

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**LA MORADA DEL HOMBRE Y SUS
REPERCUSIONES SOCIO-JURIDICAS**

T E S I S

Que para Obtener el Titulo de :

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

PEDRO ABELARDO VELASCO ALVARADO

MEXICO, D. F.

1972



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

REALIZADA BAJO LA
DIRECCION DEL LICENCIADO
EDUARDO LUIS FEHER T.,
EN EL SEMINARIO DE
SOCIOLOGIA JURIDICA A
CARGO DEL LICENCIADO
LEANDRO AZUARA PEREZ.

"Las almas bellas son las
únicas que saben todo lo que
hay de grande en la bondad.

Fanelón"

A mis padres y hermanos,
como homenaje a su infinita
bondad.

"Encadenado a ti mi pensamiento,
la órbita trazaste a mis ideas;
tu me diste la fé, y con ella aliento,
tu me diste el amor: bendita seas.

M. Gutiérrez Nájera"

A Nora

"De muchas ideas nuestras,
no nos habríamos enterado
jamás, si no hubiésemos
sostenido largas conversa-
ciones con otros.

Noel Clarasó"

Con profunda gratitud a los
señores licenciados:

José I. Herrasti,
Eduardo Luis Feher T. y
Germán Mäggenburg.

"Las condiciones miserables y deshonrosas de la vivienda solo pueden propagar la enfermedad, el crimen y la inmoralidad.

Pueden también sofocar el espíritu y reducir a quienes la habitan al nivel de ganado.

Pueden en verdad, hacer de la vida un cargo casi insoportable. Pueden también ser una horrible llaga, y hacer de ella un lugar indeseable.

La miseria de la vivienda puede despojar una comunidad, como una cloaca abierta puede arruinar un río."

Sentencia pronunciada por la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de América en octubre de 1954, en el Juicio Breman-vs-Parker, en que se impugnaba la constitucionalidad de la llamada "Ley del Refomento Urbano."

INDICE GENERAL

	Pág.
PROLOGO	
CAPITULO PRIMERO	1
EL PROBLEMA DE LA MORADA DEL HOMBRE	2
CLASIFICACIONES PROPUESTAS PARA EL ANALISIS DEL PROBLEMA	6
I. Primera clasificación:	6
1. Necesidad absoluta o inmediata	6
2. Necesidad relativa o mediata	6
II. Segunda clasificación:	7
1. Necesidad cuantitativa	7
2. Necesidad cualitativa	7
III. Tercera clasificación:	8
1. Necesidad de morada mínima	8
2. Necesidad de morada popular	10
3. Necesidad de morada media	10
4. Necesidad de morada superior	11
IV. Cuarta clasificación:	13
1. Necesidad de morada metropolitana	14
2. Necesidad de morada urbana	14
3. Necesidad de morada rural	15

	Pág.
FACTORES DETERMINANTES EN LA SOLUCION DEL PROBLEMA	17
1. La explosión demográfica	17
2. El aumento de nivel de vida	19
 CAPITULO SEGUNDO	 20
DESARROLLO DEL PROBLEMA DE LA MORADA	21
ESFUERZOS INTERNACIONALES TENDIENTES A LA SOLUCION DEL PROBLEMA	27
La Comisión Ad Hoc para el estudio del problema de la vivienda	27
Principales reuniones internacionales relativas al problema de la morada	30
1. Séptima Conferencia Internacional Americana	30
2. Novena Conferencia Internacional Americana	31
3. Décima Conferencia Interamericana	33
4. Segundo Congreso Interamericano de Estadística	39
5. Tercera Conferencia Interamericana de Estadística	47
6. Primer Congreso Panamericano de Vivienda Popular	55
7. Primera Reunión Técnica Interamericana de Vivienda y Planeamiento	70
 CAPITULO TERCERO	 73
LA MORADA EN EL SISTEMA SOCIALISTA	74
Magnitud del problema	74
Programa orientado a la solución del mismo	74

	Pág.
ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL PROBLEMA DE LA MORADA EN LOS PAISES ESCANDINAVOS	83
Consideraciones generales	83
Sistema de construcción de viviendas sin fines de lucro	87
Objetivos por alcanzar	91
CAPITULO CUARTO	103
EVOLUCION SOCIO JURIDICA DEL PROBLEMA EN NUESTRO PAIS	104
Breve resumen y comentarios	104
ESFUERZOS LEGISLATIVOS ORIENTADOS A LA SOLUCION DEL PROBLEMA	111
I. Disposición Constitucional	111
a) Texto original	111
b) Decreto de 9 de febrero de 1972	111
II. Ley Federal del Trabajo	112
a) Texto original	112
b) Decreto de 31 de diciembre de 1956	112
c) Decreto de 23 de diciembre de 1969	112
d) Decreto de 22 de abril de 1972	114
III. Reglamentos sobre habitaciones para trabajadores	119
a) Decreto de 19 de diciembre de 1941	119
b) Decreto de 6 de febrero de 1942	119

	Pág.
IV. Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores	121
NECESIDAD DE MORADA EN MEXICO. - ULTIMOS DATOS ESTADISTICOS	125
SUGERENCIAS AL SISTEMA ADOPTADO EN MEXICO	130
CONCLUSIONES	134
BIBLIOGRAFIA	138

PROLOGO

La intención que me lleva a analizar este tema, es buscar una verdadera solución al problema de la morada, que es condición primordial no solo para el bienestar, sino para la existencia del hombre tanto en lo individual como en lo colectivo, siendo este trabajo una canalización de inquietudes orientadas a un mejoramiento personal que me capacite para un mejor servicio a mis semejantes y en consecuencia a mí mismo.

El progreso de un país se logra con el desarrollo de los recursos humanos, siendo elemento fundamental el contar con gente bien preparada, motivo por el cual este progreso depende de la preparación de aquellas personas en cuyas manos está el alcanzar los satisfactores necesarios, ya que el país que no es capaz de desarrollar sus recursos humanos no logrará nunca su desarrollo.

En el caso específico de nuestro país, las condiciones existentes en lo relativo a morada son un claro reflejo del subdesarrollo general, el cual se manifiesta en diversos factores negativos como son el bajo nivel cultural, la falta de capacidad económica, etc.

El problema de la morada no se puede considerar estático, sino que por lo contrario es de tal magnitud su dinámica, que va en aumento día con día, principalmente en los países subdesarrollados donde su déficit es cada día mayor, por lo que siendo un elemento vital del medio en donde el hombre se desenvuelve, es fundamental la solución del problema,

misma que se ha buscado coordinando mediante la ley los esfuerzos socio-económicos, políticos, técnicos, etc., lo que constituye un verdadero trabajo de equipo en el que debe aportarse el esfuerzo personal de todos y cada uno de los miembros de la comunidad.

La capacidad creativa y el talento del hombre deben ser guiados hacia el beneficio del hombre mismo en lo individual y colectivamente, nunca en su demérito, orientando mediante la técnica la materia y la energía hacia la obtención de satisfactores que le procurarán su bien, siendo su talento y capacidad creativa la base de todo su esfuerzo.

El análisis del problema de la morada hará factible que personas poseedoras de variadas técnicas busquen la forma de aplicarlas satisfactoriamente para dar solución al problema.

Por ello deben aceptarse todos los esfuerzos encauzados a dar solución al problema de la morada.

CAPITULO PRIMERO

EL PROBLEMA DE LA MORADA DEL HOMBRE

CLASIFICACIONES PROPUESTAS PARA EL ANALISIS DEL PROBLEMA.

I. Primera clasificación:

1. Necesidad absoluta o inmediata.
2. Necesidad relativa o mediata.

II. Segunda clasificación:

1. Necesidad cuantitativa.
2. Necesidad cualitativa.

III. Tercera clasificación:

1. Necesidad de morada mínima.
2. Necesidad de morada popular.
3. Necesidad de morada media.
4. Necesidad de morada superior.

IV. Cuarta clasificación:

1. Necesidad de morada metropolitana.
2. Necesidad de morada urbana.
3. Necesidad de morada rural.

FACTORES DETERMINANTES EN LA SOLUCION DEL PROBLEMA.

1. La explosión demográfica.
2. El aumento del nivel de vida.

CAPITULO PRIMERO.

EL PROBLEMA DE LA MORADA DEL HOMBRE.

Madera, paja y lodo son los elementos con los que el hombre ha elaborado su morada durante miles de años y continúa elaborándola, no obstante el dominio logrado sobre la naturaleza, el cual se demuestra en el desarrollo de las ciencias, de las artes, de las leyes, etc.

Dado que la morada es el sitio en donde los miembros que integran la familia, que es la célula de la sociedad, viven en unidad, donde duermen, comen y disfrutan de compañía mutua, el lugar donde la madre pasa la mayor parte del tiempo y los hijos casi la totalidad del día, el lugar en donde todos y cada uno de los miembros que integran la familia buscan encontrar el sentimiento de seguridad y tranquilidad, es indispensable que llene determinados requisitos mínimos.

La morada y sus alrededores influyen definitivamente en la salud y seguridad del hombre y su familia y así vemos que un manantial impuro, medios poco higiénicos de eliminación de basura y de los excrementos humanos, traerán como consecuencia infecciones y enfermedades en la familia; por otra parte, las deficiencias en la construcción provocan en muchos casos accidentes a los miembros que integran la familia.

Otro aspecto que no se puede dejar de contemplar es la influencia de la morada en la vida moral y social del grupo familiar. Así vemos que si el número de cuartos es insuficiente, el hogar carece de intimidad, sien-

do una situación muy común dentro de nuestro país que niños de ambos sexos duerman en el mismo cuarto y algunas veces junto con los padres u otras personas adultas, lo que lleva con facilidad a la promiscuidad.

Por lo anterior, el hombre desea como bien natural, vivir en una casa que además que darle albergue y protección, sea un patrimonio que garantice en parte la estabilidad económica de la familia; de esta forma la morada la debemos considerar como un bien familiar, lo que hace más importante desde el punto de vista social el satisfacer esta necesidad, ya que la morada no es únicamente el albergue desvinculado del mundo exterior, sino una forma de convivencia humana que sienta las bases de la unidad familiar en la cual descansa la armonía, el bienestar y el progreso social.

Asimismo, la falta de lugar donde guardar los objetos personales hace que se dejen éstos en cualquier lugar, eliminando la diferencia que hay entre lo tuyo y lo ajeno, con lo que se adquiere un concepto erróneo del respeto a la propiedad, ocasionándose la falta de respeto a la propiedad fuera del hogar.

Una morada limpia y ordenada, por humilde que sea, será el lugar en el que los miembros de la familia gusten de regresar a reunirse y convivir entre sí, participando todos y cada uno de ellos de las alegrías y tristezas que les afectan como ente familiar. Resulta difícil, para gente con ingresos limitados, procurarse la morada que se desea, sin embargo,

aún el hogar más modesto debe estar concebido en forma tal que reúna los elementos indispensables para satisfacer las exigencias de una vida honesta y sana, puesto que es en el desarrollo de su vida diaria en donde realiza los principales actos vitales, los cuales se reflejan en su capacidad productiva.

Cabe citar las palabras de Adolfo Lamas, las cuales ilustran la magnitud del problema de la morada, considerándolo como un problema universal, que sin ser exclusivo de ningún sistema económico, no debe ser confundido con el concepto de propiedad.

El autor antes mencionado nos dice: "El problema de la habitación ha nacido con el hombre y es probable que termine y muera con él. Algunos tratadistas influenciados seguramente por el trabajo de Engels (Edición en castellano que habla sobre la cuestión de la vivienda, publicada en Boires en 1946), atribuyen el sistema de producción capitalista la imposibilidad absoluta de resolver el problema, pero si su magnitud y características particulares se tienen en cuenta, cabe afirmar que esa misma imposibilidad se da en regímenes dirigidos por un sistema Socialistas, el problema no se debe, por lo tanto al régimen económico, para explicarlo basta considerar que, independientemente del procedimiento del disfrute de la vivienda.

Ya sea por el régimen de propiedad en los países con sistema de economía capitalista, o por el régimen de posesión en los países Socialistas, la solución del problema de la habitación requiere una acumulación permanente de riqueza que puede constar en bienes o esfuerzo humano. La posibilidad de obtener esta acumulación necesaria es la que determina la existen-

urbano, es decir, de un ambiente atrasado a otro más moderno, que implica cambios en el concepto de la morada propuesta por aquellos que se encargan de establecer y planificar los sistemas de vivienda popular. El problema trae aparejados otros que influyen en él, como son la pérdida de la función económica, del padre de familia, quien constantemente encuentra obstáculos para colocarse en un empleo, lo que hace necesaria la intervención de la madre en el papel económico y en algunos casos la de los hijos, los cuales son empleados en servicios de poca productividad y en consecuencia la desintegración familiar y del sistema educativo, por la necesidad de dedicar más tiempo a actividades remuneradas, o bien por el desconocimiento de la forma de ingreso a establecimientos escolares. El aspecto analizado se refleja en la falta de integración social en el ambiente urbano, creándose la "barriada", consecuencia de la solidaridad o reagrupamiento natural de personas provenientes de una misma región en similitud de condiciones.

2. La necesidad relativa corresponde a las habitaciones que deben o mejorarse con el fin de elevar las condiciones de vida a un nivel mínimo de bienestar social.

En esta clasificación vemos que un gran porcentaje de los hogares no llenan los requisitos mínimos de habitabilidad, como lo son estar construida con determinados materiales que den seguridad, contar con servicios de agua potable, drenaje, baño, cocina, energía eléctrica, etc.; ello hace

cia o inexistencia del problema. Han logrado esa fuerte acumulación de bienes o esfuerzo humano y a lo único que se llega en realidad es a la conclusión de que el problema es demasiado grande y que esos bienes y esfuerzos no alcanzan ni con mucho a representar una solución definida para él. Esto es lo que sucede hoy en todos y cada uno de los países según la constitución política y económica que tengan, y es que los recursos resultan siempre insuficientes para cubrir las inmensas necesidades que el problema de la habitación acarrea consigo. (1)

CLASIFICACIONES PROPUESTAS PARA EL ANALISIS DEL PROBLEMA.

1. La primera clasificación que debemos hacer para el análisis del problema de la morada es la siguiente:

1. Necesidad Absoluta o inmediata
2. Necesidad Relativa o mediata

1. - La necesidad absoluta se refiere a las habitaciones que se deben construir para proveer de morada a aquellos que efectivamente estén desprovistos de ella, siendo mínimo este tipo de necesidad, ya que casi nadie está desprovisto del todo de morada, aun mínima, correspondiendo este tipo de necesidad a las exigencias provocadas por la creciente migración, por el nacimiento de nuevas familias, etc.

La necesidad absoluta de morada es provocada entre otras causas por el desplazamiento de los grupos humanos, al pasar del ambiente rural al

(1) Adolfo Lamas. Ahorro y Préstamo para la Vivienda Familiar pgs. 13 y 14 Fondo de Cultura Económica, México 1950.

necesario satisfacer una serie de necesidades para hacer de la morada un lugar digno en donde el hombre satisfaga sus necesidades fundamentales.

Así pues llamaré necesidad relativa la de aquellas personas que cuentan con una morada que no llena los requisitos para la satisfacción de sus necesidades como ser humano.

Por lo anterior la construcción de moradas tiene suma importancia ya que proporciona trabajo a un gran número de obreros y artesanos, además de que indirectamente, esta actividad proporciona a su vez, trabajo a las industrias que suministran a la construcción materiales y equipos técnicos necesarios. De esta manera, la actividad constructora significa ingresos a diferentes sectores de la población.

II. Una segunda clasificación utilizada en el análisis del problema de la morada, es aquella que distingue entre la necesidad de moradas en cantidad y la necesidad en calidad, denominándoles necesidad cuantitativa y necesidad cualitativa, respectivamente.

1. Necesidad cuantitativa.

Denominaré así la cantidad de habitaciones que es necesario construir con el fin de que, tomando como base el número de habitantes existentes en relación con el número de moradas disponibles, se establezca que cantidad de moradas es necesario construir considerando que el número aceptable de hacinamiento es de dos personas por cuarto.

2. Necesidad cualitativa.

La constituyen aquellas habitaciones que no reúnen los requisitos

mínimos para que se pueda considerar que satisfacen la necesidad habitacional.

En otras palabras, el déficit cualitativo lo encontramos en aquellas moradas que no proporcionan alojamiento sano y comodo en que puedan satisfacerse las necesidades fundamentales de cualquier humano.

III. Una tercera clasificación que debemos establecer, para la comprensión del problema, es la siguiente:

1. Necesidad de Morada Mínima
2. Necesidad de Morada Popular
3. Necesidad de Morada Media
4. Necesidad de Morada Superior

1.- Necesidad de Morada Mínima.- Esta la encontramos en los grupos de población cuyos ingresos y demás condiciones económicas y sociales los colocan al margen de cualquier sistema de financiamiento basado en destinar parte del ingreso, ya sea personal o familiar, al pago de la habitación. En este grupo se encuentran los habitantes de los barrios marginales, también llamados tugurios, ciudades perdidas, etc., que encontramos en gran parte de las ciudades del mundo.

El primer esfuerzo en la ayuda a estos grupos es el tendiente a lograr su incorporación a la vida económica, social y política del país, ante la imposibilidad de un subsidio total y permanente por parte del estado.

Las características propias de estos grupos socio-económicos nos llevan a buscar soluciones sui-generis en la satisfacción de su necesidad

de morada. Hasta hoy ha existido el gran error de no reconocer la solidaridad de estos grupos de personas, la cual podría ser aprovechada para la organización del sistema cooperativos.

Erreoneamente se ha querido transferir los grupos marginales de las zonas insalubres a nuevas zonas urbanizadas, desaprovechándose el sentimiento de arraigo a un terreno que es reflejo de un deseo de propiedad inato en el hombre, ya que como lo ha demostrado la experiencia, el ser humano siempre ha sentido la necesidad de integrarse a su tierra, de construir su morada en tierra de su propiedad, lo cual no ha sido aprovechado al desarrollar proyectos de vivienda mínima en esos lugares, mejorando las condiciones de urbanización en el lugar mismo en que estos establecieron su morada, desaprovechándose asimismo y como consecuencia su capacidad de autoconstrucción, la que podría orientarse mediante la organización y apoyo de las personas que tienen a su cargo la planificación para la solución del problema de la morada, tomando en consideración que la capacidad de realización del hombre está condicionada por su propia psicología; de esta manera vemos que las personas que integran estos grupos socio-económicos encuentran limitadas sus posibilidades de realización por problemas de personalidad, tales como temor, sentimientos de inferioridad, dificultades en sus relaciones con los demás, etc., los que son motivados no solo por factores de índole familiar sino principalmente por factores socio-culturales.

Además, el comportamiento del grupo es orientado por el llamado

"subconciente colectivo", (2) que es el que determina la personalidad de un pueblo como reflejo de las características del comportamiento humano en lo individual.

Los anteriores razonamientos nos llevan a afirmar que para poder aprovechar la capacidad de realización de esos grupos es necesario buscar una orientación psicológica fundada en factores socio-culturales.

2. Necesidad de Morada Popular.

Este tipo de necesidad corresponde a aquel grupo de la población con capacidad de pago muy limitada, que apenas puede adquirir una vivienda, siempre y cuando la operación sea subsidiada en alguna forma por alguna institución.

La característica principal de las personas que integran esta clase socio-económicas es el no poder destinar parte del ingreso a la satisfacción de la necesidad de morada, haciéndose necesario contar con diversos sistemas de financiamiento, basados únicamente en la capacidad de pago limitada por su nivel de ingresos, sin contar con otro tipo de garantía.

3. Necesidad de Morada Media.

Consideraré dentro de este tipo de necesidad a aquellas personas cuyos ingresos les permitan adquirir una morada mediante sistemas de financiamiento basado en su capacidad de pago teniendo los suficientes bienes e ingresos para garantizar cualquier operación.

(2). Valle del Mezquital. - Problemática y cambio pag. 53
Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A.C.
México, 1970

La clase socio-económica integrada por estas personas se caracteriza por un cierto conformismo al no tener un verdadero deseo de propiedad ya que, una gran parte no tiene otra perspectiva que continuar arrendando la casa en donde vive, siendo en muchos casos una oportunidad circunstancial la cual es de su conocimiento, por medio ya sea de una promotora, de un sindicato, de la empresa en que trabaja, etc., como se presenta la oportunidad de adquirir la morada que satisfaga plenamente sus necesidades.

De lo anterior se desprende que los sistemas enfocados a la solución de la necesidad de morada media, son en cierta forma la oportunidad que les permite dejar su posición de arrendatario siendo ésta la razón, por la que adquieren en propiedad y no porque su necesidad sea apremiante.

El verdadero problema en la morada de esta clase estriba en la relación que hay entre la calidad y superficie de ella y el número, edad y sexo de sus ocupantes, aunque teniendo la oportunidad de lograr en cualquier momento, un crédito dentro del ramo de la industria privada, con el cual mejorar las condiciones de la misma.

4. Necesidad de Morada Superior.

Esta necesidad va en relación con las exigencias que trae consigo el aumento del nivel de vida como consecuencia de los adelantos en la ciencia moderna, razón por la cual no se puede considerar una necesidad apremiante ni mucho menos.

Es referida a aquel grupo socio-económico cuyo poder de adquisición es prácticamente ilimitado, motivo por el que cualquier sistema encausado a la solución del problema de la morada debe observar a este tipo de necesidades en el último renglón debiendo canalizarse los esfuerzos hacia los tres tipos de necesidad estudiados anteriormente.

Las manifestaciones más características del problema de la morada en estos grupos socio-económicos pueden resumirse en:

La escasez de moradas higiénicas y confortables; y, la discrepancia existente entre el bajo poder adquisitivo de los ingresos familiares y el alto costo de las viviendas.

Estas manifestaciones características obedecen cada una a causas bien definidas: 1) a la escasez de moradas corresponden los incrementos y movimientos demográficos y la baja producción de alojamientos adecuados; 2) a la discrepancia entre ingresos y costos atañe el alto costo de financiar y construir moradas apropiadas y el bajo nivel de vida de los pueblos.

Estas causas, tanto las que se refieren al crecimiento demográfico, como el bajo nivel de vida de la población están fuera del campo de acción de los expertos en morada, sin embargo deben estar concientes de ellas. En su sentido más amplio, la superación de los problemas que plantean dichas causas se relaciona con la política económica y social; es decir, la política económica para incrementar el ingreso nacional en su conjunto y la política social para mejorar la repartición del ingreso nacional y hacer que se distribuya de una manera más equitativa.

Las causas que se relacionan con la producción de habitaciones, sean métodos de financiamiento, costos, diseños, estructuras, materiales de construcción, administración, etc., se remiten directamente a la intervención de técnicos, tanto en el campo de acción nacional como en el de la cooperación internacional, a fin de investigar métodos y sistemas para rebajar el costo de la morada, hasta ponerlo a la altura del poder adquisitivo que tienen los ingresos familiares mínimos.

Este dilatado campo de acción de los técnicos, aparte de su función social, ofrece todas las ventajas para la constante expresión creadora a través de una labor efectiva y obligante.

Del análisis de estos cuatro tipos de necesidad de morada podemos concluir que cualquier sistema que se pretenda adoptar, deberá ser basado en la lógica, ya que los hechos se suceden y relacionan entre sí, de acuerdo con cierto patrón racional y con las personas que actúan impulsadas por factores emotivos, condicionados psicológica y socialmente.

De esta forma puedo afirmar que no se trata de decidir la cantidad de recursos que se destinarán a la solución del problema, sino la forma en que pueden utilizarse más eficientemente los mismos.

IV. La cuarta clasificación de necesidad de morada, la haré tomando en cuenta que ésta se relaciona básicamente con el medio en que se ubica, siendo parte del ambiente general y participa de él en sus sentidos social, físico y económico. Para indicar de un modo muy generalizado las variantes que han de resultar significativas en los programas encaminados a la

satisfacción de esta carencia es menester clasificarla en necesidad de morada metropolitana, urbana y rural.

1. Necesidad de morada metropolitana.

Consideraré dentro de este tipo de necesidad la de aquéllas personas que integran conglomerados urbanos de más de 100,000 habitantes que cuenten con servicios de urbanización.

En la mayor parte de los grandes centros de población del mundo, donde se ha observado últimamente el fenómeno de la urbanización, se ha podido comprobar que su causa obedece a razones definidas de desarrollo industrial; entre éstas pueden señalarse la preferencia tradicional por vivir en conglomerados urbanos, el incentivo que en todo sentido ofrece la ciudad en contraste con la pobreza del campo, etc. Estas causas contribuyen a producir un desequilibrio en las áreas metropolitanas cuya población crece anualmente en un alto índice que repercute en agudos problemas urbanos, especialmente en las condiciones de habitación y en los servicios públicos.

Se estima que un 40% de la población metropolitana ocupa moradas que necesitan reparaciones de urgencia para llenar las condiciones esenciales de habitabilidad. Su estado de hacinamiento requiere una revisión inmediata de la densidad, posible por el adelanto de programas de rehabilitación urbana, haciéndose necesarias reparaciones estructurales, nuevos servicios públicos, etc.

2. Necesidad de morada urbana.

Este tipo de necesidad es la de aquéllas personas que integran centros

de población menores de 100,000 habitantes, pero mayores de 1,000 habitantes que cuentan con los servicios mínimos de urbanización.

Si bien es cierto que en lo que se refiere a calidad de servicios y a facilidades en general, las áreas metropolitanas está mejor provistas, las condiciones ambientales, que se identifican con las áreas urbanas impiden que el problema se agudice en grado extremo en los centros poblados menores de 100,000 habitantes, aún cuando, la situación está muy lejos de ser ideal, existiendo dentro de este grupo un gran número de habitaciones que exigen demolición y reemplazo, ya que el problema más agudo lo constituyen las condiciones de deterioro de las estructuras y la falta de servicios públicos.

3. Necesidad de morada rural.

Es la de aquellas personas integrantes de grupos menores de 1,000 habitantes, en los que los servicios de urbanización son mínimos.

Multitud de causas concurren a hacer especialmente agudo el problema de la morada rural; si ha de plantearse en términos de la capacidad económica de la población para procurarse un alojamiento adecuado, el bajo standard de vida del minero y del campesino explicaría por sí sólo las condiciones actuales de la vivienda rural. Desgraciadamente, a este hecho deben agregarse nuevas agravantes, entre las que cabe mencionar el escaso rendimiento del obrero rural, las dolorosas condiciones sanitarias existentes, el bajo nivel cultural, el analfabetismo y la gran deficiencia alimenticia.

Estas causas se pueden resumir en dos, que pueden enunciarse del modo siguiente: a) la mayoría de las moradas rurales se encuentra muy por debajo del mínimo compatible con los requerimientos de la vida, b) los pobladores rurales abandonan el campo con un ritmo alarmante y contribuyen con su éxodo a agravar el problema de la habitación urbana.

Las moradas rurales no brindan sino una protección primaria y elemental frente a las inclemencias de la naturaleza y exponen a sus moradores a toda clase de enfermedades. Por lo general se componen de una sola habitación dentro de la cual se realizan las funciones de cocinar, dormir, comer, etc., etc., alojan en la mayoría de los casos a más de una familia y concurren en un alto grado de hacinamiento y promiscuidad.

Esta clasificación permite apreciar la magnitud y características específicas de los problemas habitacionales en las áreas metropolitanas, urbanas y rurales, con miras a una solución que contemple sus diferencias y pueda ser fundamento de programas de acción apegados a la realidad.

Así por ejemplo, en el terreno económico, los costos de construcción, de servicios sociales, etc., variarían con las necesidades de los habitantes en término de su nivel económico y de vida, y estaría en estrecha relación con el grado de urbanización y el tamaño del conglomerado urbano en que la morada se ubica.

Del mismo modo, la existencia de distintos tipos de organizaciones humanas dependientes de la actividad rural, urbana o industrial de la sociedad va a determinar variaciones importantes en cuanto a la disponibilidad de recursos humanos, tecnológicos y otros, que deben tomarse en cuenta para

un planteamiento serio del problema. El análisis y calificación de estos tres grupos de actividades hacen necesarios los diferentes grados de urgencia de satisfacción de este problema en las áreas metropolitanas, urbanas y rurales, su diferente magnitud, el ritmo de su acrecentamiento, la variación de otros factores como la disponibilidad de mano de obra, los métodos de construcción en uso y el adelanto tecnológico general.

FACTORES DETERMINANTES EN LA SOLUCION DEL PROBLEMA

Existen dos factores determinantes en la solución del problema de la morada como son la explosión demográfica y el aumento del nivel de vida.

1. La explosión demográfica

El explosivo aumento de la población en el mundo, junto con su acelerado proceso de concentración en las áreas urbanas, son los motivos que agravan las discrepancias entre el constante conjunto de necesidades del grupo social y los recursos de que se dispone para satisfacerlas.

Durante los últimos años el incremento de la población ha ido en aumento, siendo la población urbana la que aumentó con mayor rapidez; como consecuencia de lo anterior, la industria, el comercio y los sistemas de transporte producen, distribuyen y venden las mercancías dentro de las áreas urbanas.

Las estadísticas nos indican que aproximadamente el 60% de los ingresos nacionales de cada país provienen de actividades económicas no agrícolas, lo que demuestra que la economía tiende a transformarse en urbana.

Las anteriores reflexiones sobre estos dos fenómenos o sea el de crecimiento exagerado por una parte y el de transición rápida de economía rural a urbana, por la otra, han impedido que las grandes ciudades se anticipen a las necesidades del futuro.

La desordenada expansión de las ciudades crea un sin número de problemas, entre ellos y principalmente el de la morada, lo que hace urgente su enfrentamiento, aún cuando por su magnitud parecen ser insuperables. El desarrollo económico en algunos países no se ha realizado al ritmo necesario, lo que ha significado un retraso en el desenvolvimiento satisfactorio de la vida del hombre en su conjunto; lo anterior nos lleva al razonamiento lógico de que el desarrollo económico y social esté fundado en la satisfacción de las necesidades humanas. Como ya he dicho, el problema de la morada no es estático, por lo que es necesario determinar las necesidades actuales y hacer una proyección para calcular las necesidades futuras, constituyéndose así un elemento básico en la solución del problema.

Ante la imposibilidad de solucionar el problema de la morada, al menos en un período de tiempo razonable, es necesario lograr un mínimo de satisfacción de necesidades, esto es, buscar la manera de que no empeore la situación, buscándose en primer lugar el mejoramiento de las condiciones de vida de las clases más humildes, ello con el fin de que cualquier hogar por humilde que sea satisfaga las necesidades de cualquier ser humano.

Concluyo lo anterior afirmando que el crecimiento incontrolado de la población es el obstáculo más grande del desarrollo social y consecuentemente de la solución al problema de la morada, por lo que para su solución el hacer caso omiso del problema de la explosión demográfica haría imposible la solución del problema objeto de este estudio.

En América Latina el crecimiento de población ha sido más alto y continuado que en cualquier otra parte del mundo occidental, altos índices de fertilidad y la elevación de la cifra de edad promedio alcanzada por las mejoras de las condiciones de salubridad, además de importantes movimientos migratorios se han combinado para producir un gran aumento de población en las últimas décadas.

2. El aumento del nivel de vida.

Como lo ha demostrado la evolución del problema de la morada, las condiciones de vida que prevalecen en una época y que son consideradas aceptables, con el paso de los años y el aumento de las necesidades se convierten en obsoletas e imprácticas, por lo que muchas moradas que hoy se consideran malas fueron satisfactorias en otra época; lo cual nos lleva a la reflexión de que en el futuro y como consecuencia de las nuevas exigencias de vida creadas por los descubrimientos científicos, se harán necesarios nuevos satisfactores en el logro del beneficio y la comodidad en lo relativo a la morada, en otras palabras al lograrse nuevos inventos y adelantos nacen necesidades a satisfacer buscándose así el mejoramiento del nivel de vida.

CAPITULO SEGUNDO

DESARROLLO DEL PROBLEMA DE LA MORADA

ESFUERZOS INTERNACIONALES TENDIENTES A LA SOLUCION DEL PROBLEMA

La Comisión Ad Hoc para el estudio del problema de la vivienda.

Principales reuniones internacionales relativas al problema de la morada.

1. Séptima Conferencia Internacional Americana.
2. Novena Conferencia Internacional Americana.
3. Décima Conferencia Interamericana.
4. Segundo Congreso Interamericano de Estadística.
5. Tercera Conferencia Interamericana de Estadística.
6. Primer Congreso Panamericano de Vivienda Popular.
7. Primera Reunión Técnica Interamericana de Vivienda y Planeamiento.

DESARROLLO DEL PROBLEMA DE LA MORADA.

El origen, desarrollo y consecuencias del problema de la morada revisten rasgos similares en todos los países del mundo; sin embargo, sus características, en casos concretos, se adaptan a modalidades propias en cada uno de ellos.

Como ya apunté en el capítulo anterior, el problema objeto de nuestro estudio nació con el hombre y es probable que desaparezca con él, sin embargo sus lineamientos actuales se encuentran a partir del Siglo XIX, motivo por el cual a partir de entonces iniciaremos su análisis.

El Siglo XIX trajo dos factores que transformaron profundamente la sociedad: la máquina y la industrialización de la producción que aquellas hizo posible. Máquinas e industrias destruyeron la estructura esencial de establecimientos rurales y urbanos.

La revolución industrial cambió los ideales de una economía eminentemente agrícola de más de tres siglos, sufriendose una transformación en el proceso de desarrollo y de producción.

Es natural el que se haya producido un desorden aparente como consecuencia inevitable de un mundo que cambia y de un nuevo alineamiento de fuerzas que se traduce en efectos negativos.

Hasta antes de esta transformación, las moradas fueron simples y primitivas, adecuadas a la necesidad y a las posibilidades limitadas de los tiempos, de acuerdo con las normas de vida y con las variaciones climáticas y geográficas de las distintas regiones. Con

el advenimiento de la era industrial se sintió el impacto de las exigencias y de las necesidades de una época de nuevas demandas sociales, lo que dio lugar a la creación del problema actual de la morada.

La aparición y el desarrollo del industrialismo comenzado a fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX, creó el problema de la morada y al mismo tiempo llegó a convertirlo en un problema político-social. El industrialismo trajo por otra parte consigo un aumento de los ingresos percibidos por las clases populares y como consecuencia de ello, un mejoramiento de la higiene urbana que redundó en un descenso del índice de mortalidad.

En consecuencia, hubo un crecimiento rápido del número de habitantes, el cual creó problemas de gran envergadura en el abastecimiento de moradas, el cual se dejó sentir principalmente en los núcleos urbanos de población, en donde a causa de las posibilidades de buenos ingresos se trasladaron gran número de los habitantes de los sectores rurales. El aumento de la población en los centros urbanos dio lugar a una edificación en gran escala de moradas para alquilar con carácter puramente comercial y de especulación. Dichas moradas en su mayor parte estaban destinadas para la nueva clase social creada por el industrialismo.

Característico de este período es que la construcción, más que en ningún otro período posterior, se basó en los principios de iniciativa privada y libre competencia, produciendo resultados inaceptables. Para los constructores el fin perseguido era el máximo rendimiento posible del capital invertido, mientras que las normas de habitabilidad quedaban

relegadas a último término. Estas moradas se caracterizan principalmente por un aprovechamiento excesivo de los terrenos, con la consiguiente falta de luz y aire en las habitaciones.

Posteriormente en Europa la primera guerra mundial cambió totalmente la situación de la morada, creándose una gran escasez como consecuencia del receso en la industria de la construcción, del alza de precios y de la inseguridad económica, todo lo cual contribuyó a la paralización de la industria en este ramo. Como consecuencia sobrevino una fuerte escasez que llegó al punto de que familias enteras tuvieron que ser hospedadas en escuelas, barracas y otras edificaciones semejantes. Esta situación volvió a prevalecer durante la segunda guerra mundial.

El término de las dos guerras mundiales marcó el inicio de una nueva etapa de industrialización intensa que tuvo como resultado acelerar la aglomeración y activar el proceso de expansión de la ciudad, por lo que el orden y el método quedaron desbordados. La urbanización constituyó la expresión física de la construcción de la ciudad, resultado del progreso económico y social alcanzado por ella. Las mismas fuerzas complejas que la crearon, contribuyeron a hacer de la urbanización un problema; el incremento de la población, la explotación de recursos, el aumento de las oportunidades de trabajo, la aplicación de nuevas técnicas, el crecimiento de los mercados de consumo, el mejoramiento de los sistemas de transporte, causas e intereses de la calidad más variada. Sus efectos sobre el proceso social fueron profundos al transformar las relaciones humanas en un trato menos directo pero más intenso, y al conferir un significado nuevo y mayor a la organización de la comunidad.

Los requisitos de la nueva sociedad industrial resultaron en alto grado de accesibilidad, continuo intercambio de información e ideas y gran movilidad de la población. Las presiones de las circunstancias llegaron a ser opuestas a las de la simple sociedad rural. Desde que las gentes en la ciudad se distribuyeron en ocupaciones especializadas o variadas, sus relaciones humanas primarias se volvieron complejas. El individualismo y la cooperación sostuvieron guerra permanente y en consecuencia, se hizo difícil la reintegración del pueblo a la vida organizada de la ciudad. La urbanización ha venido a convertirse en procesos inconscientes para adaptar la sociedad al hombre contemporáneo. Siendo también una fuerza que puede compeler a la organización social a tomar cierto grado de adaptación a fin de sobrevivir. Puede sostenerse sin exagerar que los gobiernos locales marchan detrás de sus problemas urbanos sin lograr darles alcance ni dominarlos. De esta forma vemos que las ciudades crecen en muchos casos privadas de planificación integral o de controles para adaptar su trazado físico a las condiciones resultantes de los rápidos cambios sociales y económicos que experimentan; por otra parte debido a la desmesurada extensión del área comercial, al uso intensivo del suelo para obtener su máxima utilidad y a la fuga de la población hacia los suburbios, grandes sectores céntricos y subcéntricos, han ido deteriorándose gradualmente hasta ser incapaces, por razón de su estado económico, de lograr su propia renovación interna.

Asimismo, los problemas de congestión de tránsito, de terminales de diferentes medios de transporte, de hacinamiento de la población, de tugurios y barrios ruinosos, de estacionamiento de vehículos,

de parques de esparcimiento y recreo y tantos otros problemas urbanos han sido solucionados con paliativos y parches, o sencillamente no se les ha buscado solución.

Los suburbios mismos crecen en cualquier dirección; en algunos casos este fenómeno significa un aumento desordenado e imprevisto del área que debería servir a la ciudad.

Por lo general, es tan grande el déficit que arrastran las ciudades, que está fuera de su alcance el aumento de capital mediante préstamos adicionales, requeridos por un programa sustantivo de erradicación de tugurios, rehabilitación de áreas deterioradas y de renovación de comunidades urbanas; sin embargo, es urgente emprender programas de esta naturaleza, pues de otra manera continuaría el caos que constituye en la actualidad una amenaza creciente para la salud y economía de esas comunidades.

Las actividades y necesidades que son comunes a la colectividad deben ser satisfechas en común mediante los programas de mejoras públicas y los servicios públicos y comunales suministrados, atendidos y costeados por el propio gobierno. Dentro de esta organización de servicios públicos, cabría la prevención y detención del deterioro, a fin de asegurar el bienestar de la comunidad.

Es difícil adaptar las medidas reguladoras en uso a las necesidades reales actuales. Por ejemplo, los métodos de inspección de moradas existentes son inadecuados para competir con el programa de prevenir la formación de futuros tugurios y mantener en vecindarios y barrios las normas mínimas de habitabilidad. Por lo general, la responsabilidad para el cumplimiento de las diferentes medidas de los

códigos, reglamentos y ordenanzas que se relacionan con las construcciones nuevas o existentes, se encuentra repartida entre varias instituciones dentro de la misma ciudad. Los límites jurisdiccionales de éstas son vagos e indefinidos, lo cual conduce a la duplicidad de esfuerzos o al descuido absoluto del problema.

Es claro que la mera construcción de nuevas moradas, o aún de nuevas unidades vecinales en la periferia de las ciudades, no solucionará el problema de los tugurios existentes. También es claro que, por buena que sea la intención de eliminar algunas moradas deterioradas o de ensanchar una que otra calle, los esfuerzos esporádicos y sin coordinación tendrán muy poco efecto sobre el problema total.

ESFUERZOS INTERNACIONALES TENDIENTES A LA SOLUCION DEL PROBLEMA.

El problema de la morada, considerado como fenómeno contemporáneo, es un problema social, económico y cultural. Toda solución debe estar basada en un concepto que surja de las exigencias espirituales y físicas del hombre contemporáneo. De este modo, la solución del problema de la morada tendrá que atender, además de las exigencias del alojamiento, a las exigencias sociales y culturales del grupo en que se organiza la comunidad.

En diversas conferencias internacionales, se han reiterado resoluciones en el sentido de que en los programas económicos permanentes debe considerarse de modo constante el mejoramiento económico y social de la clase obrera, procurándole una progresiva elevación de su cultura y de las condiciones higiénicas y sanitarias de sus hogares y de sus centros de ocupación.

La llamada Comisión Ad Hoc para el Estudio del Problema de la Vivienda Económica sometió al Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA, su informe que tiene como objetivo ofrecer un panorama de las condiciones de habitación de la población latinoamericana, de los esfuerzos continentales destinados a mejorar su alojamiento y contribuir a elaborar las bases de una acción conjunta de parte de los gobiernos miembros de la Organización de los Estados Americanos, que ha de traducirse en beneficios evidentes y próximos para cada una de las naciones.

Esta Comisión Ad Hoc para el Estudio del Problema de la Vivienda Económica, considera que la política de la vivienda en el Hemisferio, de-

berá encuadrarse en los siguientes conceptos:

1. La solución del problema de la vivienda debe constituir parte integral de cualquier plan de desarrollo económico y bienestar social.
2. Tanto la vivienda urbana como la rural deben considerarse ineludiblemente relacionadas con las demás funciones que considera todo plano regulador.
3. La política de vivienda de interés social es esencial cuando el costo del alojamiento resulta oneroso en el presupuesto familiar de escasos recursos.
4. Toda política de vivienda de interés social ha de completarse con la asistencia social que promueve el mejor uso de la vivienda y una superación en la vida del hogar y la comunidad. Propiciar que se contemple la posibilidad de declarar la vivienda de interés social como bien de familia, o patrimonio familiar que importe el otorgamiento de las prerrogativas o privilegios que le son inherentes, de acuerdo con la legislación positiva de cada país.
5. Normalización de materiales, técnicas y diseños, con la necesaria atención a las tradiciones y costumbres de la vida local, deben contribuir adecuadamente a la provisión de viviendas de interés social.
6. La orientación técnica de las instituciones de vivienda incluye el adiestramiento y estímulo de la educación vocacional, así como un grado adecuado de capacitación profesional en los diferentes aspectos que intervienen en el problema.

7. La producción de vivienda debe alcanzar su más alto grado de eficiencia mediante el aprovechamiento integral de los recursos humanos, tecnológicos y financieros disponibles, propiciando y utilizando el intercambio de las experiencias internacionales.
8. El Estado, en todos sus niveles administrativos, debe promover, con su adecuada participación, las mayores ventajas para alentar inversiones de capital en viviendas de interés social.
9. Es aconsejable propiciar la posesión de la vivienda en propiedad; aunque cabe admitir como solución transitoria, especialmente tratándose de sectores de población de menores ingresos, la posesión de la vivienda en usufructo o en alquiler a precios razonables.
10. El movimiento cooperativo, el esfuerzo propio y la ayuda mutua dirigida, una tasa de seguro social relativa al alojamiento, la explotación de recursos fiscales posibles, y cuantos más medios puedan arbitrarse, deberán participar en la debida proporción, tan atractivamente como sea posible, a la provisión de viviendas de interés social. (1)

Con fundamento en estos principios y en el análisis del problema de la vivienda en América, la Comisión ha llegado a la conclusión de subrayar las características más importantes del proceso de construcción de viviendas en la América Latina, de su financiamiento y de los adelantos en cuanto al uso cooperativo interamericano de los recursos técnicos y financieros.

(1) Report of the Ad Hoc Group of Experts on Social Programming of Housing.
Pag. 5

De entre los organismos internacionales el que más se ha destacado en su esfuerzo por dar bases para la solución del problema de la morada ha sido la Organización de Estados Americanos. A continuación apuntaré algunas de las resoluciones tomadas en diversas Conferencias Internacionales(2).

1. SEPTIMA CONFERENCIA INTERNACIONAL AMERICANA

Celebrada en Montevideo, Uruguay, del 3 al 26 de diciembre de 1933.

El tema tratado fue la habitación popular, resolviéndose:

1. Recomendar a las Repúblicas americanas que en el trazado, edificación y renovación de las ciudades, tengan especialmente en cuenta los factores de orden social, económico e higiénico que se relacionan con la vivienda.
2. Que se facilite por todos los medios posibles el acceso a la casa propia e individual.
3. Que se evite la formación de barriadas de características exclusivas, especialmente de las llamadas pobres.
4. Promover la celebración de una reunión de delegados de las Repúblicas de América con el solo objeto de considerar el "Problema de la Vivienda Popular", en sus aspectos higiénico, económico y social.
5. Recomendar a la Unión Panamericana la preparación del programa y la fijación de la fecha para celebrar esa reunión.

(2) Datos proporcionados por la Oficina de Representación en México de la Organización de las Naciones Unidas.

2. NOVENA CONFERENCIA INTERNACIONAL AMERICANA

Celebrada en Bogotá, Colombia, del 30 de marzo al 2 de mayo de 1948

Considerando que los pueblos americanos han dignificado la persona humana y que sus constituciones nacionales reconocen que las instituciones jurídicas y políticas, rectoras de la vida en sociedad, tienen como fin principal la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad; acordó adoptar la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de la cual se transcriben algunos párrafos:

Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y dotados como están por naturaleza de razón y conciencia, deben conducirse fraternalmente los uno con los otros.

Capítulo Primero: Derechos

.....
Artículo VI. Toda persona tiene derecho a constituir familia, elemento fundamental de la sociedad, y a recibir protección para ella.
.....

Artículo XI. Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes, al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad.
.....

Artículo XIV. Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas

y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo.

Toda persona que trabaja tiene derecho de recibir una remuneración que, en relación con su capacidad y destreza le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia.

.....

Artículo XXIII. Toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar.

.....

Capítulo Segundo: Deberes

Artículo XXIX. Toda persona tiene el deber de convivir con las demás de manera que todas y cada una puedan formar y desenvolver integralmente su personalidad.

.....

3. DECIMA CONFERENCIA INTERAMERICANA.

Celebrada en Caracas, Venezuela del 10. al 28 de marzo de 1954.

Los puntos tratados en esta conferencia fueron:

a) Informe de la Comisión Ad Hoc para el Estudio del Problema de la Vivienda Económica.

En éste informe se consideró que la Séptima Conferencia Internacional Americana fijó su atención en el problema de la vivienda cuya solución tiene para todos los países del Continente relevante importancia e inaplazable urgencia; y

Que si bien cada gobierno está tomando las medidas para atender con sus propios medios al mejoramiento de la vivienda de interés social, las investigaciones y estadísticas realizadas al efecto han puesto de manifiesto la conveniencia de una acción conjunta interamericana, como se desprende del Informe de la Comisión ad hoc para el Estudio del Problema de la Vivienda Económica al Consejo Interamericano Económico y Social; y de la inclusión de este tema en el Programa de esta Conferencia.

Con base en las consideraciones anteriores se resolvió:

1. Declarar que acoge, en términos generales, el Informe preparado por la Comisión ad hoc para el Estudio del Problema de la Vivienda Económica, aceptado por el Consejo Interamericano Económico y Social.
2. Recomendar al Consejo Internacional Económico y Social la publicación y divulgación de dicho Informe como documento técnico de efectiva importancia, así como las exposiciones hechas por los Representantes en el

seño de la Subcomisión 3 de la Comisión III (Asuntos Sociales). -

.....

b) Fortalecimiento de la acción de los organismos e instrumentos existentes en relación con el problema de la vivienda de interés social.

Considerando que conforme el artículo 28 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, los Estados Miembros han convenido en cooperar entre sí a fin de lograr para toda su población condiciones justas y humanas de vida;

Que el problema de la vivienda de interés social, tanto en su aspecto urbano como en el rural, es uno de los más importantes para el Continente;

Que es conveniente que los miembros de la Organización de los Estados Americanos se comprometan a efectuar un plan conjunto encaminado a la solución de tan grave y trascendental problema, fortaleciendo, en cuanto sea posible, la acción de los organismos e instrumentos existentes de acuerdo con los recursos disponibles; y

Vistos los proyectos presentados al efecto por las delegaciones de Colombia, Brasil y Venezuela;

Dictó la siguiente resolución:

1. Que el Consejo Interamericano Económico y Social, por intermedio de la División de Vivienda y Planeamiento de la Unión Panamericana y del Centro Interamericano de Vivienda:

a) Efectúe las investigaciones, el acopio de datos y las estadísticas, etc., relacionados con el planeamiento y la construcción de vivienda de interés

social, así como la búsqueda de nuevos materiales modulados y normalizados que puedan integrar planos tipos de acuerdo con las características regionales;

b) Centralice y divulgue los informes, estudios y publicaciones referentes a dicho problema;

c) Sirva de órgano de enlace y coordinación de los esfuerzos que al efecto realicen los gobiernos, entidades nacionales, oficiales o particulares y los distintos órganos internacionales o interamericanos, con el fin de iniciar, cuando fuere posible, la planeación continental, para la cual habrá de considerar la ubicación, volumen y utilización de materias primas, materiales, equipos y mano de obra para la construcción.

d) Proporcione asesoría administrativa y técnica directa, en materia de vivienda y planeamiento, a las instituciones oficiales y particulares que la soliciten:

e) Patrocine la aplicación de métodos de ayuda mutua dirigida y el sistema cooperativo en la construcción de viviendas en áreas rurales; y

f) Patrocine la realización de un programa de becas e intercambio de técnicos, entre los diversos países del Continente, a fin de facilitar, en sus diversas fases, el mejor conocimiento del problema

2. El centro Interamericano de Vivienda se denominará Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento; tendrá carácter permanente, debiendo fortalecerse su acción y sugiriéndose la conveniencia de establecer, cuando las circunstancias lo justifiquen, organismos similares en otros lugares del Continente.

3. Que el Consejo Interamericano Económico y Social convoque, a intervalos de no más de dos años, reuniones de expertos en cuestiones de vivienda y planeamiento, designados por los respectivos gobiernos, a fin de orientarlos en la acción adecuada en esta materia, y que, para asegurar el cumplimiento de los acuerdos tomados en dichas reuniones, constituya un comité de tres expertos que, a tal efecto, colaboren regularmente con el Consejo Interamericano Económico y Social.

c) Posibilidades de establecer un Banco Privado Interamericano de Fomento de la Vivienda de Interés Social.

Considerando que las medidas que separadamente han tomado los estados americanos para la solución del problema de la vivienda de interés social, a pesar de su gran importancia, no han permitido aún atenuar el déficit de más de un millón de casas anuales en América Latina.

Que existen en el Continente inmensas reservas de materias primas necesarias para la construcción así como diversas industrias con capacidad potencial para servir de base a una organización interamericana destinada a producir elementos debidamente normalizados;

Que las comunes características de los países americanos permiten la adopción de planos tipos y de materiales normalizados, que aseguren la creación de un gran mercado de consumo interamericano, sobre la base del capital privado;

Que por éstas y otras consideraciones es conveniente la acción coordinada de los gobiernos;

Que tomando en consideración la resolución 10/53 del Consejo Interamericano Económico y Social, así como las conclusiones de la mayoría de los miembros de la Comisión ad hoc que funcionó en Washington, respecto al estudio de la propuesta sobre la creación de un Banco Privado Interamericano de Fomento de la Vivienda de Interés Social; y

Vistos los proyectos de las delegaciones de Chile y Ecuador;

Dictó la siguiente resolución:

1. Aprovechar los esfuerzos de los países del Continente para colaborar en un plan común en favor de la solución del problema de la vivienda de interés social.
2. Encomendar al Consejo Interamericano Económico y Social que, en colaboración con las Naciones Unidas y otros organismos internacionales existentes, realicen hasta donde los recursos disponibles lo permitan, los siguientes estudios que deberán ser presentados antes del 10 de marzo de 1956 para su consideración por la próxima reunión del Consejo Interamericano Económico y Social;
 - a) Posibilidad de utilizar el mecanismo del comercio exterior y el desarrollo de industrias nacionales coordinadas para cubrir el mercado interamericano de elementos normalizados de construcción con el fin de abarcar los costos de la vivienda de interés social;
 - b) Determinación de los elementos constructivos modulados y normalizados de preferencia distintos de los existentes, que sean necesarios para integrar planos tipos y que contribuyan a disminuir los costos de la vivienda de interés

social, y distribución y magnitud más convenientes de los centros productores de tales elementos; y

c) Análisis de los efectos que para la solución coordinada, integral y oportuna del problema de la vivienda de interés social en el Continente tendría la creación de un Banco Privado Interamericano de Fomento de la Vivienda de Interés Social, considerando entre otros factores sus características en cuanto a estructura, financiamiento y funcionamiento.

**4.-SEGUNDO CONGRESO INTERAMERICANO DE ESTADISTICA.
Celebrado en Bogotá, Colombia del 16 al 27 de enero de 1950.**

El tema tratado fué el relativo al censo de vivienda durante el año de 1950.

Habiéndose considerado que es conveniente la revisión de las recomendaciones formuladas con respecto al censo de la vivienda aprobadas en la Primera y Segunda Sesiones de COTA, en septiembre de 1947 y en febrero de 1949, respectivamente, a fin de ratificarlas o introducirles las modificaciones necesarias de acuerdo con la experiencia lograda en las distintas pruebas y trabajos realizados en varios países.

Que dentro del programa del Censo de las Américas ha sido incluido el levantamiento del censo de la vivienda, para cuya mejor realización corresponde ordenar en un solo documento las resoluciones adoptadas en las sesiones anteriores, se resolvió :

Parte I. Censo Separado de la Vivienda.

Sección A. Conceptos mínimos.

Adoptar como el mínimo interamericano para el censo de la vivienda los siguientes conceptos, recomendando a los países americanos que lo utilicen para fines de tales censos que levanten en relación con el Censo de las Américas de 1950, sin perjuicio de la mayor amplitud que puedan dar a sus respectivos programas.

- 1.- Localización (estado, provincia, departamento, distrito, calle, número).
- 2.- Características de la estructura o del edificio : (a) Material predominante en los muros; (b) material predominante en el techo; (c) material

predominante en el piso; (d) número de unidades de vivienda de la estructura o edificio.

3.- Datos generales de la vivienda : (a) número de habitantes o moradores de la vivienda; (b) número de cuartos o piezas destinados a vivienda; (c) (opcional) número de familias censales residentes en la vivienda.

4.- Servicios de la vivienda : (a) agua; (b) servicio higiénico; (c) alumbrado.

5.- Datos económicos de la vivienda : Tenencia o calidad de ocupación.

Sección B. Tabulaciones mínimas.

Adoptar, con base en el mínimo interamericano para el censo de la vivienda, las siguientes tabulaciones básicas, sin perjuicio de la mayor amplitud que los países puedan dar a sus respectivos programas de tabulación :

1.- Tabulaciones simples de viviendas de familia censales.

Cuadro 1.- Total de edificios según localización (departamento, distrito, provincia, municipio, cantón, etc.).

Cuadro 2.- Edificios por número de unidades de vivienda : De 1 unidad ; de 2 unidades; y así por unidades hasta 9 unidades; y de aquí en adelante, los grupos de 10 a 19 unidades; de 20 a 29 unidades; y de 30 o más unidades.

Cuadro 3.- Calidad de la ocupación o tenencia : Propietario; inquilino; otra forma.

Cuadro 4.- Número de personas por unidad de vivienda : Con 1 persona, con 2 personas, y así por unidades hasta 9 personas; con 10 a 14 personas, y con 15 y más personas.

Cuadro 5.- Número de viviendas total : Viviendas ocupadas, viviendas - desocupadas.

Cuadro 6.- Número de cuartos en la unidad de vivienda : De 1 cuarto, de 2 cuartos, y así por unidades hasta de 10 cuartos; y el grupo final de 11 cuartos o más; también no informaron.

Cuadro 7.- Viviendas por número de personas : De 0 a 0.99 personas; de 1.00 a 1.99 personas; y así hasta 9.00 a 9.99 personas; y un grupo final de 10 y más personas.

Cuadro 8.- Material de las paredes de la vivienda : Cemento (concreto, mixto); ladrillo, adobe, piedra, madera, otros.

Cuadro 9.- Material de los pisos de la vivienda : Cemento (concreto), ladrillo, madera, tierra, otros.

Cuadro 10.- Material de los techos de la vivienda: Cemento, lámina de metal, lámina de asbesto, teja de barro, paja, otros (y n.i.).

Cuadro 11.- Servicio de agua (para las viviendas con servicio de agua en la vivienda; y para las con servicio fuera de la vivienda, pero dentro del edificio) : Con servicio de agua corriente; sin servicio de agua corriente

Cuadro 12.- Servicio sanitario : Viviendas con servicio sanitario privado; viviendas con servicio sanitario colectivo; viviendas sin servicio sanitario.

Cuadro 13.- Baño : Viviendas con baño privado, viviendas con baño colectivo; y viviendas sin baño.

Cuadro 14.- Alumbrado : Electricidad, gas, gasolina o kerosene; y otras clases.

2.- Tabulaciones cruzadas de viviendas de familia censales.

Localización. Deberán hacerse tabulaciones con especificación de la di-

visión administrativa de cada país, en departamento, distrito, provincia, municipio, cantón, etc.

Cuadro 1. - Unidades de vivienda por número de cuartos y tenencia o calidad de ocupación. Localización y tenencia o calidad de ocupación cruzada con número de cuartos.

Cuadro 2. - Unidades de vivienda por número de personas y tenencia o calidad de ocupación. Localización y tenencia o calidad de ocupación cruzada con número de personas.

Cuadro 3. - Unidades de vivienda por servicio de agua y tenencia o calidad de ocupación. Localización y tenencia o calidad de ocupación cruzada con viviendas con agua y viviendas sin agua.

Cuadro 4. - Unidades de vivienda por facilidades sanitarias, uso de las mismas y tenencia o calidad de ocupación; Localización y tenencia o calidad de ocupación cruzada con viviendas con servicio sanitario privado, viviendas con servicio sanitario colectivo, y viviendas sin servicio sanitario.

Cuadro 5. - Unidades de vivienda según clase de baño, uso y tenencia o calidad de ocupación; Localización y tenencia o calidad de ocupación cruzada con viviendas con baño privado, viviendas con baño colectivo, y viviendas sin baño.

Cuadro 6. - Unidades de vivienda según clase de alumbrado y tenencia o calidad de ocupación. Localización y tenencia o calidad de ocupación cruzada con viviendas con alumbrado eléctrico, viviendas con alumbrado de gas, gasolina o kerosene, y viviendas con otra clase de alumbrado.

3.- Tabulaciones de viviendas de grupos no familiares.

Para aquellos países que en el censo de la vivienda tomen datos sobre vi-

viviendas de grupos no familiares, se recomienda la siguiente tabulación. Para cada tipo de vivienda (hoteles, pensiones, instituciones educacionales, hospitales y similares, instituciones militares, instituciones penales, instituciones religiosas, centros de asistencia y de caridad): (a) Número total de viviendas de este tipo; (b) número de cuartos que tienen; (c) número de las personas que las ocupan; (d) número de viviendas que tienen agua corriente; (e) número de viviendas con servicio sanitario; - (f) número de viviendas con baño; (g) número de viviendas con cada clase de alumbrado.

Sección C. Otras recomendaciones.

Además del mínimo indicado para conceptos y tabulaciones, se recomienda :

1. - Que se adopten los mismos conceptos de "familia censal" y "grupo no familiar" para el censo de población y el censo de la vivienda. (Para definiciones de "familia censal" y "vivienda".
2. - Que se tomen las medidas del caso para prever de manera clara y precisa, la enumeración de las viviendas desocupadas.
3. - Que en lo posible se investiguen las clases de servicio de agua, servicio sanitario y baño y que, al hacerse esta investigación, se efectúe la tabulación de viviendas por clase de servicios de que gozan.
4. - Que en lo posible se investiguen algunos otros aspectos relacionados con la vivienda tales como : Existencia de baño, cocina, patio y espacios abiertos, alquiler y valor de la propiedad.
5. - Que aquellos países que levanten censos de vivienda en las áreas rurales, al presentar sus datos, preparen la clasificación de modo que las

viviendas situadas en áreas urbanas y rurales aparezcan separada en todas las tabulaciones indicadas.

6. - Que las estructuras temporales usadas como viviendas por períodos cortos sean excluidas de las tabulaciones correspondientes, o que se presenten por separado, según las posibilidades de cada país.

7. - Que, si el censo de la vivienda se toma en cédula separada, pero simultáneamente con el de población, para fines de control debe proveerse un cotejo entre los datos que se obtengan en uno y otro censo.

8. - Que se tengan en cuenta los estudios hechos por diversas organizaciones internacionales en los cuales de manera amplia se tratan los asuntos relacionados con el censo de la vivienda, así como los informes de las subcomisiones de COTA en los cuales se fijan algunos conceptos de interés para estos censos.

Parte II. Datos de la Vivienda en el Censo de Población.

Sección A. Conceptos mínimos.

Recomendar a los países que no levanten un censo de la vivienda, que en su cuestionario de población incluyan los siguientes datos sobre viviendas : (1) Identificación de viviendas; (2) número de cuartos o piezas, destinados a vivienda; (3) tenencia o calidad de ocupación; (4) agua.

Sección B. Tabulaciones mínimas.

Recomendar las siguientes tabulaciones para los datos de la vivienda incluidos en el censo de población.

1. - Para viviendas de familias censales. Tabulación según localización (departamento, distrito, provincia, municipio, cantón, etc.) : (a) Tenencia o calidad de ocupación; (b) número total de unidades de vivienda; - -

(c) número de unidades con agua corriente; (d) número de cuartos; (e) número de personas.

2.- Para viviendas de grupos no familiares. Tabulación según localización : (a) Tipo de vivienda; (b) número total de viviendas; (c) número de viviendas con agua corriente; (d) número de cuartos; (e) número de personas.

Definiciones para el Censo de la Vivienda.

1.- Servicios y comodidades.

a.- Agua.- El servicio de agua debe considerarse como un servicio esencial de la vivienda. Para investigar su existencia se proponen dos alternativas haciendo las siguientes preguntas : Una sería : "agua corriente : Sí o no". La otra sería : "Agua corriente dentro de la vivienda; agua de pozo; otro (río, quebrada, manantial, etc.)". Para el caso de que se trate de la investigación en la boleta del censo de población solo, es recomendable la primera alternativa.

b.- Servicio higiénico.- Para investigar este aspecto la Subcomisión estimó conveniente recomendar dos alternativas, una simple y otra compuesta. La simple sería, "Servicio higiénico: Sí o no", entendiéndose por servicio higiénico la instalación de inodoro con agua corriente. La investigación de servicio higiénico en la otra forma sería anotando las diversas clases que pueden existir según las costumbres de cada país, especificando si es para uso privado o colectivo, "Servicio higiénico : Inodoro, Excusado o letrina; otro".

c.- Alumbrado.- El alumbrado también puede investigarse en las dos formas, Una sería, "Alumbrado eléctrico : Sí o No". La otra forma de in

investigar este aspecto sería, "Alumbrado: eléctrico, gas o kerosene : -- aceite, candela, otro".

2.- Datos económicos.

La Subcomisión consideró que únicamente se puede recomendar como -- mínimo en este aspecto la investigación de la tenencia o calidad de ocupación de la vivienda, haciendo las preguntas de si el ocupante es propietario o inquilino (arrendatario), debiéndose incluir como arrendatarios a los usufructuarios que, sin ser propietarios, ocupan una vivienda sin pagar por ella ninguna renta.

Se recomienda a los países que están en condición de hacerlo, la inclusión de tres clases de tenencia o calidad de ocupación :

- a).- Propietario.- Bajo este grupo deberá clasificarse a aquellas personas que sean dueñas del terreno y de la edificación.
- b).- Inquilino.- Se clasificará como inquilino a quién, no siendo propietario, paga una cantidad por concepto de arrendamiento.
- c).- Otra forma.- En este grupo quedarán comprendido los llamados "semipropietarios", o sea aquéllos que solo son dueños del terreno o sólo de la edificación, los que ocupen la vivienda sin pagar arrendamiento, y cualquier otra forma de ocupación no comprendida en los conceptos de propietario o inquilino.

5. - TERCERA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE ESTADISTICA.
 Celebrada en Petrópolis, Brasil del 9 al 23 de junio de 1955.

El primer tema tratado fué las estadísticas continuas de habitación.

Habiéndose considerado que hay necesidad de una información estadística continua en el campo de la habitación.

Que esta información es esencial para (a) el mejoramiento de las condiciones de alojamiento, desde los puntos de vista higiénicos, social, económico y estructural; (b) el planeamiento rural y urbano; y (c) el estudio y comparación de los niveles de vida.

Que esta información tiene como finalidad medir sistemáticamente el número de viviendas y sus condiciones de alojamiento, se resolvió recomendar :

1. - Que los países americanos consideren la posibilidad de desarrollar un programa de estadísticas continuas de la habitación. La Lista siguiente se presenta únicamente como sugestión de los puntos que podrían incluirse.

a). - Edificio

1. - Localización (estado, provincia, departamento, distrito, ciudad, calle, número o denominación.

2. - Características del edificio :

a) Material de construcción predominante en el techo

b) Material de construcción predominante en los muros o paredes exteriores.

c) Material de construcción predominante en el piso

d) Uso (vivienda y otros usos), subdividiendo vivienda por tipo en :
 casa individual, casa de apartamento, casa de vecindad, etc.

e) Número total de unidades de vivienda.

b). - Vivienda. - Características de la vivienda :

1. - Número de cuartos.

2.- Número de moradores.

3.- Agua (fuente de abastecimiento)

4.- Servicio sanitario (clase y uso).

2.- Que, para las series mencionadas en la recomendación anterior, se considere la posibilidad de preparar las siguientes tabulaciones cruzadas :

a).- Número de edificios según uso, tipo y número de unidades de vivienda;

b).- Número de edificios según material de construcción predominante en el techo y en los muros;

c).- Número de edificios según material predominante en el techo y en el piso;

d).- Número de edificios según número de unidades de vivienda y material de construcción predominante (techo, piso, muros);

e).- Número de viviendas por número de moradores según número de cuartos de la vivienda.

f).- Número de viviendas según fuente de abastecimiento de agua y clases de servicio sanitario; y

g).- Número de viviendas por número de moradores según uso del servicio sanitario.

3.- Que, de acuerdo con las necesidades y posibilidades de cada país, se inicie el programa en las áreas urbanas, extendiéndolo gradualmente a las rurales y presentando separadamente las tabulaciones para el área urbana y rural cuando el programa se haya desarrollado integralmente.

.....

5.- Que los países americanos consideren la posibilidad de utilizar, para la compilación de las estadísticas continuas de la habitación, el método de muestra.

6.- Que se desarrolle una estrecha y permanente colaboración entre oficinas de estadística, de planeamiento y de vivienda, con el propósito de mejorar las estadísticas continuas de la habitación.

7.- Que se continúen, por parte del Instituto Interamericano de Estadística, los estudios conducentes a establecer definiciones y conceptos de aplicación a las estadísticas continuas de la habitación, a mejorar los procedimientos usados para la compilación y a ampliar la utilidad de las tabulaciones, con el fin de que se logre un grado razonable de comparabilidad interamericana.

8.- Que la Organización de los Estados Americanos considere la posibilidad de suministrar asistencia técnica a las oficinas de vivienda que deseen mejorar sus unidades encargadas de análisis estadístico, a fin de que cuenten con ese elemento esencial en la formulación de buenos programas de vivienda.

El Segundo tema tratado fué en relación con la enseñanza del muestreo estadístico.

Habiéndose considerado que la Primera Sesión de la Comisión de Educación Estadística, del Instituto Interamericano de Estadística (IASI), estimó que las actividades desarrolladas por el Instituto referentes a la enseñanza del muestreo estadístico han significado el cumplimiento en general de los puntos específicos de la Resolución del Segundo Congreso Interamericano de Estadística, a saber : traducción y publicación de obras sobre muestreo; distribución de información sobre las publicaciones de organismos internacionales y nacionales en la materia; y establecimiento de un curso intensivo de muestreo;

Que el muestreo ha tenido en estos últimos años un desarrollo intenso y creciente debido a sus ventajas de rapidez, economía y confianza;

Que, con la aplicación de este método por las oficinas gubernamentales de estadística, se pueden substituir otros métodos de levantamiento estadístico o complementarios;

Que con el método de muestreo se satisface la creciente necesidad que experimenta el Estado moderno sobre información estadística rápida y precisa; y

Que si bien el muestreo reposa en el análisis matemático y en el cálculo de probabilidades, presenta particularidades especiales según sea el dominio de su aplicación práctica,

7. - Sugerir que los Estados miembros, con el objeto de coordinar mejor las actividades de la Organización de los Estados Americanos con otros programas de asistencia técnica actualmente en ejecución en la América Latina, establezcan, cuando sea del caso, organismos nacionales encargados de armonizar en lo posible, dentro de cada país, las solicitudes de cooperación técnica, así como facilitar el desarrollo de esos programas.

8. - Recomendar al Consejo Interamericano Económico y Social que tome las medidas necesarias para asegurar una estrecha colaboración entre las actividades de cooperación técnica de la Organización de los Estados Americanos y las de las Naciones Unidas y el programa bilateral del Gobierno de los Estados Unidos.

9. - Recomendar que los gobiernos tomen las medidas necesarias, por intermedio de sus representantes en el Consejo de la Organización de los Estados Americanos y en el Consejo Interamericano Económico y Social, para el cumplimiento de la presente resolución.

El tercer tema tratado fué el relativo al fortalecimiento y financiamiento del

Centro Interamericano de Vivienda.

Después de haber considerado que el Consejo Interamericano Económico y Social autorizó en 1952, por un período máximo de cinco años que expiraba el 31 de diciembre de 1956, el establecimiento del Centro Interamericano de Vivienda, como Proyecto 22 del Programa de Cooperación Técnica de la Organización de los Estados Americanos;

Que la Décima Conferencia Interamericana de Caracas, en su Resolución XXXV, sobre el "Fortalecimiento de la Acción de los Organismos e Instrumentos Existentes en Relación con el Problema de la Vivienda de Interés Social", establece que "El Centro Interamericano de Vivienda se denominará 'Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento'; tendrá carácter permanente, debiendo fortalecerse su acción...";

Que, atendiendo al mandato de la Décima Conferencia Interamericana, el Consejo Interamericano Económico y Social extendió el período de duración del Centro Interamericano de Vivienda hasta el 31 de diciembre de 1957, mientras se establece la forma de financiarlo en forma permanente;

Que la Primera Reunión Técnica Interamericana en Vivienda y Planeamiento convocada por el Consejo Interamericano Económico y Social al tenor de la Resolución XXXV de la Décima Conferencia Interamericana, recomendó a los gobiernos de los Estados miembros, en su Resolución XIV, el fortalecimiento del Centro, como institución única y permanente, debiéndose establecer el aporte adicional necesario para la ampliación de sus funciones de adiestramiento, investigación, asesoría e intercambio científico, y orientando sus programas hacia un servicio más directo a los Estados miembros;

Que el Comité Interamericano de Representantes de los Presidentes, en

su Recomendación No. 18, consideró que la suma necesaria para el financiamiento del Centro debía ser incluida en el presupuesto de la Unión Panamericana;

Que el Centro puede prestar una valiosa contribución a los Estados miembros en : la aceleración de sus programas de desarrollo económico y social para el mejoramiento de la vivienda urbana y rural; el desarrollo de la industria de los materiales de construcción y de construcción propiamente, el mejor uso de los recursos naturales, económicos, tecnológicos y sociales hacia la vivienda; el financiamiento para la producción de viviendas; y el planeamiento adecuado de las zonas industriales y de vivienda de los conglomerados urbanos; y

Que es conveniente determinar la forma adecuada de financiar, de manera regular y permanente, las actividades del Centro, se acordó resolver :

Solicitar al Consejo de la Organización de los Estados Americanos que se incluyan en los presupuestos anuales de la Unión Panamericana las sumas necesarias para el sostenimiento del Centro Interamericano de Vivienda, como actividad permanente, sin perjuicio de que, realizados los estudios del caso, se establezca una administración ad hoc, ligada a los intereses y campos de actividad interamericana que realiza el Centro.

El cuarto tema tratado fue el relativo al Fomento de la construcción de vivienda popular.

Después de considerar que es finalidad esencial del fomento económico interamericano el mejoramiento de las condiciones de vida y la defensa del elemento humano de los países menos desarrollados, uno de cuyos problemas más agudos es el grave déficit de viviendas:

Que las medidas que han tomado separadamente los Estados Americanos para la solución de este problema de habitación, a pesar de su gran importancia, no han permitido aún atenuar este déficit;

Que la urgencia social de remediar esta situación requiere una solución adecuada y cooperativa de los países americanos interesados; y

Que a ese respecto el gran interés de los países americanos se ha manifestado, entre otras resoluciones, en las siguientes: 10/53 y 21/56 del Consejo Interamericano Económico y Social, XXXVI de la Décima Conferencia Interamericana, XVIII de la Primera Reunión Técnica Interamericana en Vivienda y Planeamiento, convocada por el Consejo Interamericano Económico y Social, y en la Recomendación Núm. 19 del Comité Interamericano de Representantes de los Presidentes, se resolvió:

1. Solicitar a la Organización de los Estados Americanos que, en base a los estudios ya efectuados y dentro del alcance y de la naturaleza de los problemas existentes, investigue si las restricciones actuales al comercio de materiales de construcción son un obstáculo importante al desarrollo de la construcción de vivienda popular en la América latina e informe de los resultados a los gobiernos de los Estados miembros.
2. Recomendar a los gobiernos que, si los resultados de esta investigación indican que las restricciones al comercio de materiales de construcción son efectivamente un obstáculo importante para los fines señalados en el párrafo anterior, consideren la posibilidad de reducir o eliminar tales restricciones, teniendo debidamente en cuenta sus compromisos internacionales.

3. Solicitar a la Organización de los Estados Americanos que, en las investigaciones mencionadas anteriormente, obtenga, de la manera que juzgue conveniente, la cooperación técnica de entidades públicas o privadas competentes en la materia, teniendo en cuenta especialmente la Resolución 21/56 del Consejo Interamericano Económico y Social, respecto al ofrecimiento de colaboración formulado por la Federación Panamericana de Asociaciones de Arquitectos.

Se han celebrado otras reuniones de carácter oficial que tuvieron repercusiones definitivas en el desarrollo de las actividades de vivienda y planeamiento.

6. PRIMER CONGRESO PANAMERICANO DE LA VIVIENDA POPULAR.

El primer Congreso Panamericano de la Vivienda Popular se reunió en Buenos Aires del 2 al 7 de octubre de 1939 y aprobó las conclusiones que a continuación se resumen:

I. En relación con el aspecto económico se consideró indispensable precisar entre otras cosas:

Los ingresos anuales de las familias de trabajadores, obreros o modestos empleados;

Proporción y distribución de los gastos de familia de trabajadores;

Posibilidad para las familias de trabajadores de adquirir la casa de habitación;

Posibilidad de abaratamiento de alquileres.

Resolviéndose entre otras cosas sugerir la intervención del Estado regula los factores de consumo y vida populares; alimentación, vestido, asistencia sanitaria, transporte, educación, tiempo libre, prohibición de juegos de azar, etc;

Aumento de la capacidad adquisitiva popular mediante reajuste y disminución de los impuestos indirectos, estabilidad monetaria y de precios, salarios reales mínimos y sobresalario familiar;

Aumento de la independencia y del poder económico de las clases populares,

mediante un enérgico estímulo de las sociedades cooperativas, las cajas nacionales de ahorro y las mutualidades; etc.

En lo relativo a la vivienda popular obrera se dió una especial importancia a la distribución de la población en las ciudades y en el campo, sugiriéndose entre otras cosas:

Propiciar la formación de zonas de influencia en los planes para obras públicas, comprendiendo en la financiación de las mismas, préstamos y habilitación y de las ciudades, villas, puertos, pueblos y estaciones de ferrocarril, en base de lotes económicamente explotables y suficientemente amplios para establecer la vivienda rural propia y que permitan la pequeña industria o producción del patio, corral y granja en la que los miembros de la familia del trabajador rural y su propio jefe en los períodos de desocupación puedan contribuir con el rendimiento de sus pequeñas explotaciones a los gastos del hogar;

Establecer la obligación por parte de los propietarios de contar con poblaciones adecuadas para sus servidores a jornal o sueldo y sus familias, facilitándoles el espacio suficiente que permita a los integrantes de cada hogar la explotación y cuidado de la granja familiar;

Establecer asimismo el deber de los productores rurales de dotar sus explotaciones agropecuarias, de instalaciones provistas de comodidades higiénicas, con capacidad suficiente para que todo su personal temporario pueda albergarse en ellas debidamente;

Atendidas las características de cada zona, estudiar la posibilidad de dotar

de vivienda higiénicas a los predios dados en arrendamiento;

Cuando se formulen planes o leyes de colonización tener en cuenta especialmente, la construcción de la vivienda popular.

Otro aspecto tratado fue el relativo a la creación de cooperativas.

Conclusiones:

Sugiriéndose que los Gobiernos estimulen por medio de leyes, la formación de sociedades cooperativas, de obreros y empleados que sean las que bajo el control y la ayuda del Estado, construyan las viviendas populares para sus asociados.

Asimismo, considerando que es de primordial importancia formar el hábito del ahorro en las poblaciones de pequeños recursos del país, consideró conveniente modificar, en cuanto a ello fuera posible, el destino abstracto que tiene el ahorro, dándole la finalidad de constituir fondos que posibiliten la construcción o compra de casa propia.

A tales efectos, corresponde la creación de un depósito especial, en los bancos oficiales, hasta una suma determinada, con intereses bonificados u otros estímulos reglamentados en forma que aseguren su intervención en el fin previsto.

II. En relación con el aspecto higiénico se llegaron a la siguientes conclusiones:

a) Que toda vivienda popular debe reunir los requisitos indispensables para asegurar el desarrollo y conservación de la salud física y mental de sus moradores, lo que estará condicionado por la distribución de su población en cada país por las características de su sueldo y de su clima, por su régimen

agrario e industrial y por las necesidades, hábitos y costumbres de sus habitantes .

b) El emplazamiento, elección de los materiales y disposición de los locales y dependencias de una vivienda, deben tener en cuenta las condiciones dermatológicas del lugar, pues siendo la casa una creación destinada a sustraer al individuo de las inclemencias de los agentes atmosféricos externos, ha de reunir, el pleno goce de las cualidades físicas, químicas y biológicas del aire. Para lograrlo será preciso asegurar a toda vivienda una conveniente ventilación, iluminación y asoleamiento y en determinadas circunstancias, los elementos necesarios para su calefacción, apelando para ello a todos los recursos de la técnica compatibles con la economía.

c) La distribución de las habitaciones y dependencias de una vivienda y la superficie de que dispongan en su interior cada uno de sus habitantes, deben facilitar una vida normal y evitar los inconvenientes sanitarios y morales del hacinamiento.

d) La salubridad de una vivienda tendrá que estar afirmada además en el estricto cumplimiento de los siguientes requisitos fundamentales:

1) Una suficiente provisión de agua de consumo. La instalación y funcionamiento de la fuente de provisión del agua, su distribución por las canalizaciones externas e internas y el control periódico de sus condiciones físicas, químicas y biológicas, deben estar bajo la vigilancia de una autoridad sanitaria responsable.

2) Un sistema de abducción, rápido y eficaz, de las aguas residuales, debe ser instalado en cada vivienda. La eliminación interna tendrá que llenar condi-

ciones técnicas que eviten las molestias de esas aguas a los habitantes de la casa y la contaminación eventual de las canalizaciones del agua potable. La eliminación ulterior de las aguas residuales deberá ajustarse a un procedimiento que asegure su inocuidad para los terrenos, las napas de agua subterránea y los cursos de agua de la zona de influencia de la fuente o fuentes de provisión del agua de consumo.

- 3) En cada caso deberá adoptarse el procedimiento más práctico que evite los inconvenientes sanitarios derivados del almacenamiento y eliminación de los residuos sólidos.
- 4) En toda vivienda deberá tenerse en cuenta los procedimientos más eficaces para asegurar la defensa pasiva contra roedores e insectos.
- e) Las condiciones propias de salubridad de una vivienda pueden, muchas veces, ser anuladas en gran parte por causas extrínsecas que habrá que evitar cuidadosamente. Toda vecindad capaz de poner en peligro las condiciones sanitarias del suelo, del aire o de las aguas, o que conspire contra la tranquilidad del reposo por ruidos, trepidaciones, etc., deberá ser sistemáticamente excluida en todo programa de construcción de viviendas populares. Pero como también las condiciones sanitarias normales pueden ser alteradas por la forma en que utilizan la vivienda sus propios moradores, es de aconsejar la vigilancia sanitaria y la educación por la vivienda por intermedio de los agentes del servicio social.
- f) La Sección Aspecto Higiénico presentó, como un complemento de lo expuesto, las siguientes sugerencias:

1. Recomendar que el Estado y las Comunas incorporen a su legislación disposiciones que permitan llegar en el menor tiempo posible a la eliminación total de los llamados "islotos insalubres" dentro de los radios urbanos, ya sea por una política sanitaria que autorice la demolición o imponiendo la limitación de la tasa de alquiler que los hagan improductivos para sus propietarios. Que no se permita la construcción de viviendas, ni la venta y subdivisión de lotes de terrenos, en zonas no urbanizadas.

2. Recomendar a los gobiernos de las repúblicas americanas la creación de institutos científicos que estudien y resuelvan los problemas relacionados con las condiciones sanitarias de la vivienda popular, tendiendo en cuenta las características y necesidades propias de cada país.

3. Recomendar a los gobiernos de las repúblicas americanas que aún no lo hayan hecho, la coordinación de los servicios de medicina curativa y preventiva a base de las unidades sanitarias o centros de salud.

III. En cuanto al aspecto Social se adoptaron entre otras las siguientes conclusiones:

El problema de la vivienda popular debe solucionarse buscando de preferencia la construcción de viviendas individuales cuya propiedad pueda ser adquirida por los trabajadores y constituida en bien de familia.

En los casos que por razones económicas o urbanísticas no lo permitan, podrá optarse por la vivienda colectiva; pero en tales casos deberá contemplarse la mayor independencia para cada familia.

Para no defraudar los fines perseguidos con la vivienda individual y propia, debe procurarse el seguro de vida que contemple la desaparición del jefe de la familia y la posesión inmediata para la viuda, así como también la fundación de un sistema completo y nacional de seguros sociales para afrontar las contingencias a que pueda verse abocado el obrero.

Asimismo se sugirió a los Estados que incorporen, con carácter de derecho público social irrenunciable, a sus respectivas legislaciones, el no consentir la población o explotación agraria-ganadera sino después de comprobada la previa disposición de alojamiento adecuado de acuerdo con las normas comunes de higiene físicas y morales, para hogar de la familia obrera. Asimismo, recomienda aplicar criterio para la industria en general.

Se consideró como un deber de los Estados intervenir directamente en la financiación de la vivienda de aquella parte de la población cuyos presupuestos familiares las alejan de la posibilidad de alcanzar la casa en propiedad, considerando dicha intervención como función básica de orden social, sin que esta intervención suprima a la necesaria y útil de los demás factores que entran en la solución del problema de la vivienda popular, como ser, el cooperativismo y la asistencia privada.

Asimismo se estableció la conveniencia de que los organismos administrativos que tienen a su cargo la adjudicación de viviendas populares adecuadas establezcan para la misma un régimen que asegure dicho beneficio, especialmente a las familias numerosas y con hijos menores de catorce años.

Una recomendación a la que se dió principal importancia fue la relativa a que toda barriada obrera, todo conjunto de viviendas baratas, ya sea compuesta por casas individuales o colectivas, propias o de alquiler, debe estar completada con las instalaciones de asistencia médica, social, cultural y deportiva.

IV. En lo relativo a Urbanismo y Vivienda Popular se adoptaron las siguientes conclusiones:

1. Todo plan de vivienda popular debe ser encargado, previo a todo estudio de cualquier naturaleza, como un problema urbanístico. Por tanto: todo proyecto de vivienda popular debe considerarse parte integrante del Plan Regulador y Regional.

2. Los temas fundamentales de este plan de Viviendas Populares debe responder a las siguientes normas urbanísticas:

Zonificación, Parcelamiento funcional, Espacios verdes, Vialidad, Saneamiento y Ambiente, considerándose indispensable la creación de una legislación de emergencia que impida la expansión de la ciudad, hasta tanto no se disponga del Plan Regulador y Regional o en su defecto, y por lo menos, el Plan de Zonificación General.

3. La conveniencia de crear el Instituto de Vivienda Popular en cada país de América, con la finalidad de proceder a la aplicación de los principios básicos consagrados por los Congresos, y a objeto de establecer como una necesidad imprescindible, un mayor intercambio de estudios realizados por los distintos países; crear un Comité Interamericano de la Vivienda Popular.

V. En aspecto financiero se adopta como conclusión:

1. La construcción de las casas baratas debe llevarse a cabo por medio de

una acción combinada del Estado con el capital privado como una de las mejores formas de resolver el problema de la vivienda popular.

2. El aporte del Estado debe consistir: en la dotación de capital a una institución central e independiente, encargada de llevar a cabo esta finalidad; en la garantía de las deudas provenientes de la adjudicación de las viviendas y de los capitales e intereses particulares que se vinculen en esta obra, directamente o por suscripción de bonos.

El aporte directo del Estado debe ser de carácter permanente, proporcionado a las necesidades que han de satisfacerse, y proveniente de fuentes que no incidan sobre las clases que se quiere proteger.

3. Es de vital importancia que se fomente la constitución de asociaciones de capital privado que tengan por objeto la construcción de viviendas populares.

En este caso la acción del Estado debe ser de fomento y garantía, tanto para los capitales a ella vinculados como para los adquirentes de las viviendas.

4. Las grandes empresas deben contribuir con la construcción de casas para su personal o con aportes a la institución encargada de las construcciones baratas o con la ayuda efectiva a su personal para la adquisición de sus viviendas.

5. Los establecimientos de crédito deben contribuir por medio de la compra o redescuento de las obligaciones provenientes de la adjudicación de habitaciones baratas.

6. Los Gobiernos deben procurar que las grandes empresas públicas particulares, lo mismo que las cajas de ahorro, auxilios y jubilaciones, compañías de seguros y similares que no se acojan en lo dispuesto en el artículo 4 con-

tribuyan con aportes de capital o con la compra de bonos de los que se emitan con destino al fomento de la casa popular.

7. Todos los aportes distintos del directo del Estado deben recibir un interés inferior al corriente, disfrutar de la garantía del Estado y de la exención de impuestos.

8. La Entidad central y las demás instituciones adheridas a ella para la financiación y la construcción de las obras, lo mismo que las casas populares, hasta su total liberación, deben estar exentas de toda clase de impuestos y de derechos, y en cuanto sea posible, de contribuciones o tasas.

9. Debe estimularse y favorecerse la construcción de casas individuales por iniciativa de los mismos interesados, facilitándoles los medios para ello.

10. La especialización en la producción de los materiales necesarios y su libre intercambio entre los distintos países que los producen se considera como un medio favorable para el abaratamiento de las construcciones populares.

11. Con el fin de obtener el abaratamiento de la tierra se recomienda la adquisición, por parte de la institución central, de grandes extensiones de terreno como reserva para el futuro, pudiendo vender el excedente.

La institución debe disponer del derecho de expropiación de los terrenos que necesite y su valor en ningún caso debe ser superior al del avalúo catastral aumentando en un 10% de dicho avalúo.

12. Es entendido que todas las recomendaciones precedentes se dirijan a los varios Gobiernos para su adopción en cuanto puedan considerarlas necesarias para cada país. La Comisión entiende que algunos de los países no requieren

su adopción total o aun parcial porque su legislación en la materia ha sido dirigida en otro sentido.

VI. En lo relativo a la construcción de la vivienda popular, urbana y rural, además de las condiciones higiénicas y económicas previstas en otros aspectos, se consideró que deben reunir las características siguientes:

1) No debe ser tal por las reducidas dimensiones de los ambientes que la integran, sino por la limitación de aquellos al mínimo indispensable, para satisfacer necesidades biológicas, espirituales y morales del trabajador y su familia.

2) Debe tener una superficie cubierta máxima de 85m.²

Además la vivienda colectiva debe estar circundada en todos sus frentes por calles, patios o jardines y asegurar luz y aire directo a todas sus habitaciones.

Asimismo la vivienda rural requiere proveer aleros o corredores que la resguarden de las inclemencias del tiempo y contar con cámaras depuradoras para el drenaje cloacal y pozo de agua potable con bomba y depósito.

Por otra parte se consideró recomendable para cada país la utilización de las materias primas regionales que produzcan ello con el fin de favorecer el abaratamiento de la construcción.

En lo relativo al rendimiento económico este debe procurarse empleando los recursos que la técnica ofrezca. A este efecto se recomendó:

1) Para reducir el costo de la mano de obra, el empleo de equipos mecánicos que permitan la colocación rápida y precisa de los materiales en obra.

2) Que el Estado fomente la fabricación de los materiales artificiales a base de aquellas materias primas de resistencia adecuada, incombustibles, impermea-

bles, aisladores térmicos y acústicos livianos y de fácil manipuleo.

3) La estandarización de tipos y elementos de viviendas como así mismo propiciar la industrialización de las viviendas.

4) Que se realicen investigaciones regionales experimentales de carácter oficial destinadas a facilitar su economía.

5) Que las viviendas populares sean construidas con criterio económico sin perjuicio del empleo de materiales de buena calidad.

VII. Otro aspecto tratado fue la Vivienda y la Educación Popular concluyéndose entre otras cosas que esta educación popular debe incidir de una manera especial en el carácter particular de asistencia social de la "Vivienda Popular" que implica la intervención de los Poderes Públicos, para que impidan todo uso indebido de la misma mediante su reglamentación, oportunas instrucciones e inspecciones periódicas de agentes o visitantes.

VIII. En lo relativo al aspecto Jurídico y Legislativo entre otras muchas cosas se estableció que en todos los países es recomendable establecer el principio de la "indivisión de la casa-habitación" en caso de fallecimiento de su propietario o del cónyuge de éste.

Tal "indivisión" debe ser temporal y condicional, subordinando su duración a la vida del cónyuge superviviente y, también, a la minoridad de cualquiera descendiente del matrimonio o de uno de los cónyuges, pudiendo, además, prorrogarse la indivisión fuera de esos casos por convenios temporales y sucesivos entre los herederos; y debiendo en todos casos sujetarse la indivisión

a la obligación de destinar la casa a habitación de la familia.

Asimismo se propuso se establezca el principio de "Inembargabilidad de la Vivienda Popular" ya que es necesario que las "casas o viviendas populares" calificadas como tales por las respectivas legislaciones, sean inembargables, salvo por créditos inherentes a la propiedad misma.

Igualmente se consideró conveniente que las leyes orgánicas de bancos de Estado y de instituciones de previsión social, incluyan disposiciones que contemplen la concesión de préstamos de construcción de viviendas populares, coordinados con un seguro obligatorio de vida, destinado a cubrir los riesgos de la muerte o incapacidad total del beneficiario. También deberán prever un régimen de seguros para los casos de incapacidad temporal.

Por otra parte se consideró conveniente establecer leyes en el sentido de que todo propietario de predio arrendado que obtenga de él una renta anual mínima a determinarse, debe proporcionar al arrendatario la vivienda popular higiénica digna y confortable; igualmente, el que utilice peones a sueldos debe proporcionarles una habitación que reúna las mismas condiciones.

IX. Otra de las recomendaciones adoptadas por este Primer Congreso Panamericano de la Vivienda Popular, fue en el sentido de que los gobiernos nacionales constituyan comisiones nacionales de la vivienda popular formadas por expertos en legislación, finanzas, economía, urbanismo, higiene, arquitectura, ingeniería, industrias de materiales de edificación, educación y servicio social; Que mediante la legislación que corresponda según la organización político-administrativa del país y para la vivienda popular en especial, se asegure la in-

intervención y la eficiencia de las referidas comisiones, las cuales tendrán funciones de estudio, de asesoramiento, de fomento y estímulo de la acción efectiva y eficaz en favor de la vivienda popular, de coordinación y enlace de los poderes públicos, organismos administrativos, institutos oficiales, asociaciones profesionales, fabriles, cooperativas, etc., de relación con las comisiones nacionales de los otros países americanos. Además bajo la dirección de tales comisiones nacionales, se propuso el funcionamiento de los siguientes servicios de investigaciones:

- a) De estadística, para la determinación precisa de todos los datos que interesan para una acción acertada en materia de vivienda popular.
- b) De arquitectura e ingeniería, para centralizar la elaboración de planos-tipo adecuados a las distintas necesidades regionales y sociales y las diversas posibilidades económicas y de estudiar los materiales apropiados a cada caso.
- c) De racionalización de la industria de la edificación y de las industrias proveedoras, así como de standarización de los materiales empleados.
- d) De urbanismo, para que se especialice en la elaboración de planos reguladores de las ciudades.
- e) De finanzas y economía, para la fijación de planos que permitan la más acertada y eficaz obtención de recursos y su mejor inversión.
- f) De higiene social, para la fijación de las exigencias mínimas generales y regionales sanitarias de las viviendas y los barrios y la demolición de los islotes insalubres.

g) De legislación, para determinar las normas jurídicas más adecuadas al régimen tutelar de la vivienda popular.

h) De educación y asistencia social, para orientar la acción pública reglamentaria y o de propaganda en favor del uso regional y digno de la vivienda popular y la protección de los más necesitados material y moralmente.

i) De publicidad, para hacer conocer los estudios e investigaciones de los servicios referidos.

Por último se recomendó la creación del Instituto Interamericano de Vivienda Popular, con sede en la ciudad de Buenos Aires y personal internacional, sostenido proporcionalmente por los países adherentes cuyas funciones serían principalmente servir de órgano de enlace entre las comisiones nacionales previstas, la Unión Panamericana, la Oficina Internacional del Trabajo, las secciones competentes de la Sociedad de las Naciones y toda entidad mundial o interamericana que se dedique a los problemas de la vivienda y del urbanismo, así como propiciar reuniones periódicas de técnicos que estudien y ahonden problemas especiales; de representantes de comisiones nacionales y de congresos Panamericano y publicar un órgano interamericano al servicio de la vivienda popular y las series de volúmenes y folletos que estime necesarios para difundir en todo el continente los estudios, las investigaciones, la legislación, etc.

7. PRIMERA REUNION TECNICA INTERAMERICANA EN VIVIENDA Y PLANEAMIENTO. (2).

Bogotá, 26 de Noviembre al 7 de Diciembre de 1956

Resumen de Conclusiones y Recomendaciones:

Algunos trabajos técnicos, así como las recomendaciones definitivas de la Primera Reunión Técnica Interamericana en Vivienda y Planeamiento, representan una valiosa guía para la política de vivienda tanto al nivel nacional como interamericano.

Declaración de Principios: 1. Reconoce y proclama el derecho del hombre al uso y disfrute de la vivienda. 2. Afirma que el problema de la vivienda debe enfocarse dentro del marco de la planificación integral. 3. Establece que es indispensable aunar los esfuerzos oficiales con los de la iniciativa privada; 4. Propugna intensificación de esfuerzos nacionales y su coordinación, a través de la División de Vivienda y Planeamiento, a fin de concretar planes de vivienda.

Siendo necesaria la evaluación de las necesidades y preparación de programas de vivienda de interés social se recomendó una mayor coordinación entre las oficinas de estadísticas y las que necesitan y usan estadísticas de habitación y un perfeccionamiento de técnicas censales que permitan la adaptación de programas a los diversos tipos de problemas habitacionales. Específicamente, recomienda que los Estados Americanos continúen laborando para ob-

2. Primera Reunión Técnica Interamericana en Vivienda y Planeamiento. Informe Final. Unión Panamericana, Washington, D.C., 1957.

tener una información censal básica, y enumera los aspectos que deben investigarse.

Asimismo se dieron recomendaciones sobre programas sociales en la vivienda y algunas ideas para desarrollar en la erradicación de tugurios y del problema de urbanizaciones clandestinas.

Además se señalaron las funciones que deben ejercer los Institutos de Vivienda, recomendando coordinación entre organismos de planificación y vivienda, y entre los distintos organismos dedicados a la solución del problema.

En cuanto a los medios económicos y financieros para resolver el problema de la vivienda se indicaron algunos medios para hacer menos costosa la vivienda y facilitar su financiación, pero contando con recursos fijos, es decir, no señala política con relación a las posibilidades de aumentar el ingreso familiar.

Por otra parte se recomendó el intercambio de profesionales, para lo cual la Unión Panamericana mantendría un registro de expertos y coordinaría los esfuerzos, recomendándose que los Estados amplíen los organismos de investigación técnica en materia de vivienda y que se establezcan entre éstos un intercambio permanente de técnicos y publicaciones, con el objeto de mantener un programa coordinado y supervisado por la Unión Panamericana.

Asimismo se recomendó que el Centro Interamericano de Vivienda preste asesoría técnica a las universidades para que incluyan en sus programas de enseñanza cursos de vivienda.

En lo relativo a el asesoramiento técnico sanitario en el planeamiento y construcción de Viviendas se recomendó aprovechar el asesoramiento de organismos internacionales que trabajan en el campo de la salud pública para elaborar normas mínimas sanitarias aplicables a la vivienda y comunidades.

Por otra parte se solicitó a los gobiernos le den su apoyo a las instituciones continentales no gubernamentales que están contribuyendo a la solución de los problemas de vivienda y planeamiento.

Asimismo, considerando, entre otras cosas, que a fin de ayudar al desarrollo de las industrias de la construcción y de materiales de construcción, para la vivienda de interés social, se hace necesario estudiar el establecimiento de una institución interamericana para su financiamiento y desarrollo fijándose ciertos lineamientos o, tales como: el establecimiento de un extenso mercado común de materiales de construcción cuya producción y circulación gozarían de franquicias; las acciones para financiar la institución mencionada se cotizarían en dólares y gozarían de exenciones de impuestos; establecimientos de un régimen de pagos en materias o monedas nacionales, etc.

CAPITULO TERCERO

LA MORADA EN EL SISTEMA SOCIALISTA.

Magnitud del problema.

Programa orientado a la solución del mismo.

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL PROBLEMA DE LA MORADA EN LOS PAISES ESCANDINAVOS.

Consideraciones generales.

Sistema de construcción de viviendas sin fines de lucro.

Objetivos por alcanzar.

LA MORADA EN EL SISTEMA SOCIALISTA

El problema de la morada en la Unión de Repúblicas Soviético Socialistas (U.R.S.S.) (1) al igual que en los demás países socialistas alcanza considerable magnitud, en virtud principalmente de dos circunstancias: la necesidad de reemplazar muchas moradas inutilizadas por la acción del tiempo y de los elementos; y el crecimiento de la población.

La incidencia de los factores anteriores llegó a tener tales proporciones que obligó a fines de la década pasada, a emprender un programa de construcciones intensivo para mejorar la situación. Se ha fijado el año 1980 como plazo para alcanzar el objetivo de proporcionar a cada familia soviética una morada mínima aceptable. Las normas de diseño en uso actualmente proporcionan 9M2. de superficie habitable por cada miembro de la familia, así como una unidad sanitaria y una cocina por departamento. Se proyecta aumentar progresivamente esta superficie habitable hasta alcanzar 15 M2 por habitante.

Para resolver el problema de la morada, se ha puesto en marcha en la URSS un programa basado principalmente en:

- a) La elaboración de planes a largo plazo;
- b) La organización de la morada en "microdistritos" y unidades vecinales autosuficientes;
- c) El diseño normalizado de modelos tipo de morada;
- d) La producción en gran escala de elementos de construcción;
- e) La utilización de equipo pesado en el montaje;

(1) Datos proporcionados por la Oficina de Representación en México de la Organización de las Naciones Unidas, en virtud de que las Embajadas en México de la China Popular Socialista y la URSS no proporcionaron información alguna.

f) La investigación sistemática de nuevos materiales y técnicas de construcción; y

g) La utilización de la coordinación modular, aplicada a materiales y diseños.

La planificación de la morada en la URSS consiste, en primer término, en la elaboración de planes a 20 años, que engloban otros de 3,5 y 7 años. En estos planes no sólo se llevan al cabo programas de construcción de moradas sino que se procura además controlar el crecimiento excesivo de las ciudades recurriendo a medidas como:

- a) Localización de nuevas industrias en lugares poco poblados;
- b) Prohibición de industrializar determinadas zonas;
- c) Control de migraciones;
- d) Establecimiento de poblaciones rurales con un total de entre 200 y 3000 familias, de acuerdo con las posibilidades de desarrollo de la región y con un carácter netamente urbano.

En el aspecto urbanístico se ha tratado de estructurar las ciudades en forma radial, comunicando sus diferentes distritos por arterias concéntricas de tránsito, y alterando moradas, zonas industriales y la faja recreacional periférica entre zonas verdes. La remodelación urbana se ha llevado al cabo aprovechando la destrucción producida durante la guerra y demoliendo viejas estructuras.

Se calcula, que en promedio, se utiliza entre el 25 y el 30 por ciento del área total para jardines. Estas áreas verdes son inalienables y a la vez que impiden la urbanización caprichosa del campo, sirven de zonas de recreo

a los pobladores de las ciudades.

Los edificios destinados a morada se agrupan en los llamados microdistritos, unidades comunales autosuficientes que cuentan con escuelas, centros de salud, tiendas, bombas contra incendio, salas cuna, jardines de niños, parques infantiles, lavanderías, etc. La población de estos microdistritos oscila entre 4000 y 10,000 habitantes y está en relación con el número de escuelas que se proyectan.

Esta solución urbanística permite la organización del transporte de la población por medios colectivos, que se han preferido al uso del transporte individual por automóviles, motocicletas y bicicletas. Por esta razón no existe el problema de estacionamiento. En el futuro se piensa disponer de automóviles de alquiler que podrán ser utilizados en vacaciones, fines de semana, etc.

Se observa en la Escuela de Arquitectura de Moscú la preocupación por mejorar el diseño actual de estos microdistritos para obtener mayor variedad de espacio interior y una mejor composición de volúmenes.

Las moradas se han proyectado y construido, en su mayoría, en edificios de 4 y 5 pisos, de tipo multifamiliar, divididos en secciones de acuerdo con las escaleras, únicos elementos de circulación y únicamente en el caso de los edificios más altos, se utilizan ascensores. Los edificios de 4 y 5 pisos carecen de instalaciones interiores para arrojar la basura y de incineradores; tampoco se ha puesto en práctica en la URSS el sistema de eliminación de desperdicios domésticos por medio de trituradores de desperdicios y conductos verticales conectados directamente con los alcantarillados. La calefacción a

vapor se realiza por sistemas centrales, que por lo general abastecen a varios edificios.

Antes de la última guerra mundial, las construcciones se realizaban de acuerdo con sistemas tradicionales. Para dar cumplimiento a los grandes programas formulados después de la guerra, se tiende a industrializar la edificación mecanizando al máximo todos los procesos de construcción. Por sistema se utiliza el ladrillo para los muros, se emplean entrepisos y elementos prefabricados, o se fabrican directamente en los talleres grandes piezas que constituyen los muros, los entrepisos, los techos, los grupos de servicio, etc. y se montan simplemente en las obras.

Mediante la industrialización se ha llegado a la producción en gran escala de moradas procurando así dar satisfacción a la demanda. Se organizó para ello una red de fábricas de grandes paneles para la construcción y un plan detalladamente preparado para resolver simultáneamente dos problemas técnicos y económicos: a) el desarrollo de la construcción de acuerdo con proyectos tipo, y b) su industrialización por medio de su mecanización y automatización.

Al mismo tiempo que se formularon los proyectos de las fábricas de elementos para las casas, se elaboraron los proyectos-tipo de dichas casas, lo que constituyó una directriz fundamental para la organización de las fábricas.

A partir de 1957 las fábricas instaladas empezaron a producir los grandes paneles que caracterizan la actual construcción de moradas prefabricadas en la URSS y son el factor determinante de toda la política técnica del estado en ese

sentido.

En Moscú, Leningrado y Kiev, como en muchas otras ciudades, la construcción de este tipo se hace en gran escala; se denomina construcción de montaje completo, ya que las casas se levantan simplemente montando elementos, equipos y piezas preparadas en las fábricas. Esta es la condición material y técnica básica para obtener un mayor ritmo en la producción de moradas, y debería incidir desde el punto de vista económico para obtener menores costos y plazos de ejecución más breves.

De acuerdo con los datos proporcionados, los costos se redujeron de un 10 a un 15 por ciento; los plazos, de un 40 a 50 por ciento y la necesidad de mano de obra de un 35 a 40 por ciento.

Las fábricas producen elementos-tipo para diversos proyectos y con ligeras variantes, como son:

Bases para cimentación.

Elementos para muros de contención;

Vigas y pilares de cimentación;

Paneles completos para entrepisos, en general con armaduras metálicas pretensadas y orificios tubulares;

Paneles completos para muros interiores, plenos o con los espacios libres necesarios para la colocación de puertas y ventanas

Paneles interiores con las tuberías de ventilación;

Paneles completos para muros exteriores (que pueden ser simples o dobles, con elementos aislantes como lana de vidrio, etc., entre ellos, y pueden tener incluso recubrimientos cerámicos exteriores);

Paneles para contrapisos, sobre los que se pegarán los pisos y que, en general, se colocan sobre los elementos de aislamiento acústico;

Paneles para sobretechos, que recibirán encima la cubierta impermeable de fibrocemento, zinc o hierro galvanizado;

Tramos completos de escaleras terminadas, incluso revestimiento;

Muros sanitarios con las instalaciones y conexiones principales para los muebles de baño y cocinas;

Cabinas cuarto de baño e inodoro, completas con los muebles, con revestimientos y pisos ya colocados.

En las distintas fábricas solamente se varían los procedimientos de producción de los paneles y la composición material del hormigón.

Por el simple montaje de los elementos producidos en fábrica se obtiene la obra rústica de los edificios. En un plazo aproximado de un mes, y utilizando un número muy reducido de obreros, puede montarse por este procedimiento un edificio de 120 departamentos en cinco pisos. Posteriormente equipos especializados realizan los terminados en un plazo que varía entre treinta y sesenta días, siendo la rapidez y sencillez del montaje el factor fundamental perseguido.

Resumiendo, la producción en gran escala de viviendas se obtiene por medio de:

- a) La producción en fábrica de grandes paneles y de otras piezas prefabricadas;**
- b) El montaje de las mismas en las obras;**
- c) La realización de terminaciones por equipos especializados;**

d) La producción y suministro centralizado de materiales y equipos mecánicos para las obras.

Estas labores suelen ser realizadas por diversas organizaciones estatales, concentrándose en ocasiones la responsabilidad en una sola.

De esta forma aparecen los organismos característicos de la industria de la construcción en la URSS como lo son los complejos o industrias combinadas para la construcción de casas en las que se enlaza la función de la fábrica, con la organización que monta con ellas los edificios en el sitio apropiado.

Asimismo y simultáneamente se construyen edificios de ladrillos, siempre dentro del criterio fundamental y los mismos sistemas de organización administrativa establecida.

La planificación sistemática de la construcción y la investigación de técnicas y materiales, han permitido adaptar los proyectos a las diversas características locales que se presentan en un país de la extensión territorial de la URSS, para lo cual se han tomado en cuenta las condiciones extremadas del clima de la Siberia y las posibilidades de movimientos sísmicos de la región sur, Crimea, Cáucaso, etc. Los propósitos fundamentales del programa de producción de moradas han sido sin duda lograr el mejor aprovechamiento de la mano de obra no especializada de que se disponía para una mayor producción, para lo cual se ha procurado una mayor industrialización de la construcción y una creciente automatización de la producción de grandes piezas en fábrica, siendo indudable que deberán superarse muchas deficiencias, especialmente en lo que se refiere a montaje y terminaciones que se resienten, evidentemente, de una falta de mano de obra especializada.

Merece especial atención la importancia dada en la URSS a la investigación sistemática de nuevos materiales y técnicas de construcción, incluyendo la de las construcciones sísmicas. Para realizar estas investigaciones, se han creado institutos especializados como el de coordinación modular, el de materiales de construcción, el de moradas experimentales, el de construcciones sísmicas, etc., organismos cuya labor se divulga por medio de libros, revistas, folletos y películas. También se concede especial importancia a la traducción al ruso de la literatura técnica publicada en otros países y se organizan exposiciones permanentes de materiales de construcción, equipos y modelos a tamaño natural, de los elementos constructivos experimentales.

Se construyen, en lugares especiales, las moradas que se desean experimentar y que están en estudio antes de ser producidas en gran escala, para observar los posibles defectos y las ventajas de su diseño, materiales, método de construcción, etc.

Para conocer las necesidades de morada en el país, se levantan censos de población cada 4 o 5 años y se registra anualmente el aumento vegetativo por medio de estadísticas de natalidad y mortalidad, siendo éstos los datos de gran significación, ya que no se producen migraciones humanas importantes. Además, las autoridades regionales investigan y analizan el estado de las moradas y comunican sus observaciones a los organismos nacionales encargados de anotarlas y trazar los planes de construcción.

La financiación de las moradas se realiza por el estado. Las dos terceras partes de la inversión se utilizan para la producción en gran escala y la

otra tercera parte, se dedica a los kolhozes, cooperativas y construcciones particulares. De esta última tercera parte, el 66% se destina a las cooperativas, que en las ciudades construyen edificios de departamentos para sus afiliados y que adquieren cada día mayor importancia en la URSS. En el caso de las construcciones particulares, el estado se hace cargo de los costos de urbanización, de los gastos de instalación, de los servicios públicos, y presta a los beneficiarios el 60% del valor de la construcción de su morada, durante un plazo de 7 a 10 años sin intereses. El particular puede elegir el diseño, los materiales de construcción y los acabados entre varios que se le dan a escoger por los organismos correspondientes. Estas casas sólo se construyen en zonas no urbanas y pueden obtenerlas todas aquellas personas que dispongan del 40% del valor de la construcción. Pueden ser heredadas por ascendientes o descendientes en línea directa.

La adjudicación de las moradas se efectúa sin tener en cuenta los ingresos familiares, pero sí atendiendo a una serie de circunstancias entre las que se pueden mencionar: el número de miembros que componen la familia; el estado de conservación de la morada que ocupan; las familias afectadas por demoliciones de moradas debidas a planes de remodelación, etc.

Las fábricas y las construcciones observadas en Moscú, Leningrado Kíev y Sochi, parecen indicar que la tarea emprendida logrará el objetivo que se ha propuesto el Comité Estatal de la Construcción de la URSS, que tiene a su cargo la Dirección General del Programa.

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL PROBLEMA DE LA MORADA
EN LOS PAISES ESCANDINAVOS. (2).

Noruega, Suecia y Dinamarca países relativamente pequeños en cuanto a población y con un alto grado de urbanización, culturalmente muy evolucionados, con elevado promedio de vida, superior a los 70 años; con bajas tasas de natalidad, mortalidad y crecimiento natural de población; ingreso medio por habitantes muy elevado; amplia distribución de ingresos; y una tasa elevada de desarrollo económico. En los tres países se ha observado un muy apreciable movimiento migratorio interno hacia los centros urbanos lo cual ha contribuido a crear un problema de escasez de moradas especialmente en Suecia.

En los tres países los gobiernos han asumido la responsabilidad de orientar la producción anual de moradas, estableciendo cual debe ser el volumen adecuado de producción y promoviendo su construcción de acuerdo con la situación económica y social. Para formular y ejecutar la política nacional de morada se han establecido organismos nacionales; un Ministerio de la Vivienda en Dinamarca, una Junta Nacional de la Vivienda en Suecia y un Banco y una Dirección de Vivienda en Noruega, y se adoptan planes anuales de construcción residencial para los cuales los gobiernos destinan fondos en sus presupuestos con los cuales conceden préstamos y garantías.

Al reconocer, después de la última guerra, la posición clave de la morada en la economía nacional, se ha visto la necesidad de integrar esta a la polí-

(2). Información proporcionada en entrevista personal con los señores Elgil Pedersen de la Real Embajada de Dinamarca, Lars Wingren de la Real Embajada de Suecia y Rolf Berg de la Real Embajada de Noruega.

tica económica general. En los tres países se asigna alta prioridad a la construcción de moradas; sin embargo ha sido necesario restringir las metas de producción anual, en comparación a lo que habría sido deseable desde un punto de vista político y social, en vista de las limitaciones impuestas por el comercio exterior y la escasez de mano de obra y terrenos urbanizados. Los instrumentos más importantes para la ejecución de la política de morada han sido las medidas crediticias, el pago de subsidios y los controles de edificación, fundamentados a su vez en una muy amplia y eficaz información estadística y en los resultados de una diversificada investigación científica y tecnológica.

El gobierno en los tres países ha asumido la responsabilidad de promover la construcción de un cierto número de moradas por año, y de obtener un mejoramiento general de las condiciones de vida en materia de habitación. Es así como la política de morada persigue en los tres países, por lo menos cinco objetivos básicos, a saber: a) asegurar la construcción de un cierto número de moradas determinado año a año por el Parlamento en base a una propuesta de los organismos nacionales de morada; b) estimular la construcción de moradas más amplias y de mejor calidad que las existentes (por ejemplo, en Noruega aumentar en promedio cuartos) c) proporcionar el máximo aumento de la productividad en la construcción residencial fomentando la prefabricación; d) estimular la construcción de moradas para la población de más bajos recursos y e) asegurar mediante subsidios, condiciones de habitación satisfactorias a las familias de bajos recursos o con muchos hijos y a los jubilados y otros grupos especiales (ancianos, estudiantes, etc.)

En lo que respecta a propiedad de morada, los principios adoptados en los tres países difieren considerablemente. Sin embargo, en todos ellos, la ayuda estatal favorece a los inversionistas que construyen moradas para su propio uso, sean éstos particulares o miembros de cooperativas. Por eso los inversionistas que construyen para alquilar o vender tienen relativamente poca importancia en el conjunto de la producción anual de moradas, sin embargo, su importancia ha crecido en Dinamarca en los últimos años. En los tres países existe un estricto control de alquileres. La escasez de moradas después de la guerra, así como la política de precios y salarios y la circunstancia de que en los países escandinavos no se trata de estimular la inversión en morada para alquiler, han reforzado la necesidad de mantener el control de alquileres, rubro que, por otra parte puede ejercer una fuerte influencia sobre el costo de la vida.

A pesar de que los países escandinavos han alcanzado un muy alto nivel de ingresos, en particular Suecia, los gobiernos han visto la necesidad de regular la construcción de morada, ayudando a los sectores de la población de más bajos ingresos mediante subsidios, promoviendo una forma de competencia entre empresas privadas y organizaciones sin fines de lucro y regulando el precio de la tierra mediante la adquisición masiva de terrenos urbanos y el arrendamiento de los terrenos de propiedad pública. Además, los gobiernos han orientado y regulado, el mercado de capital especialmente mediante la organización y dirección de la banca hipotecaria.

Así por ejemplo, el gobierno de Suecia por conducto de la Junta Nacional de la Vivienda, ha concedido durante los últimos años terceras hipotecas en un gran porcentaje; en Noruega el Banco Nacional de la Vivienda y el Banco

de la Pequeña Propiedad han financiado alrededor de 70% de las moradas construídas en la postguerra. En Dinamarca un gran número de moradas reciben alguna subvención estatal.

A pesar del alto grado de industrialización de la construcción, el número de moradas construídas por los propios interesados, tanto en Suecia como en Noruega, pero particularmente en este último país es muy considerable.

El total de la población integrante de estos países se mantuvo en número constante durante varios siglos hasta llegar al Siglo XIX. De estos el 80% vivía en el campo y el 20% en las ciudades y no habiéndose presentado durante ese tiempo ninguna modificación de importancia en las estadísticas relativas a la población, no existió mayor problema en el abastecimiento de moradas, el cual estaba a cargo principalmente de la iniciativa privada, invirtiendo el interesado capital en la construcción o procurando por los mejores medios a su alcance conseguir el capital requerido. Como ya vimos en el capítulo segundo, en estos países, al igual que los demás países europeos, la aparición y desarrollo del industrialismo creó el problema de la morada, ya que trajo consigo el aumento de ingresos de las clases populares y un mejoramiento de la higiene urbana, reflejado en el incremento demográfico de su población.

La necesidad de morada trajo como consecuencia que estas se construyeran sin un plan preconcebido lo que llevó a grandes deficiencias en la edificación, motivo por el que en Dinamarca las autoridades competentes considerando esto como un problema de carácter social, promulgaron en 1856 la primera ley referente a construcción de viviendas, la que reglamentaba algunos aspectos higiénicos y de seguridad.

Es en estos países en donde se adopta el llamado sistema de construcción de viviendas sin fines de lucro, siendo en los últimos años del siglo pasado cuando se hicieron los primeros intentos para su organización. Es importante mencionar que la iniciativa no partió de los núcleos de población que debían habitarlas, sino de las altas clases sociales.

Una epidemia de cólera en 1853 que alcanzó grandes proporciones por la deficiencia en las normas sanitarias de la habitación en aquellos días, originó los primeros grupos de moradas de carácter eminentemente social. La asociación de médicos, que tuvo ocasión de palpar más que otras las consecuencias de la epidemia, se puso al frente de una junta de ciudadanos para recaudar fondos en beneficio de las víctimas. Esta recaudación dio resultados excelentes decidiéndose hacer uso de los fondos sobrantes para la edificación de moradas; las cuales en cuanto a su calidad, estuvieron por encima de las construídas durante los siguientes 50 años.

Sin embargo, los esfuerzos en este sentido no se intensificaron hasta que el Estado comenzó la concesión de préstamos, en condiciones favorables, a los Municipios y Sociedades que se encargasen de la construcción de moradas para la clase obrera.

Como consecuencia de las facilidades de crédito concedidas por los bancos, el número de viviendas que se construyó llegó a ser superior a la demanda.

En 1908 esta situación originó una crisis de la industria de la construcción, disminuyendo considerablemente la tasa del empleo y la producción.

Posteriormente durante el período de la primera guerra mundial esta situación de abundancia se tornó en gran escasez tanto en la capital como en las ciudades de provincia ya que al igual que en los demás países europeos el receso en la industria de la construcción así como el alza de precios y la inseguridad económica influyeron en la creación de un déficit de morada. Ante esta situación y con el fin de que la misma no fuese aprovechada por los propietarios de casas en renta para exigir aumento de alquileres, se expidió una legislación reguladora de esta situación que además prohibía se derri aran los edificios destinados para morada. Asimismo las autoridades prestaron ayuda económica para nuevas edificaciones por medio de préstamos, fianzas, etc.

La construcción de moradas sin fines de lucro alcanzó en esos años un gran auge en comparación con la de carácter netamente privado que vino a ocupar un puesto secundario.

En Dinamarca durante el período de 1922 a 1927, el Estado a través de un fondo especial para construcciones prestó sumas de importancia a los municipios, a las asociaciones de vivienda y a particulares. La construcción de viviendas sin fines de lucro dominó durante este período aún más de lo que había dominado durante la guerra, con casi la mitad de los apartamentos construídos.

Durante ese período (período anterior a la segunda guerra mundial 1929-1939) la producción de moradas pasó casi por completo a manos de la iniciativa privada, aunque en algunos casos las autoridades prestaron algún apoyo económico. Algunos municipios edificaron bastantes viviendas por su propia cuenta, y en algunos casos prestaron la garantía requerida para que particulares pudiesen obtener préstamos, pero de todas maneras se puede asegurar que en este período fue la construcción de moradas de carácter privado la que predominó, llegando a cubrir por lo menos en lo que respecta a cantidad, no sólo las necesidades de morada que la población tenía sino también un cierto número de reservas.

Si comparamos la forma en que estaba organizada la construcción de moradas de carácter particular antes de la primera guerra mundial con la de los años anteriores a la segunda guerra mundial, se puede afirmar que habían ocurrido cambios sustanciales. Mientras antes de 1914 la construcción se hacía a base de casas relativamente pequeñas a cargo de un constructor, antes de 1939 se pasó a construir edificios de gran tamaño, organizándose los constructores en sociedades anónimas las cuales muy amenudo fueron formadas por consorcios de artesanos, habiendo sido su capital social en un principio muy pequeño, formado por contribuciones de los aspirantes a viviendas y por aportes de los artesanos y obreros de la construcción.

Las primeras asociaciones cooperativas de crédito hipotecario para la adquisición de moradas se organizaron en 1850, por medio de estas se podían obtener préstamos que cubrían hasta el 75% del costo total de una nueva construcción. Hasta 1914, siempre fue fácil obtener el préstamo máximo que estas cooperativas concedían, pero el aumento de precios que tuvo lugar durante la guerra, las obligó a disminuir el porcentaje del préstamo hipotecario. Así en los años posteriores a la guerra, los créditos no llegaron a los mismos niveles de antes, a pesar de que los precios volvieron a tener un carácter estable, pudiéndose contar con préstamos entre un 55% y un 65%, teniendo por consecuencia el encarecimiento de la obra, puesto que se conseguían tan sólo a muy corto plazo y con un interés elevado.

Al estallar la segunda guerra mundial se produjeron considerables aumentos en los precios de la construcción y las asociaciones cooperativas de crédito no pudieron, dentro de su política económica, seguir el ritmo de estos aumentos, lo que dificultó aún más la obtención de préstamos, y disminuyó la construcción de moradas.

A partir de la postguerra los créditos estatales suplieron la incapacidad de las cooperativas de crédito hipotecario e impulsaron las asociaciones de viviendas sin fines de lucro como entidades constructoras. Se puede anotar, que el 44% de las moradas construídas en 1953 fueron edificadas por las asociaciones sin fines de lucro.

Considerando los antecedentes históricos expuestos, se verá que en condiciones económicas normales las construcciones privadas lucrativas han desempeñado un papel predominante con respecto al abastecimiento de viviendas, mientras que las sociedades sin fines de lucro han quedado en segundo término, más durante los períodos caracterizados por grandes oscilaciones en los precios y con insuficientes posibilidades para la obtención de crédito, los papeles se han invertido. Como ejemplo, se han citado los primeros años de postguerra y también la segunda guerra mundial hasta nuestro tiempo. La existencia actual en Dinamarca de gran número de asociaciones de vivienda sin fines de lucro, operando de un modo meritorio y teniendo bajo su administración un número considerable de viviendas, justifica la posición económica y política de esta forma de construcción con la seguridad de que en el futuro desempeñarán un papel aun más importante ya que el hecho de que estas organizaciones trabajen sin beneficios económicos, siempre les permite ofrecer viviendas a precios razonables. Esta forma de construir tiene además interés por integrar diferentes tipos de morada, que satisfagan mejor las necesidades individuales y la solución de los problemas de índole social.

Actualmente el objetivo de la política de morada en los países Escandinavos al igual que en otros países del mundo es el de conseguir un nivel más elevado para la morada, tanto en lo que se refiere a la calidad como a la cantidad; es decir, moradas mejores y en mayor número. Contemplada históricamente, la política de morada tenía en su origen un fin estrechamente político-

social, siendo más bien de carácter filantrópico; sin embargo, durante los últimos decenios ha ido adquiriendo paulatinamente una perspectiva más amplia, hasta haber llegado a tener ahora carácter de política general para el bienestar social, ya que el mejoramiento de la morada ha llegado a ser un asunto de interés general para la comunidad. Una parte considerable de los ingresos nacionales se emplea en el ramo de la construcción, y por lo menos la mitad de las inversiones del país se efectúan en nuevas construcciones, gran parte de las cuales están destinadas a morada.

Las circunstancias externas que han motivado al apoyo e intervención estatal en materia de morada, en muchos casos, han sido distintas; unas veces ha sido falta de moradas como fue el caso durante y después de las dos guerras mundiales y otras veces ha sido la desocupación. De igual modo, consideraciones en cuanto a la política familiar y medidas para elevar el standard de la vivienda, han sido la base política encaminada a trazar nuevos caminos a la construcción de moradas.

El objetivo por alcanzarse en la política de morada de esos países, se resume a que debe aumentarse constantemente el número de moradas buenas y sanas, con un alquiler al alcance de las clases de menores recursos tomando las medidas necesarias para reducirlo a un nivel razonable en relación con las necesidades de los grupos de la población que por circunstancias económicas y sociales tengan dificultades especiales para pagar.

Si las circunstancias del momento no llevan a la iniciativa privada necesaria a asegurar una producción de morada en número suficiente y a precios equitativos, las autoridades tienen que intervenir en la financiación necesaria.

En los períodos en que los costos de edificación imposibiliten una relación razonable entre los ingresos de la población y los costos de las nuevas construcciones, las autoridades también deben contribuir a que se reduzca el alquiler de éstas, asegurando de este modo un desarrollo más lento del nivel general de los alquileres; las autoridades deben impedir que el fuerte aumento en la demanda de morada conduzca al abuso, por una indebida explotación de moradas o por su alquiler desproporcionadamente elevado. Finalmente, las autoridades tienen una responsabilidad también en lo que se refiere a la producción, debiendo contribuir a asegurar un ritmo estable en la construcción de nuevos edificios, y a que se logre un aumento de la producción a precios razonables.

En Dinamarca la política nacional de morada trata de alcanzar el objetivo de aumentar constantemente la producción de morada al alcance de las clases de menores recursos. También persigue reducir el alquiler a los grupos de la población que por circunstancias económicas y sociales tengan dificultades especiales para pagarlo en relación con la morada que necesitan. La aspiración a una alta producción de morada no se basa exclusivamente en una política social, sino en el hecho de que la industria de la construcción ocupa un lugar preponderante en la economía del país y proporciona trabajo a un gran número de obreros y artesanos. La actividad constructora significa ingresos y prosperidad en todas las esferas, por lo tanto se le caracteriza como una de las industrias claves del país.

Asimismo, la producción de moradas provee un medio seguro para la inversión de los ahorros del país. Una parte considerable de los ingresos nacionales se emplea en el ramo de construcción y por lo menos la

mitad de las inversiones del país están representadas en nuevas construcciones, de las cuales parte considerable está destinada a morada.

El desarrollo histórico de la vivienda en Dinamarca ha dado la experiencia de que en este terreno, la iniciativa privada es demasiado especulativa para asegurar el abastecimiento de morada a la población a un ritmo uniforme. La morada es un bien demasiado importante para que se someta, lo mismo que otras mercancías, a las condiciones generales de la vida comercial, y no se debe nunca explotar su escasez en perjuicio de nadie.

Por otra parte, la conciencia colectiva, por considerar a la morada con un criterio social, dió lugar a la formación de las primeras organizaciones de vivienda sin fines de lucro. El estado pronto se dió cuenta de la importancia que tenía esta forma de abastecimiento de morada y estableció el apoyo necesario para su fomento. Esta forma de abastecimiento de vivienda ha ido desarrollándose lenta y constantemente hasta alcanzar hoy en día una preponderancia tal que por su intermedio se producen el 50% de las nuevas unidades de habitación.

En virtud del apoyo que el Estado da a las asociaciones sin fines de lucro, aquél ejerce una cierta influencia en la dirección y administración de las mismas que le permite planear la edificación de un modo tal, que se puede hacer frente a las fluctuaciones de los ciclos económicos y de esta manera estabilizar la producción.

La morada por medio de las asociaciones sin fines de lucro, conserva un alto grado de iniciativa y competencia privada y crea un interés y participación de parte de la población en los problemas relacionados

con la vivienda, así como una recíproca entre las autoridades, los órganos políticos y la población, lo que es útil y necesario.

El Estado propicia los programas de vivienda de las asociaciones sin fines de lucro y apoya la financiación de aquella suma que no se puede obtener en el mercado corriente de capitales, para lo cual concede préstamos a interés reducido y a largo plazo.

Asimismo, el propio Estado subvenciona las moradas para familias numerosas, los ancianos y los inválidos, pagando parte del monto del alquiler.

La política habitacional en Suecia, desde un punto de vista general, ha ayudado a proveer de morada a los diferentes grupos socio-económicos del país. El Parlamento Sueco ha indicado el camino a seguir tanto en lo relativo al espacio y calidad como al costo de las casas habitación. Siendo la finalidad perseguida el lograr que no habiten más de dos personas cada cuarto; que las moradas cuenten con todos los servicios necesarios; y que su costo sea del todo razonable, se ha tratado de mantener un balance en el mercado habitacional.

Este balance se ha basado en un control en lo relativo a costos de producción, el cual se ha logrado mejorando el planeamiento de la construcción, incrementando la industria en lo relativo a producción de habitaciones y otorgando créditos por parte del gobierno para la construcción de residencias, con lo cual además se da la oportunidad a las personas de recursos limitados de obtener su morada.

La responsabilidad en la aplicación de la política habitacional está dividida entre el estado y las municipalidades.

El Estado es responsable principalmente de las contribuciones económicas en forma de préstamos para la adquisición de casa habitación.

Las municipalidades son responsables del planeamiento de la construcción de moradas y de la producción de las mismas en escala suficiente para satisfacer las necesidades de sus integrantes, esto es planificando moradas de diferentes tipos y tamaños de acuerdo con cada necesidad. Asimismo es de su respon-

sabilidad la demolición o reestructuración de las casas en mal estado.

Por otra parte las municipalidades tienen la obligación de ver que todas las necesidades que trae consigo al aumento del nivel de vida, sean satisfechas, estudiando y planeando la construcción de viviendas hacia el futuro previniendo los diferentes tipos de construcción que se harán necesarios.

El Parlamento aprueba anualmente un programa nacional para la construcción de casas-habitación, el cual está basado en los estudios que se realizan previendo el problema habitacional durante el año siguiente.

La parte principal de este programa se refiere a las construcciones financiadas por los préstamos gubernamentales, los cuales constituyen aproximadamente el 90% del total de la producción.

La construcción está limitada por una cantidad anual que autoriza el Parlamento para este fin. Para la distribución de esta cantidad autorizada, interviene un Consejo denominado "National Labour Market Board" que hace la distribución entre las 25 provincias, quienes a su vez distribuyen estos a los municipios para que éstos los otorguen entre los interesados.

La Ley Suaca ofrece al Gobierno local una libertad muy extensa para tratar sus propios asuntos. Cada municipalidad o bloque municipal se gobierna a sí mismo, por mediación de un Consejo municipal elegido cada cuatro años. Este cuerpo, lo integran de 25 a 100 personas y tiene el derecho de imponer impuestos para cuestiones comunes de orden y economía. También puede

nombrar comités para la ejecución de los asuntos que tratan de los diferentes sectores de sus actividades. Uno de éstos es el Comité de la construcción. Este Comité es responsable de la vigilancia de los terrenos, de la planificación de las ciudades, y del control del estilo y de la estructura de la construcción dentro de un municipio. A este fin, cuenta en su seno con expertos tales como un ingeniero y un arquitecto municipales. La organización está dimensionada de acuerdo con el tamaño y la actividad del municipio en cuestión.

El préstamo gubernamental es usado todo o en parte para la financiación de aquella producción que no puede ser financiada por Bancos u otras instituciones de crédito.

Estos préstamos gubernamentales se otorgan a toda clase de interesados, como puede ser: organizaciones semipúblicas, cooperativas, firmas privadas, o a personas en lo individual que tengan interés en construir su propia morada. Asimismo la política gubernamental en lo relativo a la construcción de moradas se dirige hacia la obligación de los municipios de establecer organizaciones semipúblicas en forma de compañías con participación privada y estatal, o bien fundaciones de carácter no lucrativo sobre las cuales el municipio ejerce una influencia decisiva. Al rededor del 40% del total de construcciones habitables se lleva al cabo bajo el auspicio de dichas organizaciones.

La Ley de la construcción actualmente en vigor data de 1947. Los fines principales de esta Ley son los de capacitar a las autoridades locales a decidir

no sólo dónde, sino también cuándo debe producirse un denso desarrollo.

Por ello, todo municipio presenta un plan general mostrando los fines a los que deben supeditarse los terrenos y las construcciones. Este plan general, sirve también de base para la confección de otros planes más detallados.

Todo municipio debe elaborar un plan general para guía de sus proyectos de desarrollo. Este plan, es para indicar el espacio destinado a ciertos fines principales. También debe designar las áreas que no se consideran apropiadas para este desarrollo. El plan general debe estar precedido de un estudio sobre la población y de otro estudio económico o especializado, si ello fuese necesario, como en el caso de la habitación.

Debe confeccionarse un plan regional, siempre que dos o más municipios vean que deben planificar conjuntamente en lo tocante a comunicaciones por carretera, aeropuertos, zonas residenciales, espacios verdes, suministro de agua, drenaje, etc.

El plan municipal debe emplearse para regular el desarrollo denso en particular. Aparte de fijar los límites para los edificios, bloques de casas, calles y otros lugares públicos, especifica también el número de edificios que pueden formar parte de un conjunto, su altura, número de pisos y cualquier otro detalle que resulte necesario. La ley describe la forma en la que los planes municipales deben ser elaborados, adoptados y ratificados, y la manera en la que deben llevarse al cabo los cambios y modificaciones autorizados del plan.

Los intereses privados que deseen desarrollar ciertos sectores comprendidos en el plan, deben también someter sus propuestas al municipio para su examen. Entonces, se confecciona un esquema final para el plan municipal que se expone al público para su inspección por los propietarios de terrenos y demás personas interesadas. En el caso de que se hagan objeciones, el Comité de la construcción decide lo que hay que hacer con ellas, antes de remitir el plan al Consejo local para su aprobación. Luego es enviado a la administración municipal quien lo somete al Arquitecto municipal para su examen. Es entonces cuando la administración municipal las considera y rectifica el plan.

Las rentas de apartamentos privados durante el año de 1968 en regiones con una gran demanda de morada estuvieron controladas por el estado. Para fijar el máximo de estas rentas, se toman en cuenta las fluctuaciones anuales de intereses, costos de mantenimiento e impuestos.

Sin embargo a partir de 1969 y hasta la fecha, no ha existido control estatal sobre las rentas de apartamentos propiedad de organizaciones semi públicas. Por lo que respecta a la nueva construcción, se pretende que las rentas cobradas por los organismos semipúblicos de vivienda sirvan como abonos para su adquisición en propiedad.

El fenómeno de desplazamiento de los grupos humanos hacia las grandes ciudades, llevó a los planificadores de morada en Suecia, a elaborar un plan principal para Estocolmo, el cual fue trazado para un período de 24 años, los cuales están por transcurrir, habiéndose realizado el plan, lo que ha dado como resultado que las nuevas áreas de desarrollo residencial sean mayores de lo que se esperaba, porque, a pesar de una continúa la carestía de moradas, el aumento de espacio por persona ha sido más rápido de lo que se esperaba. Las líneas del metro recomendadas, han sido construídas en todas las nuevas áreas y en casi todas las antiguas. El plan principal ha tenido que ser agrandado con un plan especial para el tráfico por carretera. Algunas carreteras han tenido que hacerse para mayor capacidad que la prevista en un principio, y otras debido a dificultades de financiación, no han sido construídas todavía.

En lo que se refiere específicamente a la construcción de viviendas, se ha logrado un razonable progreso, gracias al hecho de que la mayor parte de los terrenos estaban ya en manos del municipio y fue posible determinar la parte del desarrollo y el standard social general, sin embargo, no ha sido resuelto completamente el problema de la morada.

La construcción de moradas ha establecido la posibilidad de que la gente trabaje en su propia localidad.

Actualmente, se está haciendo una tarea de organización cuya meta es la realización del área del Gran Estocolmo como una unidad de planificación, probablemente bajo un Consejo Froyvincial para toda el área.

Por otra parte se ha formado una nueva compañía responsable de la planificación y coordinación de todos los transportes locales.

En lo tocante a las leyes y la administración suecas, tienen una tendencia a hacerse más y más complicadas, debido a la adición de un detalle detrás de otro motivo por el cual para contrarrestar esta tendencia, se llevan al cabo reformas continuas encaminadas a su simplificación y modernización.

CAPITULO CUARTO

EVOLUCION SOCIO JURIDICA DEL PROBLEMA EN NUESTRO PAIS.

Breve resumen y comentarios.

ESFUERZOS LEGISLATIVOS ORIENTADOS A LA SOLUCION DEL PROBLEMA.

I. Disposición Constitucional

- a) Texto original
- b) Decreto de 9 de febrero de 1972

II. Ley Federal del Trabajo

- a) Texto original
- b) Decreto de 31 de diciembre de 1956
- c) Decreto de 23 de diciembre de 1969
- d) Decreto de 22 de abril de 1972

III. Reglamentos sobre habitaciones para trabajadores

- a) Decreto de 19 de diciembre de 1941
- b) Decreto de 6 de febrero de 1942

IV. Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

NECESIDAD DE MORADA EN MEXICO. - ULTIMOS DATOS ESTADISTICOS.

SUGERENCIAS AL SISTEMA ADOPTADO EN MEXICO.

EVOLUCION SOCIO-JURIDICA DEL PROBLEMA EN NUESTO PAIS.

Breve Resumen y Comentarios.

El hondo espíritu religioso que caracterizó a los primeros pobladores en nuestro territorio, fue reflejado en sus construcciones lo que podemos observar en el lugar que fue escogido por los Aztecas para construir Tenochtitlán: el islote designado por los dioses en el cual encontraron el aguila en un nopal devorando una serpiente, reflejándose asimismo este espíritu en todas sus construcciones.

En relación con el tipo de habitación utilizada por los pobladores del territorio nacional antes de la Conquista Española, es conveniente transcribir las palabras de Francisco Javier Clavijero las que nos relatan:

"Las casas de los pobres eran de caña y adobe, o de piedra y lodo y el techo de una especie de heno crecido y grueso que es muy común en aquellos campos, o de pencas de maguey en forma de tejas, que por tener casi la misma hechura suplían bien por ellas..."

"No contaban regularmente estas casas sino de una sola pieza en que tenían su familia, sus animales, su hogar y sus muebles todos; y si no eran tan pobres los dueños, tenían además de esa pieza un pequeño oratorio, un estrecho granero y un baño."

"Las de las casas de la capital tenían dos puertas: una que era la principal a la calle, y la otra al canal o hacequia; ni uno ni otro tenía

puertas de madera. " (1)

Eugene Emmanuel Viollet Le Duc nos describe singularmente las moradas de los nahuatl. A continuación transcribo algunos párrafos de su obra:

"... se asientan sobre anchas plataformas bajo las cuales se cavaban las cisternas en la roca, también se construyen éstas con piedras cuidadosamente revestidas de cemento muy duro. Estos palacios, todos ellos de piedra, son de una gran riqueza. Veamos, pues, la casa de Chumucil Chunil (lugar principal). Está situada en uno de los extremos de la ciudad y se halla rodeado de jardines.

Cerca de ella hay un teocalli o gran pirámide truncada, coronada por un templo. La avenida que conduce al palacio es amplia y se halla recovada de cemento. Termina en un hermoso escalón que permite subir a la plataforma y a la entrada principal.

Después se encuentra un gran patio, con una vía asegurada con cemento bordeada de mástiles a los cuales se atan toldos. En el fondo del patio se halla el edificio principal, que se eleva unos cuantos escalones. A ambos lados hay otros dos edificios más o menos parecidos. El señor habita el alojamiento del fondo. Los otros tres edificios los ocupan sus familiares y sirvientes. Dos rampas conducen a los frondosos y bien cultivados jardines.

La construcción se compone de espesa mampostería de morillos

(1). Francisco Javier Clavijero.
Historia Antigua de México Pags. 90 y 91.
Ediciones de la Secretaría de Educación Pública.

unidos con excelente argamasa, ante la cual se levantan paramentos de piedra que muestran los dibujos y esculturas más extraños. Los interiores, en los que la luz sólo entra por las puertas, se construyen con paramentos de piedra, colocados formando un saledizo, que sostiene un techo estrecho. Los dinteles de las puertas están hechos de una madera roja, durísima, que no se altera. Dos largas vigas, que sobresalen a ambos lados de las puertas principales, están destinadas a sostener un toldo que sirve de abrigo. Las cubiertas las forman terrazas revocadas. Estos edificios, en su conjunto, se hallan rigurosamente orientados.

Los edificios son inmensos y casi revestidos, por entero, de esculturas. Había ahí, al parecer, el trabajo de varias generaciones, y sin embargo, la construcción de aquel palacio no había durado más de cuatro años. Lo que llamaba especialmente la atención era la decoración exterior del edificio principal: consistía en un simulacro de saledizos de madera con celosías en las vanos, pese a que todo el conjunto era de piedra. En otras partes, cilindros de piedra, colocados verticalmente, semejan, con toda claridad, ensambladuras de troncos de árboles dispuestos unos junto a otros. En la fachada principal, por encima de cada puerta, se había esculpido la más extraña decoración que puede verse. Por encima del basamento se veía un ancho friso formado, alternativamente, de meandros y celosías. Cada piedra tenía su correspondiente escultura y había sido dispuesta como las piezas de un tablero de ajedrez. Algunas de las piedras que circundaban la puerta por arriba eran jeroglíficos.

Hay que añadir que las pinturas realizaban las esculturas, lo que daba a la decoración el aspecto de un riquísimo tapiz. Los muebles de interior, hechos de madera, estaban llenos también de extrañas esculturas y de coloraciones realizadas aún más por el oro y la plata. El mobiliario se componía de camas o largas banquetas y de muchas mesitas, escabeles y vasijas de barro cocido, pintadas, doradas y provistas de ornamentos.

En los grandes edificios de Uxmal, de Chichén-Itza, de Isamal de Palenque y de Mitla, las mezclas son patentes. Se descubre la huella de orígenes que han sido trasladados allá de segunda mano. La estructura, característica de madera está oculta en la piedra. La técnica de aglutinación, es decir, el uso de la mampostería y la argamasa; la piedra a despecho de sus propiedades y de las exigencias de su posición; las huellas de una ornamentación sacada de los tejidos y trabajos de pasamanería, todo habla de un arte, de una singular simplicidad primitiva en los planos y en las disposiciones relacionadas con las costumbres. De lo que se puede deducir que las tribus que construyeron esos monumentos son producto de diversos orígenes." (2)

Posteriormente en la época de la Colonia hubo una ligera evolución en la morada la cual describe el Lic. Lucio Mendieta y Núñez en su obra "Habitación Indígena" de la cual a continuación se transcribe un párrafo:

"Abrigos provisionales, cuevas ligeramente adoptadas para habi-

(2). Historia de las Habitaciones.

Viollet Le Duc Eugene Emmanuel 1814 Pags. 26, 27 y 28
Buenos Aires 1945

tación; chozas circulares o cuadrangulares con paredes de carrizo, ramas de árboles piedras o adobe y techos de palmas o sacate; habitaciones intermedias entre chozas y casas; y casas formadas por varios muros de adobe, tabique o manpostería y techos de asotea y teja." (2)

La llegada de los españoles trajo consigo una nueva técnica, la cual revolucionó lentamente las características de la morada en el territorio nacional. Es así como los diversos estilos arquitectónicos de España en aquella época, se reflejaron e hicieron populares en México durante la Colonia. Las primeras construcciones realizadas en la primera mitad del siglo 16 fueron para morada de los conquistadores españoles reflejando el estilo de las residencias castellanas, andaluzas o extremeñas de aquella época. Se construyeron desde casas de tipo medio hasta palacios con gran lujo. Posteriormente se inicia la construcción de moradas colectivas, las cuales eran escasas en servicio y en las que no existía higiene alguna.

Es en esta época cuando las moradas empiezan a formar agrupaciones divididas por calles, a diferencia de las etapas anteriores, apareciendo como consecuencia los grandes centros urbanos como lo fueron las Ciudades de México, Guadalajara, Nuevo Reino de León, Guanajuato, Puebla de los Angeles, Taxco, etc.

Estas condiciones fueron transformadas muy lentamente por lo que la siguiente etapa la observaremos a partir de la Guerra de Independencia

(2). Lucio Mendieta y Núñez
Habitación Indígena Pag. 86

de 1810.

Es en esta época cuando la incertidumbre e inestabilidad política se reflejan en todos y cada uno de los problemas del país, siendo el problema de la morada contemplado únicamente, sin buscarse solución alguna al mismo; lo anterior en virtud de que este problema no se sentía con la magnitud de hoy.

Es hasta fines del siglo XVIII y primera década del siglo XIX cuando se construyen nuevas colonias, empezando a tomar las ciudades sus características principales que conservan hasta hoy.

A mediados del siglo XIX existió un problema religioso íntimamente ligado con el problema de la morada. La creencia de la salvación del alma por méritos logrados en este mundo, llevaba a muchas personas a heredar o ceder sus propiedades a los representantes religiosos, lo que llevó a una crisis, al tener la iglesia en propiedad una gran parte de las construcciones de la época.

Esta situación vino a solucionarse con la Ley sobre Ocupación de Bienes Eclesiásticos, expedida el 13 de julio de 1859 por la cual conventos, iglesias y demás construcciones pertenecientes al clero fueron readaptadas y dedicadas a diversos fines como fueron servicios públicos, moradas, escuelas, etc.

La redistribución de la propiedad consecuencia de la anterior Ley marca las condiciones que subsistieron hasta la época del Porfiriato, en la

que no obstante las grandes construcciones de la época como lo fueron el Palacio de las Bellas Artes, el Palacio de Correos, la Secretaría de Comunicaciones, el Manicomio de la Castañeda, Etc.

fueron mínimas las construcciones realizadas con finalidades de habitación.

Años después al estallar la Revolución Mexicana de 1910 la agitación política de la época detuvo el poco progreso que en materia de morada existía, por lo que al no construirse ni mejorarse las habitaciones ya existentes, el problema empezó a tomar perfiles dramáticos, lo que se reflejó en el envejecimiento de la ciudad.

Esta situación fue considerada por el constituyente de 1917 que tuvo a su cargo la elaboración de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, reflejándose la honda preocupación por el problema habitacional en el más satisfactorio Artículo de nuestra Carta Magna, el Artículo 123.

**ESFUERZOS LEGISLATIVOS ORIENTADOS A LA SOLUCION
DEL PROBLEMA.**

I. DISPOSICION CONSTITUCIONAL.

**La Fracción XII del artículo 123 de la Constitución Política
de los Estados Unidos Mexicanos.**

a) Texto original del Constituyente de 1917.

"En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores HABITACIONES COMODAS E HIGIENICAS, POR LAS QUE PODRAN COBRAR RENTAS QUE NO EXCEDERAN DEL MEDIO POR CIENTO MENSUAL DEL VALOR CATASTRAL DE LAS FINCAS. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien tendrán la primera de las obligaciones mencionadas."

b) Texto reformado por Decreto de 9 de febrero de 1972, publicado en el Diario Oficial de 14 de febrero de 1972. (4)

"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 adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará

(4). En vigor 15 días después de la fecha de su publicación.

las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

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

II. LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

a) El texto original de la fracción III de su artículo 111, hizo algunas modificaciones de estilo y la siguiente, en el primer párrafo:

"... podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento MENSUAL del valor catastral de ..."

b) Por Decreto de 31 de diciembre de 1956, publicado en el Diario Oficial de la Federación, en esa misma fecha, se modificó el texto anterior en los siguientes términos:

"III. - En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier clase de trabajo, los patrones están obligados a proporcionar a los trabajadores HABITACIONES COMODAS E HIGIENICAS, por las que podrán cobrar RENTAS QUE NO EXCEDERAN DEL MEDIO POR CIENTO MENSUAL del valor catastral de las fincas. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán esta obligación.

El Ejecutivo Federal y los de las entidades federativas, en su caso, atendiendo a las necesidades de los trabajadores, a la clase y duración del trabajo, al lugar de su ejecución y a las posibilidades económicas de los patrones EXPEDIRAN UN REGLAMENTO para que los patrones cumplan con esta obligación.

c) Por Decreto de 23 de diciembre de 1969, publicado en el Diario Oficial de lo. de abril de 1970 (5) se estableció en la nueva Ley

(5) En vigor desde el lo. de mayo de 1970.

Federal del Trabajo un capítulo especial de habitaciones para trabajadores, obligándose a los patrones a proporcionar habitaciones a sus trabajadores en los siguiente términos:

I. - Empresas obligadas a proporcionar habitaciones.

a) Las empresas agrícolas, industriales, mineras o de cualquier otra clase, situadas fuera de las poblaciones.

Explica que son aquellas que están situadas fuera de las poblaciones, si la distancia entre la empresa y la población es mayor de tres kilómetros.

b) Cuando no obstante ser menor la distancia, no existe un servicio ordinario y regular de transportación para personas.

c) Si las empresas están situadas dentro de las poblaciones, cuando ocupen un número de trabajadores mayor de cien.

De lo anterior resulta que en los presupuestos a) y b) la obligación opera sin importar el número de trabajadores al servicio de las empresas; en el presupuesto de la letra c) es requisito que la empresa tenga a su servicio más de cien trabajadores.

II. Forma de cumplir con la obligación de proporcionar habitaciones.

a) Pueden proporcionarse en arrendamiento;

b) Pueden proporcionarse en propiedad, financiando al trabajador en la parte que restare para cubrir el importe de la construcción ya que

las empresas deben contribuir con una aportación para la construcción.

c) En tanto no se puedan dar en arrendamiento o en propiedad los trabajadores tienen derecho a una compensación mensual que se determinará por convenio.

III. - Plazo para cumplir con la obligación de proporcionar habitaciones.

Si la empresa no dispone de habitaciones para satisfacer las necesidades de los trabajadores o no puede adquirirlas, deberá celebrarse convenio dentro del término de tres años, computado a partir del 1o. de mayo de 1970, fecha en que entró en vigor la nueva Ley Federal del Trabajo.

d) Por Decreto de 22 de abril de 1972, Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de abril de 1972 (6) se reformaron y adicionaron los artículos 97, 110, 136 al 151, inclusive y 728 de la Ley Federal del Trabajo, quedando como sigue:

Artículo 97. - Los salarios mínimos no podrán ser objeto de compensación, descuento o reducción salvo en los casos siguientes:

I.

II. Pago de rentas a que se refiere el artículo 151. Este descuento no podrá exceder del diez por ciento del salario.

III. Pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda, destinados a la adquisición, construcción, repa-

(6). En vigor desde el día siguiente de su publicación, (de conformidad con lo establecido en el Artículo I transitorio del Decreto de Reformas.)

ración o mejoras de casas habitación o al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. Estos descuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabajador y no podrán exceder del veinte por ciento del salario.

Artículo Segundo. Se reforman los artículos 110, fracciones II y III, 136 al 151 inclusive y 728 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Artículo 110. Los descuentos en los salarios de los trabajadores están prohibidos, salvo en los casos y con los requisitos siguientes:

I. -

II. - Pago de la renta a que se refiere el artículo 151 que no podrá exceder del quince por ciento del salario.

III. - Pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda, destinados a la adquisición, construcción, reparación o mejoras de casas habitación o al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. Estos descuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabajador.

IV.

V.

VI.

Artículo 136. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, está obligada a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Para dar cumplimiento a esta obligación las empresas deberán aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el cinco por ciento sobre los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio.

Artículo 137. El Fondo Nacional de la Vivienda tendrá por objeto crear sistemas de financiamiento que permitan a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, para la construcción, reparación, o mejoras de sus casas habitación y para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.

Artículo 138. Los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda serán administrados por un organismo integrado en forma tripartita por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones.

Artículo 139. La ley que cree dicho organismo regulará los procedimientos y formas conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad habitaciones y obtener los créditos a que se refiere el artículo 137.

Artículo 140. El organismo a que se refieren los artículos 138 y 139, tendrán a su cargo la coordinación y el financiamiento de los programas de construcción de casas habitación destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

Artículo 141. Las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda son gastos de previsión social de las empresas y se aplicarán en su totalidad a constituir depósitos en favor de los trabajadores que se sujetarán a las bases siguientes:

I. - Cuando un trabajador reciba financiamiento del Fondo Nacional de la Vivienda, el 40 % del importe de los depósitos que en su favor se hayan acumulado hasta esa fecha se aplicará de inmediato como pago inicial del crédito concedido.

II. - Durante la vigencia del crédito, se continuará aplicando el 40% de la aportación patronal al pago de los abonos subsecuentes que deba hacer el trabajador.

III. - Una vez liquidado el crédito otorgado a un trabajador, se continuará aplicando el total de las aportaciones empresarias para integrar un nuevo depósito en su favor.

IV. El trabajador tendrá derecho a que se le haga entrega periódica del saldo de los depósitos que se hubieren hecho a su favor con 10 años de anterioridad.

V. - Cuando el trabajador deje de estar sujeto a una relación de trabajo y en caso de incapacidad total permanente o de muerte, se entregará el total de los depósitos constituidos al trabajador o a sus beneficiarios en los términos de la ley a que se refiere el artículo 139.

VI. - En el caso de que los trabajadores hubieren recibido crédito hipotecario, la devolución de los depósitos se hará con deducción de las cantidades que se hubieran aplicado al pago de crédito hipotecario en los términos de las fracciones I y II de este artículo.

Artículo 142. Cuando una empresa se componga de varios establecimientos, la obligación a que se refiere el Artículo 136 de esta ley se extiende a cada uno de ellos y a la empresa en su conjunto.

Artículo 143. Para los efectos de este capítulo, se entiende por

salario la cantidad que perciba cada trabajador en efectivo por cuota diaria.

Artículo 144. Se tendrá como salario máximo para el pago de las aportaciones el equivalente a diez veces el salario mínimo general en la zona de que se trate.

Artículo 145. Los créditos que se otorguen por el organismo que administre el Fondo Nacional de la Vivienda estarán cubiertos por un seguro para los casos de incapacidad total permanente o de muerte, que libere al trabajador o a sus beneficiarios de las obligaciones derivadas del crédito.

Artículo 146. Los patrones no estarán obligados a pagar las aportaciones a que se refiere el Artículo 136 de esta ley por lo que toca a los trabajadores domésticos.

Artículo 147. El Ejecutivo Federal, previo estudio y dictamen del organismo que se constituya para administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, determinará las modalidades y fechas en que incorporarán al régimen establecido por este capítulo:

I. Los deportistas profesionales y

II. Los trabajadores a domicilio.

Artículo 148. El ejecutivo Federal podrá establecer modalidades para facilitar la aportación de las empresas que tengan un capital o un ingreso inferior a los mínimos que el propio Ejecutivo determine. Estas resoluciones podrán revisarse total o parcialmente cuando a su juicio existan circunstancias que lo justifiquen.

Artículo 149. El organismo que se cree para administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, determinará las sumas que se asignarán al financiamiento de programas de casas habitación destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores y las que se aplicarán para la adquisición, construcción, reparación o mejoras de dichas casas, así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.

Al efectuar la aplicación de recursos, se distribuirán equitativamente entre las distintas regiones y localidades del país, así como entre las diversas empresas o grupos de trabajadores.

Para el otorgamiento individual de los créditos se procederá en caso necesario conforme a un sistema de sorteos, en los términos que

establezca la ley a que se refiere el artículo 139.

Artículo 150. Cuando las empresas proporcionen a sus trabajadores casa en comodato o arrendamiento no están exentas de contribuir al Fondo Nacional de la Vivienda, en los términos del artículo 136. Tampoco quedarán exentas de esta aportación respecto de aquellos trabajadores que hayan sido favorecidos por créditos del fondo.

Artículo 151. Cuando las habitaciones se den en arrendamiento a los trabajadores, la renta no podrá exceder del medio por ciento mensual del valor catastral de la finca y se observarán las normas siguientes:

I. Las empresas están obligadas a mantenerlas en condiciones de habitabilidad y a hacer oportunamente las reparaciones necesarias y convenientes:

II. Los trabajadores tienen las obligaciones siguientes:

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

III. Está prohibido a los trabajadores:

- a) Usar la habitación para fines distintos de los señalados en este capítulo.
- b) Subarrendar las habitaciones.

Artículo 782. Las disposiciones de este Capítulo rigen la tramitación de los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de los artículos 28, fracción III; 151; 158; 204, fracción IX; 209, fracción V; 210, 236, fracción III; 389, 418; 424, fracción IV; 427, fracciones I, II y IV; 434, fracciones I, III y V; 439, 503 y 505 y los conflictos que tengan por objeto el cobro de prestaciones que no excedan del importe de tres meses de salario.

III. - REGLAMENTOS SOBRE HABITACIONES PARA TRABAJADORES.

"La modificación que anota el segundo párrafo de la Fracción III del artículo III de la Ley Federal del Trabajo original, la motivó lo siguiente:

a) En Decreto de 19 de diciembre de 1941, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1941, se expidió un "Reglamento de la Fracción III del Artículo III de la Ley Federal del Trabajo" de observancia general en toda la República para empresas de jurisdicción federal, para entrar en vigor 30 días después de su publicación.

b) Por Decreto de 6 de febrero de 1942, publicado en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al 24 de febrero de 1942, se expidió un "Reglamento de la Fracción III del Artículo III de la Ley Federal del Trabajo, para el Distrito Federal a empresas que no sean de jurisdicción federal (Habitaciones para Obreros)".

c) Ambos decretos son similares difiriendo exclusivamente en cuanto a jurisdicción y autoridades, según se tratara de empresas de jurisdicción federal o locales dentro del Distrito Federal.

d) En contra del primero de ambos reglamentos se interpusieron diversos amparos, resolviendo la Suprema Corte de Justicia las dos siguientes situaciones:

1. - Ser procedente la suspensión, con motivo de amparo, porque la sola promulgación de las disposiciones del reglamento de la fracción III del artículo III que se analiza son de inmediata obligatoriedad, trayendo como consecuencia actos de ejecución. (Amparo 1653/42. -Cía. del Ferrocarril Sud-Pacífico de México. - lo. de diciembre de 1942).

2.- Porque el artículo 123 Constitucional concede al Congreso de la Unión la facultad exclusiva de expedir leyes sobre el trabajo sin contravenir las bases que señala, y en uso de esa facultad soberana el Congreso expidió la original Ley Federal del Trabajo, entre cuyos postulados se encuentra el artículo III, fracción III, DE CUYO TEXTO NO APARECEN CONFERIDAS LAS FACULTADES AL EJECUTIVO FEDERAL SINO PARA FIJAR LAS CONDICIONES Y PLAZOS en los que los patrones debieron cumplir con las obligaciones que ese artículo les impone, por lo que el Reglamento de dicho precepto, expedido por el Presidente de la República con fecha 19 de diciembre de 1941, es anticonstitucional. (Criterio sustentado en el amparo antes indicado).

Esas resoluciones, por mayoría de razón, dejaron pendiente las reglamentaciones federal y local antes dichas. El motivo por el cual, no obstante la última reforma que sufrió la fracción III del artículo III de la Ley Federal del Trabajo, anteriormente señalada, no se había vuelto a legislar al respecto, fue político o bien de contenido económico. Ello no es materia de esta sinopsis sobre habitaciones para trabajadores. Lo único real es que antes de la reforma de esa fracción y después de ella esta obligaciones patronal se ha logrado en contrataciones colectivas, principalmente en industrias de jurisdicción federal. (7)"

(7). Datos obtenidos del estudio relativo a habitaciones para trabajadores realizado por el Lic. José I. Herrasti.

IV. LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES

Dada la importancia y gravedad del problema de la morada en México, ya que aparentemente se encuentra en un callejón sin salida, al carecer de los recursos necesarios para resolver los problemas planteados por una población aproximada de 50 millones de habitantes que dramáticamente crece día a día, la actual administración de gobierno ideó una solución que conjunta esfuerzos de los diferentes factores de la producción encomendadas a la solución de este problema. De esta forma se han tratado de coordinar en la legislación, los esfuerzos tendientes a la solución del problema, para lo cual se ha reformado la constitución y a la Ley Federal del Trabajo, creándose el INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (INFONAVIT) buscándose crear un patrimonio base.

El origen de estas reformas fue una Comisión Especial de Estudio sobre Vivienda dentro de la llamada Comisión Nacional Tripartita. En este organismo se hicieron planteamientos por el gobierno, los empresarios y los trabajadores, los que se fueron afinando hasta proponerse la reforma del Artículo 123 Constitucional, las modificaciones a la Ley Federal del Trabajo y la expedición de una nueva Ley que crea el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, siendo su objetivo el procurar una morada digna a cada trabajador a través de un crédito barato y suficiente.

Todas estas ideas fueron sometidas a la consideración del C.Pre-

sidente de la República Mexicana, Lic. Luis Echeverría A., quien en uso de las facultades que confiere la Fracción Primera del Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, envió al Congreso de la Unión tres iniciativas encausadas a la solución del problema habitacional, las cuales fueron aprobadas con ligeras modificaciones. En la primera de ellas, se reformó el Artículo 123 Constitucional en su Fracción XII, apartado A. La segunda de las mencionadas reformas, modificó la Ley Federal del Trabajo en el Capítulo relativo a habitación para los trabajadores. Mediante la tercera, se propuso la creación de un organismo denominado Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, así como la Ley encargada de reglamentar los fondos del mismo, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de abril de 1972. (8). Este fondo quedaría constituido por las aportaciones que sobre el 5% de sus nóminas deben hacer los patrones.

Dicha Ley regula las formas y procedimientos conforme a los cuales, los trabajadores podrán adquirir en propiedad sus viviendas o mejorar éstas, mediante créditos otorgados por el propio Instituto.

Los problemas sociales, económicos y políticos a que hemos hecho referencia así como la carencia de reglamentación eficiente, fueron las causas que dieron origen a estas reformas.

De esta forma se trata de dar un carácter más general al derecho que tiene la clase obrera de obtener casas habitación en propiedad, buscándose además un beneficio para la economía general del país

(8). En vigor a partir del día de su publicación.

al crearse como consecuencia nuevas fuentes de trabajo.

Estas reformas son un esfuerzo aceptable mas no la solución al problema de la morada.

Una de las muchas razones por las que considero lo anterior, es el fenómeno del desempleo que existe en nuestro país, el cual va en aumento creando la semilla primero de la delincuencia y después de la violencia. La aplicación de lo anterior para la solución del problema dada por el INFONAVIT nos lleva a la conclusión de que aquellas personas que carecen de empleo consecuentemente carecen de los medios para lograr la oportunidad de adquirir una habitación.

Otra razón por la que afirmo que el INFONAVIT siendo un gran esfuerzo en el problema de la vivienda no es la solución plena del mismo, es el análisis lógico-estadístico del mismo, del cual desprendemos los siguientes conceptos:

a) Dejando a un lado el déficit cualitativo, el déficit cuantitativo de moradas aproximado en 1970 era de 3.2. millones.

b) los fondos iniciales con que cuenta el INFONAVIT se calculan en 5,000 millones de pesos.

c) Los créditos que otorgará el INFONAVIT serán en promedio de \$70,000.00 pesos.

Del análisis de los anteriores conceptos y tomando en cuenta que los gastos de administración del Instituto, de acuerdo con la Fracción VI del Artículo 10 del INFONAVIT no podrán exceder del 1.5%, los fondos que se aplicarán íntegramente al otorgamiento de crédito

ascienden a \$4,925 millones de pesos, capital con el cual únicamente se podrán entregar 70,356 créditos de \$70,000.00 promedio por cada uno, al iniciar sus funciones el INFONAVIT.

La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, trata de resolver el problema desde el punto de vista financiero creando un ahorro que deberá ser canalizado hacia la solución del mismo, por lo que al ser insuficiente para la satisfacción de este problema ese Fondo de Ahorro, deberá dársele tanta o más importancia a la iniciativa privada como factor determinante, para lo cual se deberá estar conciente de que ésta sólo se hará factible, mediante el respeto a las inversiones, garantizándolas por parte del Estado.

En México existe una cierta falta de interés hacia la construcción de habitación por parte de la industria privada ya que no se ha contado con la suficiente protección por parte del Estado.

NECESIDAD DE MORADA EN MEXICO. -ULTIMOS DATOS ESTADISTICOS

Un aspecto importante de toda investigación es la experiencia estadística, la cual, en el caso de que nos ocupa juega un papel importante puesto que con base en ella se fijan las normas adecuadas para la solución del problema.

El hecho de cuantificar las necesidades de morada nos lleva a cifras desalentadoras, las cuales estimulan la imaginación pero al mismo tiempo desafían cualquier intento de establecer un sistema capaz de satisfacerlos en su totalidad.

Fue con base en la información disponible del 9o. censo general de población de 28 de enero de 1970, como el Sistema Bancos de Comercio realizó un estudio estadístico del problema de la morada en México (9), del que se desprende que a la fecha del mencionado censo, el país contaba con 8.3 millones de moradas en las cuales se alojaba una población de 48.4 millones de personas, resultando un promedio de 5.8 personas por morada.

Este promedio visto superficialmente nos dá una relación satisfactoria de habitantes por vivienda, pues resulta tan solo un poco superior al promedio de miembros por familia el cual es de 5.2.

De lo anterior podemos concluir, que es en la disponibilidad de cuartos por

(9) Publicado en la Revista Panorama Económico, Volumen XXII, No. 5, de mayo de 1972. Pags. 1 a 4

vivienda en donde puede apreciarse el problema habitacional del país, así como en los materiales de construcción y en los servicios. En lo que se refiere a cuartos por vivienda, la situación es la siguiente: el 40.1% de las viviendas del país o sea 3.3 millones, dispone de solo un cuarto y aloja al 37.4% de la población mexicana, o sea 18.1 millones de personas. De lo anterior resulta para ese grupo un promedio de 5.4 personas por vivienda, o lo que es lo mismo 5.4 PERSONAS POR CUARTO.

Otro grupo constituido por aquellas viviendas de 2 cuartos útiles, comprende el 28.9% de las viviendas o sea 2.4 millones, sirviendo de alojamiento al 29.4% de la población nacional, o sea 14.2 millones de personas.

Lo anterior significa que el inventario de vivienda de uno y dos cuartos de México, comprendía al 28 de enero de 1970 más de 5.7 millones de viviendas, o sea el 69% del total, habitando ahí el 66.7% de la población del país, o sea 32.3 millones de personas.

En México, de acuerdo con las estadísticas a que nos hemos estado refiriendo, las viviendas de un solo cuarto predominan principalmente en los Estados de Guerrero (61.3%), Chiapas (60.7%) y Oaxaca (58.9%).

La información censal vista en términos generales es engañosa. De esta forma, México contaba a principios de 1970 con 19 millones de cuartos, resultando un promedio de 2.5 habitantes por cuarto, promedio que resulta alagador visto en forma general, pero que no da una imagen real debido a la inadecuada distribución familiar por cuarto.

Este problema visto más detenidamente, nos demuestra que en el 42.7% de

los cuartos del país se aloja el 66.7% de los habitantes, lo que da un promedio de 4 personas por cuarto. Sin embargo como ya vimos antes, en las viviendas de un solo cuarto, el promedio es de 5.4 personas; en la de dos cuartos el coeficiente baja a 3 personas y a partir del grupo de viviendas de tres cuartos empieza a descender considerablemente. De lo anterior se desprende que el problema se manifiesta en las viviendas de uno y dos cuartos, por lo que si consideramos como coeficiente de hacinamiento tolerable el de 2 personas por cuarto, resultará que los 8.117,880 cuartos correspondientes al grupo de vivienda de uno y dos cuartos, únicamente permitirían alojar a 16.336,398 personas, por lo que el número de habitantes a los que habría de alojar, serían los restantes 16,052,133, correspondiendo a esta cantidad un déficit cuantitativo de cuartos de más de 8 millones.

De otro punto de vista, el total de familias en 1970 era 9.1 millones, integrados por 47.5 millones de personas, de lo cual resulta un promedio de 5.2 miembros por familia. En este orden de ideas y considerando como promedio razonable 2 personas por cuarto, siendo congruente considerar que el promedio de cuartos de que debe constar una vivienda es de 2.5, se llegó a la afirmación de que el déficit cuantitativo de viviendas en México durante 1970 era de 3.2 millones.

Pasando al análisis del llamado déficit cualitativo, que como ya hemos visto en el capítulo primero de este trabajo, lo encontramos en aquellas viviendas que no proporcionan alojamiento sano y cómodo a una familia para satisfacer ciertos requisitos mínimos de habitabilidad, como serían el

contar con agua potable dentro de la vivienda, con drenaje, baño, cocina, energía eléctrica, etc., además de estar construídas con determinado tipo de materiales.

Desde el punto de vista estadístico, el déficit cualitativo es reflejado en el estudio del sistema Bancos de Comercio al que nos hemos estado refiriendo, del que obtuve los siguientes datos:

Únicamente el 61.1% de las viviendas del País disponen de agua entubada, siendo solo el 38.8% quien dispone de esa agua dentro de su vivienda.

En cuanto al drenaje, únicamente el 41.5% de las viviendas del País disponen de este.

En relación con el cuarto de baño, solo el 31.8% de las viviendas del País disponen de este.

Pasando al renglón relativo a la cocina, el 73.7% disponen de esta.

En cuanto a otro tipo de servicios como son la energía eléctrica, únicamente el 58.9% cuentan con este servicio, siendo el 44% de la población quien utiliza el gas o la electricidad para la preparación de sus alimentos.

En lo relativo a los materiales utilizados para la construcción de viviendas, únicamente el 44.2% de las casas habitación están hechas de ladrillos o tabique y el 15.9% de madera. Tomando en consideración que estos materiales son adecuados para la edificación de viviendas, se llegó a la conclusión de que el resto de las casas o sea el 39.9% presenta deficiencias en cuanto a materiales de construcción.

Si a lo anterior agregamos el mal estado de las viviendas construidas de tabique y madera, nos daremos cuenta de que la magnitud del problema de la morada desde el punto de vista cualitativo, es muy superior a la magnitud del problema desde el punto de vista cuantitativo.

Otro dato estadístico al que es necesario hacer mención, es el relativo al incremento de la población ya que como hemos visto, el enemigo principal del problema de la morada es la expansión demográfica, la cual es superior al proceso de urbanización de nuestro país, en las últimas décadas.

Los datos estadísticos al respecto, nos indican que en período 1960-70, la población urbana creció a un ritmo de 5% anual lo que en suma de los 10 años constituye un incremento del 50%. Los grupos de personas que se incorporan constantemente a la población de los estados, traen consigo un cambio de la condensación de la demanda de bienes y servicios, lo que convierte en mayor y más compleja la exigencia en materia de morada. Por todo lo anterior, deben considerarse no solo los déficit cuantitativo y cualitativo existentes actualmente, si no también la demanda futura de morada propiciada por el incremento de la población.

SUGERENCIAS AL SISTEMA ADOPTADO EN MEXICO.

Tomando como base todas las consideraciones anteriores, es conveniente hacer las siguientes sugerencias:

1. La acción del Estado en materia de morada, debe estar definida en términos que impliquen una visión general y de conjunto del problema. Esta visión no la da el Sistema adoptado ya que se enfoca a un solo sector de la población.

2. La producción de moradas no debe relegarse a segundo término, después de programas de desarrollo económico, ya que su efecto en el aumento de la productividad, en el desarrollo de la industria de la construcción y en el mercado de la mano de obra reviste caracteres preponderantes para el desarrollo económico del país.

3. Para que se pueda dar continuidad a nuestra política nacional de morada, es imprescindible que considere, entre otras cosas, la importancia de los aspectos económicos y sociales del problema, afrontándolo de tal forma que los esfuerzos que hayan de realizarse satisfagan a todos y cada uno de los grupos socio-económicos que integran la población.

4. Considerar que para la mejor solución del problema se requiere no sólo la participación estatal sino también la privada, debiendo coordinarse y estimular este esfuerzo por todos los medios posibles, especialmente procurando la formación de asociaciones de vivienda que permitan a los interesados aportar su iniciativa y sus recursos.

5. No debe limitarse la adjudicación de moradas de interés social a otorgarlas en propiedad únicamente, sino a dar flexibilidad a los programas con relación a las familias de escasos recursos que no están en posibilidad de comprar sus viviendas.

6. Lograr que el gobierno federal, tanto al trazar sus políticas nacionales de morada como en la ejecución de los programas correspondientes, unifique estos últimos con miras a obtener soluciones locales acertadas, eficientes y acordes con las necesidades de cada lugar, creándolo o utilizando organismos locales ya existentes para que afronten el problema de la morada desde el punto de vista de cada municipalidad y pongan en práctica la unificación indicada, fortaleciéndose paulatinamente la autoridad y el campo de acción de las municipalidades en la solución del problema de la morada.

7. Promover la organización de seminarios, cursos, conferencias, y otras medidas educativas, con el fin de preparar eficientemente a aquellas personas que toman parte en los programas de morada para que puedan asumir el papel que les corresponde.

8. Formar comisiones municipales de corta duración que estudien el problema de la morada en cada localidad y sometan su informe a la entidad nacional correspondiente, como base para trazar o reevaluar la política y los programas a seguir.

9. Propiciar la organización de sistemas de construcción de moradas por los métodos de esfuerzo propio y ayuda mutua, como un medio

para disminuir apreciablemente las necesidades de recursos en efectivo para fines de construcción, fomentando así programas de morada por medio de asociaciones cooperativas y otros medios semejantes para aprovechar los factores a que nos referimos en el Capítulo I, como son el sentimiento de arraigo a un determinado lugar y la capacidad de autoconstrucción de aquel sector de la población que no cuenta con los medios económicos necesarios para adquirir una morada digna.

10. Adoptar medidas tendientes a controlar o disminuir la especulación con los terrenos aptos para planes de morada.

11. Estudiar y adoptar planeamientos de desarrollo urbanístico, para un mejor aprovechamiento de los servicios existentes o para mejorarlos y ampliarlos adecuadamente donde sea necesario.

12. Promover y organizar grupos de estudio, conferencias y discusiones dentro del movimiento sindical, con el fin de ilustrarlo e interesarlo en los problemas de la morada, para que se convierta en un elemento más en la solución del problema de la morada.

13. Promover la formación de cooperativas artesanales especializadas en la producción de materiales de construcción, para lo cual el Estado debe suministrar préstamos, equipos y maquinarias en condiciones favorables a las mismas.

14. Fomentar el mejoramiento de calidad en la industria de la construcción, en la producción de materiales de construcción y de artículos de artesanía y arte popular que se utilicen para el amueblado de las moradas, por medio de escuelas técnicas y vocacionales que se adapten a las

diferentes necesidades de las áreas urbanas y rurales.

15. Promover una legislación especial para fomentar la organización de cooperativas y de asociaciones de morada, adoptándolas a las necesidades de cada región. Esta legislación contemplaría especialmente la organización de un sistema complementario de aquel que se pretende establecer con la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

16. Ampliar el apoyo gubernamental a las instituciones oficiales encargadas de la morada de interés social, las cuales han quedado relegadas a un segundo término con la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, dando a estas, facilidades crediticias especiales por medio del propio Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, a base de plazos largos de amortización y bajo tipo de interés, para que puedan llenar a satisfacción su cometido.

17. Procurar reducir los riesgos de los inversionistas, ello con el fin de atraer al capital privado a esta clase de inversiones.

18. Crear un fondo especial para subsidios directos de moradas de interés social dentro del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

19. Auspiciar por medio de créditos estatales y otras medidas financieras, el desarrollo de la industria de la construcción, incluyendo la producción de materiales de construcción.

CONCLUSIONES.

1.- El problema de la morada ha nacido con el hombre y es probable que termine con él.

La experiencia nos ha mostrado la imposibilidad que existe en los diferentes sistemas económicos para encontrar una solución plena a este problema.

2.- Es indispensable para el análisis y solución del problema el clasificar las diferentes necesidades de morada, para lo cual he propuesto algunas clasificaciones.

3.- Debe darse la debida importancia a los aspectos económicos y sociales es la solución del problema.

De esta forma existen factores sociológicos en los diferentes grupos socio-económicos. De entre estos factores son elementales en la solución del problema :

- a).- El sentimiento de arraigo a un terreno; y
- b).- La capacidad de autoconstrucción.

Estos factores debidamente orientados, nos llevan a la solución del problema en aquellos sectores de la población que carecen de medios económicos para procurarse una morada digna.

4.- Las moradas deben adaptarse a las necesidades de los que las ocuparán. Por lo tanto, a fin de valorar las necesidades, es básico determinar las características de la población, tomando en cuenta la cantidad total de habitantes, el aumento natural y social de la población, comprendiéndose en este el aumento por el fenómeno migratorio, el tamaño medio de la familia en términos del número de personas que

la componen y el número de familias existentes.

5.- Diversos organismos internacionales muestran su preocupación por el problema, sugiriendo, en diversas conferencias internacionales, la adopción de algunas medidas enfocadas a determinar la magnitud del problema y a afrontarlo en forma general.

6.- Los países escandinavos (Suecia, Noruega y Dinamarca) son los que sin dar una solución plena al problema, han logrado reducirlo a un grado mínimo por medio de un sistema con características muy especiales las cuales ya fueron descritos.

7.- En México, al parecer nos encontramos en un callejón sin salida, al no contar con los elementos necesarios para satisfacer las necesidades de una población de aproximadamente 50 millones de habitantes, la cual crece día con día, por lo que se han tratado de coordinar, por medio de la legislación, los esfuerzos orientados a la solución del problema de la morada. Como resultado de este desarrollo legislativo fué creado el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

8.- El sistema adoptado por México es deficiente, ya que se enfoca a un solo grupo de población, que es el sector obrero, no obstante que la solución del problema requiere una visión de conjunto de todos los grupos socio-económicos en los cuales existe el problema de la morada.

9.- La solución que se pretende dar con el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, al ser insuficiente para satisfacer el déficit actual lo será para evitar el déficit futuro, por lo que esta solución solamente es un gran esfuerzo en la solución del pro-

blema, pero está muy lejos de ser la solución del mismo.

10.- Es indispensable en la lucha para resolver el problema de la morada, la participación de las instituciones privadas y de los organismos públicos, la cual deberá ser coordinada y fomentada por todos los medios posibles.

11.- Se deben aprovechar los factores sociológicos aplicándose los sistemas de construcción de moradas por los métodos de esfuerzo propio y ayuda mutua como factores de mejoramiento individual y colectivo, ello con el fin de disminuir las erogaciones de aquellos sectores de la población que no cuenten con los elementos económicos necesarios, para lo cual se debe establecer asociaciones, cooperativas o seguirse otros procedimientos semejantes.

Asimismo, se debe promover la formación de cooperativas artesanales especializadas en la producción de materiales de construcción, para lo cual el Estado debe suministrar préstamos, equipos y maquinarias en condiciones favorables, buscando la mejor calidad de los artículos que produzcan.

12.- Lograr que el gobierno federal, tanto al trazar sus políticas nacionales de morada como en la ejecución de los programas correspondientes, unifique estos últimos con miras a obtener soluciones locales acertadas, eficientes y acordes con las necesidades de cada lugar, creándolo o utilizando organismos locales ya existentes para que afronten el problema de la morada desde el punto de vista de cada municipalidad y pongan en práctica la unificación indicada, fortaleciéndose paulatinamente la autoridad y el campo de acción de las municipalidades en la solución del problema de la morada.

13. - Promover una legislación especial para fomentar la organización de cooperativas y de asociaciones de morada, adoptándolas a las necesidades de cada región. Esta legislación contemplaría especialmente la organización de un sistema complementario de aquel que se pretende establecer con la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

BIBLIOGRAFIA

- Alfaro Díaz, Abraham *La Iniciativa Privada y la Labor Estatal en la Solución del Problema de la Vivienda.*
México, 1963.
- Avendaño, Arturo *El Problema de la Vivienda en el Ambito Local.*
México, 1971.
- Avila Riquelme, Eduardo *El Problema de la Vivienda en el Ambito Nacional.*
México, 1971.
- Beltranena Matheu, Emilio *El Problema de la Vivienda en el Ambito Mundial y Latinoamericano. - Discurso pronunciado en el Seminario Interamericano de la Vivienda Popular, celebrado en Monterrey, N.L. del 15 al 26 de febrero de 1971.*
- Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, A.C. *Valle del Mezquital: Problemática y Cambio.*
México 1970.
- Clavijero, Francisco Javier *Historia Antigua de México.*
México, 1948.
- Cushman, Robert Eugene *Práctica Constitucional en los Estados Unidos de América.*
Argentina, 1958.
- Chávez Orozco, Luis *Historia de México.*
México, 1948.
- Engels, Federico *Contribución al Problema de la Vivienda.*
Moscú, 1950.
- Gertz Manero, Federico *La Vivienda Congelada.*
México, 1964.
- Haglund, Elsa *La Casa Habitación.* México, 1961.
- Herrasti, José I. *Estudio sobre Habitaciones para los Trabajadores.*
México, 1969.
- Instituto Mexicano del Seguro Social *Investigación sobre Vivienda en las Principales Ciudades de México.*
México, 1965.

- Instituto Nacional de la Vivienda, México.** **La Vivienda Popular, Problemas y Soluciones.** México, 1958.
- Instituto Nacional de la Vivienda.** **Viviendas Populares Offset Diana, S.A.** México, 1958.
- Instituto Nacional de la Vivienda.** **Viviendas Populares. Talleres Gráficos de la Nación.** México, 1963.
- Instituto Nacional de la Vivienda.** **Viviendas Populares. Talleres Gráficos de la Nación.** México, 1968.
- Instituto Nacional de la Vivienda.** **Acta final del Seminario de Vivienda Rural del Instituto Nacional de la Vivienda, celebrado en México, D.F. los días 6 y 7 de mayo de 1970.**
- Jan Van, Ellinger** **Viviendas Populares. - Hacia un Mundo Habitable, Tarea, Problemas y Métodos.** Editorial Continental. 1962.
- Lamas, Adolfo** **Ahorro y Préstamo para la Vivienda Familiar. Fondo de Cultura Económica.** México, 1950.
- L. Mann** **La Contribución del Sector Vivienda. Urbanismo al Desarrollo Económico.** 1966.
- Mendieta y Núñez, Lucio** **Habitación Indígena.** México 1950.
- Norway, Ministry of Municipal and Labor affairs.** **Currents trends and policies regarding housing, building and planning.**
- Organización de las Naciones Unidas.** **Problema de la Vivienda de Interés Social. Unión Panamericana, Washington, D.C. 1954.**
- Organización de las Naciones Unidas.** **Asistencia a los Necesitados de las Regiones Menos Desarrolladas.** 1956.
- Organización de las Naciones Unidas** **Conferencia Interamericana de la Vivienda y Planeamiento celebrada en Bogotá, Colombia del 26 de noviembre**

- Organización de las Naciones Unidas.** Principles and recommendations for the 1970 housing censuses. 1967.
- Organización de las Naciones Unidas** Aspectos Sociales de la Vivienda y del Desarrollo Urbano. 1967.
- Organización de las Naciones Unidas.** Problemas del Desarrollo.- Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.- Paris, 1967.
- Organización de las Naciones Unidas.** Reseña de la Reunión del Grupo de Expertos sobre Financiación de la Vivienda de Nueva York. Diciembre 8 y 12 de 1969. Abril de 1971.
- Organización de las Naciones Unidas.** Actividades Generales del Centro de Vivienda, Construcción y Planificación. Campaña para señalar a la atención del mundo los problemas de la vivienda. Agosto de 1969.
- Organización de las Naciones Unidas.** Handbook of Population and Housing Census Methods. Part III, Topics and Tabulations for Housing Censuses. New York, 1969.
- Organización de las Naciones Unidas.** Vivienda, Construcción y Planificación. Problemas y propiedades de los asentamientos humanos. Agosto, 1970.
- Organización de las Naciones Unidas.** Housing, Building and Planning. Washington, 1970.
- Organización de las Naciones Unidas.** Social Programming of Housing in Urban Areas. Report of the Ad Hoc Group of Experts on Social Programming of Housing in Urban Areas, New York, 17 a 28 de agosto de 1970. New York

Organización Internacional del Trabajo.

Métodos de encuesta sobre las condiciones de vida de las familias. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra, 1949.

Organización Internacional del Trabajo.

Proyectos de estudio que han de ser examinados en forma detallada. Aspectos Sociales del Urbanismo y de la Vivienda. Washington, D.C. 1965.

Organización Internacional del Trabajo.

Proyectos de estudio que han de ser examinados en forma detallada. Financiación de la Vivienda y los Servicios Comunales. Antecedentes. Washington, D.C. 1965

Parra, Fernando H.

La habitación actual de los Tarascos, México 1940.

Ramos, Giranlt

Problemas y Posibilidades Económicas de México. 1971-1980 México 1970.

Ramírez Gómez, Ramón

El Problema de la Habitación y los Niveles de Vida. México 1948.

Sistema Bancos de Comercio

Revista Panorama Económico. - Volumen XXII, No. 5, de mayo de 1972.

The Ministry of Housing

Housing in the Nordic Countries Copenhagen, 1968.

Unión Panamericana

Renovación Urbana Washington 1955.

Vielle, Jean Pierre

El Problema de la Vivienda en el Campo de la Economía y Sociología. 1962

Viollet le Duc, Eugene Emmanuel

Habitaciones-Historia Editorial Victor Leru Buenos Aires 1945.