y aportación ejidal, mismos a los que nos referimos a continuación:

A) CAPITAL IMPULSO

I. GOBIERNO FEDERAL, LOCAL

Este fondo inicial sería otorgado por el gobierno federal o local, en condiciones muy especiales que pueda aprovechar el campesino y tendría que ser distinto a los créditos para la vivienda urbana.

El fondo impulso podría derivarse de lo que estipula nuestro ordenamiento agrario en su artículo 168: - "El Fondo Nacional de Fomento Ejidal se integrará con los siguientes recursos:

VII. Aportaciones del gobierno federal, de los

estados y los municipios "

Como se podrá apreciar, esta fracción de la Ley Federal de Reforma Agraria contempla muy claramente la posibilidad de subsidiar programas de viviendas rurales, toda vez que el gobierno federal es quien debe velar por la seguridad y bienestar social de sus conciudadanos, aunque nosotros sabemos que en la realidad los dirigentes de nuestras instituciones muy escasamente destinan recursos para tal efecto. Así pues consideramos necesario plantear la posibilidad de que se reflexione sobre la necesidad de que en una forma u otra se encuentren los caminos para subsidiar ciertos programas de vivienda en el campo, por lo menos en aquellos lugares donde la agricultura es menos privilegiada.

En cuanto a las garantías, habría igualmente una diferencia básica respecto a la garantía urbana, porque no sería posible el deshaucio en caso de remate de los predios por incumplimiento en los pagos, como ya lo hemos señalado en su oportunidad (régimen de propiedad ejidal). Sin embargo sabemos que, como consecuencia de un largo proceso educativo y de acultamiento, las autoridades de ejidos y comunidades han logrado que los poblados respondan satisfactoriamente a las obligaciones contraídas por estos, por lo que nuestro proyecto podría comenzar a intentarse sólo en comunidades selectas sirviendo de garantía las cosechas levantadas por los moradores.

II) INSTITUCION DE CREDITO.

Por otra parte, los ejidatarios para la obten--

ción de créditos de refacción y avío han garantizado su - calidad de sujetos de crédito, ante los bancos oficiales y privados, adquiriendo el seguro integral agrícola y ganadero. Según datos proporcionados por la aseguradora nacional agrícola y ganadera, existe un seguro que toma el ejidatario, para el caso de la pérdida de la cosecha, a fin de garantizar la obligación adquirida por este para el pago por concepto de vivienda, sin necesidad de aumento de la prima o monto del propio seguro.

Con lo anterior resultad obvio que cualquier institución de crédito estaría garantizada del pago puntual de las amortizaciones correspondientes, aún en el caso de pérdida total de la cosecha.

B) APORTACION PATRONAL

En cuanto a los trabajadores ejidatarios que - trabajen para un patrón cabe señalar lo siguiente:

La legislación laboral, en su Título Sexto, Capítulo VIII, establece la obligación para los patrones - del campo de dotar a sus trabajadores de habitaciones cómodas e higiénicas. Dicha obligación sería canalizada a - través de una aportación al fondo habitacional del ejido que lo constituyera. En consecuencia este sería el fondo de carácter permanente que se incrementaría con el 3% de cotización patronal sobre los salarios pagados por estos a los trabajadores del campo en sus respectivas caracte- rísticas de migratorio o permanente, dado que el ingreso anual de los tr bajadores corresponde a los días efectiv

mente laborados en cada ciclo agrícola de que se trate por el salario medio.

Con el mencionado 3% de cotización patronal se asegura el fondo autofinanciero que permita pagar las - - amortizaciones anuales del capital impulso, incluyendo intereses anuales.

La diferencia entre el 3% sobre los salarios y los egresos por concepto de gastos de amortización del - préstamo, permite al programa satisfacer permanentemente la construcción de nuevas viviendas y devolver en forma creciente el capital impulso en el plazo previsto.

3) CONSTRUCCION EN LA ZONA DE URBANIZACION.

Como ya hemos mencionado en nuestro capítulo anterior, la Ley Federal de Reforma Agraria, en su capítulo tercero relativo a la zona de urbanización establece, del artículo 93 al 97, las bases jurídicas para el desarrollo de la comunidad rural enclavada en terrenos ejidales. Al señalar la dotación del solar urbano en forma gratuita al ejidatario y permitir que los vecindados, que sean mexicanos y que se dediquen a actividades útiles a la comunidad, puedan adquirir solares para la edificación de sus viviendas, adquisiciones que se hacen con pleno dominio después de pagar su precio y facultando a la Secretaría de la Reforma Agraria para expedir títulos que queden inscritos en el Registro Público de la Propiedad de la entidad que corresponde; lográndose así dar el carácter de patrimonio familiar a la vivienda y asentando las bases para que el habitante de esas comunidades pueda recibir el apoyo financiero y la asistencia técnica necesaria para el mejoramiento y la edificación de su vivienda.

Como es sabido por todos los que intervienen en la construcción, por lo que se refiere a la vivienda la mano de obra representa, aproximadamente, el 30% del costo total.

A fin de reducir el valor de los créditos que eventualmente pudieran otorgarse a los ejidatarios, será necesario plantear en adelante una política de desarrollo de programas habitacionales, a base de esfuerzo y ayuda mutua, con el cual en el caso de la mano de obra pueda re

ducirse el valor del crédito hasta un 30%. Es decir, aprovechar la mano de obra de los propios campesinos, siempre y cuando no interfieran las labores agropecuarias de su producción agropecuaria. Será necesario también utilizar los materiales que pueda brindar la región y únicamente consumir los productos industriales como serían: cemento, fierro vidrios, la tubería hidráulica, etc. Pero adquirir los a precios subsidiados.

Por otra parte el estado podría intervenir en cubrir los gastos de los equipos multiprofesionales que impartieran la técnica y asesoramiento necesarios para que con la mano de obra del campesino se ejecutarán los planos y proyectos para la construcción de sus hogares.

Finalmente el desarrollo en la vivienda rural suele contemplarse desde dos puntos de vista disidentes:

El primero, en general, propone la sustitución de las habitaciones actuales por viviendas más acorde con el desarrollo de nuestra tecnología. Así, se sugiere el empleo de nuevos y más modernos materiales; el uso de determinadas técnicas de construcción que, se estima, pueden resultar más simples y más baratas.

La segunda manera de considerar el problema no propone grandes cambios ni nuevas soluciones. Su principio central consiste en emplear materiales tradicionales en cada zona. No intenta cambiar estructuras o sugerir otras formas de viviendas. Su propósito es mejorar las estructuras ya existentes, haciéndolas más habitables e higiénicas; más seguras y gratas.

De estas dos soluciones, la primera resulta del todo imposible, porque alterar radicalmente la forma o cambiar el sentido de la habitación rural, es desconocer las necesidades culturales y sociales del campesinado y la idiosincrasia de nuestro labriego, elementos que deben tomarse en consideración al decidir sobre su unidad habitacional. Por contra, nos inclinamos por aceptar el segundo punto de vista planteado, toda vez que los diferentes tipos de construcciones rurales y los diferentes tipos de climas (caliente, templado caliente, templado frío, frío) que puedan encontrarse en el país, no obedecen nunca al capricho, sino que, por el contrario, resultan de una evolución de varios siglos y, casi sin excepción, representan lo mejor de todas las soluciones posibles.

4) FORMA DE PAGO DEL CREDITO OTORGADO.

Sabemos que para que la tecnología llegue a nuestro medio rural se requirieren muchos factores como son: créditos suficientes y oportunos; mecanización agrícola; mecanización campesina, etc., y, dentro de este cúmulo de factores, solamente encontramos el seguro agrícola - como un medio no tanto de incrementar cosechas sino simplemente protegerlas de pérdidas por siniestros naturales, en virtud de que el campesino mexicano sólo cuenta con una pequeña porción de tierra cultivada para hacer frente a sus obligaciones contraídas, por lo que el seguro agrícola viene a ser el medio más idóneo, con que debe contar el trabajador del campo para responder ante cualquier pasivo.

Resumiendo, el seguro agrícola, junto con la aportación patronal del 3%, resolvería cualquier problema relacionado con el pago del crédito otorgado, en el caso de los trabajadores asalariados.

Además, un terreno saneado legalmente, al que se le ha incorporado infraestructura y al que se le ha construido una habitación, es indudablemente una garantía suficiente para cualquier inversionista. Es por ello que consideramos que no habría problema en cuanto al pago de los créditos otorgados a los núcleos de población ejidal para el financiamiento de sus viviendas, dado que la mejor garantía estaría representada por el inmueble en sí mismo.

5) INCREMENTO A LA PRODUCCION NACIONAL.

Para que nuestros campos produzcan, es necesario estimular a nuestros campesinos, por todos los medios posibles. En nuestro caso, dotarlos de viviendas cómodas e higiénicas traería como resultado arraigarlos en sus lugares de origen, porque al saber que cuentan con un techo propio donde descansar y protegerse de la intemperie, brotaría de él nuevas energías y deseos de trabajar la tierra y de esta manera incrementar la producción agrícola nacional.

En consecuencia consideramos que es urgente, y casi podríamos llamarla una necesidad impostergable, otorgar al campesino y al comunero el bienestar social de poseer una habitación decorosa a que tiene derecho; no como una acción subestimada, sino como una decisión envuelta en una piel que signifique conciencia de solidaridad social, de justicia, de avance, de progreso, de enheles vehementes por equilibrar al país desde todos los puntos de vista: político, social, económico y cultural.

CONCLUSIONES

1. El hombre, en los albores de la humanidad, satisfacía la necesidad de la habitación en una forma rudimentaria, primaria, teniendo únicamente como objetivo protegerse contra las inclemencias del tiempo y el peligro de las fieras. La función de la vivienda tiene como única razón, evitar que el hombre perezca, sin importar la comodidad, la higiene u otras ventajas por entonces desconocidas. Una necesidad imperiosa del ser humano es la posesión y goce del albergue que, bajo la forma de hogar familiar, ha evolucionado desde el refugio primigenio hasta la suntuosa vivienda contemporánea.

2. En nuestro país, la escasez de vivienda — así como sus pésimas condiciones son el principal problema de la población, en forma acentuada de la población rural, mismo que presenta una ordenación y funcionamiento social completamente opuesto al de las ciudades.

3. La vivienda en general influye en forma intensa en la formación del hombre. Una vivienda deficiente dará como resultado, hombres de la misma naturaleza.

4. De acuerdo con esta investigación, el tipo de habitación en nuestro medio rural presenta las siguientes características: "cuarto redondo, o sea un cuarto que sirve a la vez de alcoba, sala, comedor, granero, etc. Otra variedad de habitación son los tradicionales galerones para los trabajadores eventuales migra-

torios del campo, los cuales se fabrican con estructuras de madera sin labrar y lámina de cartón acanalada en techos y muros; el piso es a flor de tierra y, por lo general, no cuentan con los servicios sanitarios indispensables, por lo que en ellos la promiscuidad, el hacinamiento y la falta de higiene, son focos propicios de enfermedad e inseguridad constante.

5. Las diferencias entre el campo y la ciudad son muy acentuadas y, como prueba de ello, las podemos apreciar al dirigir nuestra mirada al aspecto habitacional en el medio rural, donde nos encontraremos con que, a pesar del tan glorioso y majestuoso pasado histórico de nuestros ancestros indígenas, al hombre del campo se le ha privado de tan esencial necesidad con que todo ser humano debe contar, puesto que la vivienda representa el grado de evolución y cultura de un pueblo.

6. Si recordamos la evolución histórica de nuestro pueblo campesino, observaremos que este sector tan marginado fue el motor de la gesta de independencia y el mismo que provocó el violento estallido de la Revolución mexicana. Luego entonces resulta obvio pensar, que si alguien tiene derecho a vivir en una forma decorosa, son ellos.

7. En el seno del Constituyente de 1917, reunido en la ciudad de Querétaro, surgió la imperiosa necesidad de recoger todas aquellas ansias de justicia popular que dieron origen al primer movimiento social en el mundo. Así, la Constitución que emanó de esta notable reu-

nión, abarcó en su estructura jurídica dos de los artículos de mayor relevancia para el destino de nuestra nación, el que regulaba lo referente a la problemática de la tenencia de la tierra (27 Const) y el que estipula el mínimo de condiciones que debería prevalecer en toda relación obrero-patronal (123 Const.)

8. La ley reglamentaria del artículo 123 Constitucional de la Ley Federal del Trabajo, recogió intacta la fracción XII del citado artículo, en donde se consagró la obligación a los patrones de otorgar una habitación a sus trabajadores, sin embargo hubo la necesidad de reformar el Texto Fundamental, así como su ley reglamentaria, para poder introducir las bases sobre las cuales habría de girar un fondo a nivel nacional destinado para la construcción y financiamiento de habitaciones para la clase asalariada del país, mismo que sería administrado por un organismo especializado en la materia, para hacer efectivo un principio plasmado en nuestra Carta Fundamental, el cual se había postergado a lo largo de 60 años: "Dotar de viviendas a la clase obrera".

9. El organismo administrador del fondo para la vivienda obrera recibió la denominación de Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores INFONAVIT, mismo que inició sus actividades a partir del 10. de mayo de 1972.

10. La ley orgánica de esta institución fue sometida a la consideración del Congreso de la Unión, -

la cual fue aprobada con la convicción de que con ella se lograría conseguir y cumplir tan justo derecho social.

11. Sin embargo, a pesar de los años de existencia de este organismo, consideramos que su actuación ha sido nula; en virtud de que solo una pequeña porción de la clase trabajadora urbana disfruta de un hogar digno; mientras que en el sector rural prevalece la misma situación de marginación y olvido a que se les tiene sometidos.

12. Los programas de vivienda rural elaborados por esta institución manifiestan claramente la poca atención y cuidado para el agro mexicano, en virtud que estos no se adaptan a las necesidades e idiosincrasia de nuestro campesino. En consecuencia, es urgente tomar todas las medidas necesarias y resolver este problema que aqueja a tan importante sector de nuestra economía nacional.

13. Los intereses políticos y económicos, totalmente ajenos a tan sagrado derecho social, han dado prueba de su presencia en este organismo; y así lo podemos constatar al observar la ínfima actividad de esta institución en nuestro medio rural.

14. La ley Federal de Reforma Agraria, por su parte, contiene disposiciones en materia de organización habitacional, que igualmente han sido pasadas por alto, en este caso por la Secretaría de Reforma Agraria, departamento gubernamental responsable y encargado de ve-

lar por que se cumplan los fines agrarios que contiene dicho ordenamiento jurídico.

15. Tan completa es nuestra legislación agraria en este aspecto, que prevé la creación de un fondo nacional ejidal para mejorar las condiciones de vida de las comunidades y núcleos de población enclavados en - nuestro suelo rural, que pueden relacionarse perfectamente con la problemática habitacional que estamos planteando.

16. Apegados a lo que estipula nuestra Ley - agraria y en base al fondo ejidal antes citado, hemos - pretendido crear una institución similar, es decir, para la construcción de viviendas rurales o mejoramiento de las ya existentes; pero con procedimientos diferentes - para su integración, con la finalidad de que, con los - recursos que se obtengan se pueda mejorar la condición de la habitación del campesino.

17. Sabemos perfectamente que nuestro proyecto no tiene la calidad y capacidad de los elaborados - por los organismos especializados en la materia. Sin - embargo, de acuerdo con nuestra modesta capacidad, buscamos nuevas formas de solución posibles y, para tal - efecto, nuestro programa nos indica la pauta y los puntos básicos sobre los cuales, según nuestro criterio, deberá desenvolverse un proyecto habitacional en el agro mexicano, con la innovación de que debe ser administrado por el propio campesino.

18. Finalmente, sólo nos resta manifestar un

ardiente deseo personal: "ver el día de mañana a nuestros hermanos campesinos disfrutando de todas las comodidades que ofrece la vida civilizada."

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

1. ACOSTA RIVEROS, BERNARDO. "Indiferencia de la Ley Federal de Reforma Agraria en materia de otorgamiento de créditos para la construcción de viviendas a ejidatarios y comuneros". Tesis Profesional. U.N.A.M. 1976.
2. CARPIZO, JORGE. "La Constitución de 1917" Coordinación de Humanidades. Edición Conmemorativa. México, D.F. 1973. U.N.A.M.
3. ESCOBEDO. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia.
4. FABILA MONTES DE OCA, MANUEL. "Cinco Siglos de Legislación Agraria" Talleres Gráficos (Tomo II) México 1941.
5. GONZALEZ DE COSIO, FRANCISCO. "Historia de la Tenencia y Explotación del Campo desde la Época Precolombiana hasta las leyes de 1915 de Enero". México.
6. JIMENEZ FORTINO, WIGBERTO. "Historia de México". Editorial Eclal, S.A. México 1963.
7. KENNETH TURNER, JOHN. "México Bárbaro". Editorial Costa Amic. México, 1967.
8. LANZANILLA SCHAEFER, VICTOR. "Reforma Agraria Mexicana". Editorial Libros de México, S.A. - 1966.
9. LENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. "El Problema Agrario de México". Editorial Porrúa. México, D.F. 1974.
10. LENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. "Sistema Agrario Constitucional". Editorial Porrúa. México, D.F. 1973.
11. MOLINA ENRIQUEZ. "Los Grandes Problemas Nacionales" México, D.F.
12. ROUAIY PASTOR ING. "Génesis del Artículo 27 Constitucional". México, D.F.
13. TRUEBA URBINA, ALBERTO. "Ley Federal del Trabajo - Reformada". Editorial Porrúa, S.A. México, - D.F. 1975.
14. VARELA, VICTOR MANUEL. "Ley Federal del Trabajo - 1951". Ediciones Cerón. México, D.F. 1951.

INFORMACION DOCUMENTAL

15. I.N.F.O.R.A.V.I.T. Boletín Informativo No. 5. Servicio de Información documental. México, D.F. 1972.
16. I.N.F.O.R.A.V.I.T. "Una Nueva Institución de la República". México, D.F. 1976.
17. I.N.F.O.R.A.V.I.T. "Disposiciones Legales". México, D.F. 1976.
18. I.N.F.O.R.A.V.I.T. "Manual de Disposiciones Legales" México, D.F. 1975.
19. I.N.F.O.R.A.V.I.T. Boletín Informativo No. 11 Servicio de Información Documental. México, D.F. 1973.
20. I.N.F.O.R.A.V.I.T. "40 Meses Edición Conmemorativa". México, D.F. 1975.
21. I.N.F.O.R.A.V.I.T. "Revista de Vivienda" Editorial Prisma, S.A. México, D.F. 1976.
22. I.N.F.O.R.A.V.I.T. Boletín Informativo No. 4 Servicio de Información Documental. México, D.F. 1974.
23. I.N.F.O.R.A.V.I.T. Edita. Volumen IV No. 11. México, D.F. 1976.
24. I.N.F.O.R.A.V.I.T. Documentos "Oficina de Vivienda Rural". México, D.F. 1974.

OTROS DOCUMENTOS

25. Plan de Guadalupe de 1916.
26. Datos Estadísticos Tomados de la Ponencia "El Proceso de Urbanización en México" del Arquitecto Luis Unikel S. Investigador del Colegio de México en la R.N.A.H.
27. Datos estadísticos tomados de la Unión de Productores de Algodón de la República Mexicana.
28. Datos estadísticos tomados del "Departamento de Promoción Social de la A.A.R.C."
29. Grandes Debates Legislativos del Congreso de la Unión. México, D.F., 1973.

30. Diario Oficial de la Federación. México, D.F. - 1972.
31. Nota Periodística "Excelsior" Últimas Noticias Jueves 3 de Abril. México, D.F. 1977.

L E Y E S C O N S U L T A D A S

32. "Ley Federal de Reforma Agraria". Editorial Forrúa, S.A. México, D.F. 1977.
33. "Ley de Ejidos de 28 de Diciembre de 1920.
34. "Decreto en Materia Agraria de 22 de Noviembre de 1921.
35. "Reglamento Agrario de 17 de Abril de 1922".
36. "Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal de 19 de Diciembre de 1925".
37. "Ley del Patrimonio Ejidal de 25 de Agosto de 1927".
38. "Código Agrario de 23 de septiembre de 1940".
39. "Código Agrario de 31 de Diciembre de 1942."
40. "Ley Federal del Trabajo Reformada" 1975.
41. "Ley Federal del Trabajo de 1951".
42. "Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores".
43. "Código Fiscal de la Federación 1975".
44. "Ley sobre Casas de Obreros y Empleados Públicos del Estado de Chihuahua 1906".