

37  
201



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO



LA ESCASEZ DE LA VIVIENDA EN MEXICO  
COMO UN PROBLEMA SOCIO - JURIDICO



T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :  
EVELIA MARGARITA ALVARADO JARDINES

Asesor Lic. Pedro A. Reyes Mireles



CD. UNIVERSITARIA, D.F.

1991

**FALLA DE ORIGEN**



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

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

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

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

# I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION .....	1
CAPITULO I	
1. LA VIVIENDA EN NUESTRO PAIS	
1.1 Concepto .....	3
1.2 La vivienda como una necesidad básica del hombre ....	5
1.3 Antecedentes históricos .....	8
1.4 Evolución de la vivienda en México .....	13
A) Epoca Prehispánica .....	14
B) Epoca Colonial .....	16
C) Epoca Independiente (siglo XIX) .....	18
D) México en el siglo XX .....	19
1.5 Requisitos mínimos que debe reunir .....	20
A) Protección .....	20
B) Higiene .....	21
C) Privacidad .....	25
D) Comodidad y funcionalidad .....	25
E) Localización .....	26
F) Seguridad en la tenencia .....	27
CAPITULO II	
2. REGULACION JURIDICA DEL DERECHO A LA VIVIENDA	
2.1 Artículo 4° Constitucional .....	28
2.2 Artículo 123 Constitucional .....	29

	Pág.
2.3 Ley Federal de Vivienda .....	36
2.4 Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994 .....	49
 <b>CAPITULO III</b>	
<b>3. ORGANISMOS DE VIVIENDA</b>	
3.1 Disposiciones legales que regían el derecho de los trabajadores a una vivienda antes de la creación del INFONAVIT .....	54
3.2 La creación del INFONAVIT como un organismo de vivienda	61
3.3 Beneficios y perjuicios que trajo a los trabajadores la creación del INFONAVIT:	
A) Cuando existía Contrato Colectivo de Trabajo .....	78
B) Cuando no existía Contrato Colectivo de Trabajo ..	79
3.4 El FOVISSSTE .....	81
A) Estructura orgánica del FOVISSSTE .....	83
B) Funcionamiento .....	85
 <b>CAPITULO IV</b>	
<b>4. LA ESCASEZ DE LA VIVIENDA EN MEXICO</b>	
4.1 Planteamiento del problema .....	90
4.2 El Distrito Federal y la Zona Metropolitana .....	94
4.3 Población más afectada .....	99
4.4 Datos estadísticos .....	103
 <b>CONCLUSIONES</b> .....	 115
 <b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	 118

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

Desde que el hombre hace su aparición en nuestro planeta, busca dónde refugiarse y protegerse de todo tipo de agresiones, haciéndolo - en principio en lugares como las copas de los árboles y cuevas, a medida que el tiempo pasa deja de utilizar estos sitios y empieza a elaborar rudimentarias construcciones con la misma finalidad hasta llegar a la época contemporánea en la que se hace uso de una diversidad de materiales y estilos arquitectónicos; convirtiéndose la vivienda en una necesidad básica junto con la alimentación y el vestido.

La vivienda no solamente constituye el lugar adecuado para protegerse y realizar las funciones esenciales que la existencia misma exige, sino que es también el espacio donde la familia como célula básica de la sociedad se desarrolla en todos los aspectos inherentes a su naturaleza humana. Además las instalaciones de una vivienda deben proporcionar protección, higiene, privacidad, comodidad, funcionalidad, seguridad y contar con una ubicación acorde a las necesidades de quienes la habitan.

Asimismo, en todas las sociedades existen ordenamientos jurídicos que rigen las relaciones de convivencia entre sus integrantes, y la nuestra no es la excepción, surgiendo en este caso la necesidad de legislarse en materia de vivienda, desde el nivel jerárquico más alto como lo es nuestra Constitución hasta un Plan que contemplado en la misma debe elaborar el Poder Ejecutivo Federal que en ese momento asuma el cargo. De esta suerte, tenemos que a nivel constitucional existen específicamente dos artículos, el 4° y el 123, y como leyes secundarias la Ley Federal de Vivienda, quien para su aplicación se complementen

ta con el Plan Nacional de Desarrollo.

De esta reglamentación y en particular de la fracción XII apartado "A" del artículo 123 constitucional se desprende la regulación en materia habitacional entre trabajadores y patrones obligación que actualmente se cumplimenta a través del INFONAVIT, aquí se tratan de analizar los beneficios y perjuicios que trajo a los trabajadores su creación, tomándose como referencia la existencia o inexistencia de un Contrato Colectivo de Trabajo. También se examina la estructura orgánica y funcionamiento del INFONAVIT y del FOVISSSTE como organismos de vivienda, así como la evolución histórica que éstos han tenido.

Para finalizar este trabajo se analiza cómo se configuró el entorno socio-económico que ha dado como resultado una escasez de viviendas en nuestro país a nivel nacional en primer término y después dentro de la denominada Zona Metropolitana de la Ciudad de México, en la cual a medida que transcurre el tiempo se torna más grave, estando en la posibilidad de preverse las necesidades en plazos relativamente cortos. -- Por otra parte, se estudian las causas más importantes que le dan origen y el sector de la población más afectado, la solución que han dado a la problemática de dónde vivir y las condiciones tan deplorables e infrahumanas por las que atraviesan; por último se presentan una serie de datos estadísticos que reflejan cuantitativamente la situación actual y a futuro de la vivienda en México.

## C A P I T U L O I

### 1. LA VIVIENDA EN NUESTRO PAIS

#### 1.1 Concepto.

"Etimológicamente la palabra vivienda, proviene del latín vivien-  
da, que significa morada, habitación". (1)

Desde el punto de vista sociológico se puede definir como el asien-  
to natural de una familia, entendiéndose como el lugar adecuado que --  
proporciona albergue sano y seguro para que los integrantes puedan sa-  
tisfacer sus necesidades materiales, morales y espirituales, en condi-  
ciones de independencia, higiene, seguridad y comodidad. Actualmente -  
la vivienda representa no solamente un satisfactor de uso, en tanto es  
un bien duradero que incorpora gran cantidad de trabajo y un alto volu-  
men de insumos, sino la expresión de una forma de vida vinculada fund-  
amentalmente a una estructura social, a una tecnología disponible y a -  
las exigencias del medio ambiente.

El hombre no solamente ha buscado el recinto dentro del cual deba  
desarrollar su vida íntima, sino también atender a las exigencias de -  
la vida de relación, a la seguridad e incluso en cuanto a las necesida-  
des de tipo estético a la armonía de líneas, así como, al aprovecha-  
miento de la luz y de los espacios verdes, de acuerdo a las concepcio-  
nes del urbanismo moderno.

La vivienda constituye un verdadero complejo integral tendiente a  
asegurar la instalación y el desarrollo de la familia en las condicio-  
nes ambientales aptas para este fin; en estos términos viene a ser el  
refugio natural o construido por la mano del hombre, en el que éste ha

(1) Diccionario Enciclopédico Quillet. Tomo VIII. p.530.

bita de modo temporal o permanente.

La vivienda también forma parte de un hecho cultural bien definido, propio y exclusivo de la cultura que lo ha creado, existiendo la posibilidad de analizar las relaciones que se dan entre los distintos tipos de refugios y el ambiente físico, cultural e histórico que los ha determinado. En primer término hay que tener en cuenta la influencia que ejerce el medio ambiente, y especialmente el clima, la temperatura, la geografía, las precipitaciones pluviales y las variaciones -- que se dan durante las estaciones, para la selección de ciertos materiales (piedra, madera, etcétera), así como su abundancia o escasez y la naturaleza del suelo. En cuanto al ambiente cultural, la vivienda -- será construida en atención a la economía y al modo de ser individual de cada persona, estando asociada a un tiempo y espacio histórico; por lo que la vivienda se convierte en el signo y símbolo de un estilo particular que nos liga forzosamente con la historia, como un quehacer -- tradicional y como una creación actual.

A lo largo de los siglos la vivienda humana ha presentado numerosas variantes, desde las cavernas naturales usadas con este fin, hasta las construcciones hechas con los más diversos materiales, divididos -- en pisos y apartamentos.

Una habitación es una vivienda si su usuario o usuarios realizan en ella las principales funciones vitales: dormir, comer, descansar, -- etcétera. Una sola función no hace de la habitación una vivienda, pues en ese caso sería un comedor, un dormitorio o una sala de estar.

Una vivienda suele estar integrada por un conjunto de habitaciones para las distintas necesidades y funciones y puede estar habitada por un solo individuo, por varias personas relacionadas o no, o lo más común, por una familia.

La vivienda es un refugio frente al mundo, pero no está cerrada - al exterior; en ella se efectúa parte de la convivencia con los demás seres humanos que hay a nuestro alrededor y con los que establecemos - relaciones de interdependencia.

Todo ello hace que en una vivienda tenga lugar un estilo de vida con fisonomía propia que se diferencia del estilo de vida de las otras viviendas.

El hombre realiza un permanente esfuerzo por organizarse para vivir mejor y en ese afán trata de afianzar la estructura familiar como unidad generadora de la sociedad a la que pertenece. Una casa es fundamental en la estabilidad familiar, teniendo una significación directa con la comunidad y la nación en general.

#### 1.2 La vivienda como una necesidad básica del hombre.

La vivienda junto con el alimento y el vestido, es una de las necesidades básicas del hombre.

Las variaciones del clima, la amenaza de los animales salvajes y la necesidad de descanso fueron sin duda los factores que movieron al hombre a construir las primeras viviendas y a procurarse un refugio; - desde las cavernas hasta los rascacielos contemporáneos, mediante un - largo proceso de ensayos y esfuerzos creadores. Si bien las comidas - pueden ser tomadas en cualquier parte, y la propia función reproductiva no exige forzosamente de muros y de un techo, el sueño en cambio, - deja al hombre sin defensa alguna durante un periodo de tiempo que representa entre un cuarto y un tercio de su existencia, y sólo puede desarrollarse en un lugar protegido. Aunque mucha gente acostumbra reposar fuera de su casa o en las partes exteriores de ésta, el prolongado sueño nocturno exige un cierto aislamiento tanto del suelo como del ai

re exterior, particularmente del frío y de la humedad. Asimismo, los dispositivos que el descanso ha propiciado difieren según los climas y las civilizaciones.

Es indispensable que la vivienda deba ser protegida al máximo de las agresiones naturales y humanas, porque ampara las funciones esenciales de la vida: reproducción, descanso, alimentación y, complementariamente, la higiene corporal. En diversos grados todas ellas exigen seguridad, una cierta comodidad térmica, disposición de reservas (alimentos, combustibles, vestido) y la presencia del agua y del fuego. Su desarrollo se lleva a cabo en el marco de la familia, y la casa es el lugar donde vive precisamente la pareja con su progenie.

El disponer de un albergue es una de las más elementales necesidades de la humanidad.

El lugar destinado al sueño puede ser, o no, un cuarto especial, pero en todos los casos supone silencio y oscuridad. Sin embargo, en un mismo lugar, la edad, la residencia urbana o rural, la profesión y hasta la condición social, introducen al respecto importantes variantes que la vivienda satisface.

El sueño nocturno no es la única forma de descanso que tiene lugar entre sus muros. La siesta propia de los países cálidos, la ociosidad al finalizar la jornada o en los días festivos y la convalecencia de los enfermos, son circunstancias que también le exigen a la casa una protección contra el ruido, la luz, el calor y el viento del exterior.

De una manera menos esencial la vivienda también es el escenario de las comidas. El hombre puede comer en cualquier parte donde se encuentre, tanto de pie como sentado, y numerosos pueblos recolectores acostumban alimentarse en el lugar y en el momento mismo de la reco-

lección de frutos o vegetales y de la caza de animales. Aún si los pro  
ductos que consume requieren de una preparación, el fuego puede ser en  
cendido en cualquier sitio toda vez que se disponga de combustible, y  
el agua conseguirse de alguna forma. La vivienda no se convirtió en el  
lugar de preparación y consumo de los alimentos, en tanto el agua y el  
fuego no quedaron establecidos en ella de manera permanente.

Extraída del subsuelo o encauzada desde una fuente distante, el a  
gua ocupa en la vivienda determinado emplazamiento en correspondencia  
con diversos usos: aseo, preparación de alimentos, evacuación de dese-  
chos. El afán puramente material de limpieza, parece no haberse hecho  
presente sino con posterioridad, por más que en la actualidad nos dé -  
la impresión de ser el principal.

Aunque el fuego no siempre ha estado presente es posible que en -  
principio la vivienda haya sido edificada con el único propósito de re  
cibir y proteger esa esencial conquista del hombre, ese indispensable  
compañero de su existencia.

Cuando se dispone de un fogón individual fijo, a menudo se insta-  
la fuera de la casa, puesto que este amigo del hombre no deja de repre  
sentar un peligro. El fuego está presente en la casa bajo diversas for  
mas, de las cuales la más simple es el brasero portátil, pero la mayo-  
ría de las veces éste es fijo, pudiendo ocupar diversas posiciones: al  
centro de la vivienda, adosado a un muro, en forma de estufa o dentro  
del horno de la cocina.

Además de la preparación de sus alimentos, el hombre pide al fue-  
go calefacción, iluminación, y de un modo general, que favorezca el lo  
gro de un ambiente propicio para el desarrollo de las funciones elemen  
tales de su existencia.

"Esas funciones materiales que le hemos asignado a la vivienda só

lo se ordenan armoniosamente en relación con otro imperativo: la existencia colectiva del grupo familiar. Sólo la casa parece estar capacitada para darle vida al complejo y delicado sistema de gestos y actitudes y de relaciones jerarquizadas entre los sexos y las generaciones, así como para mantener su cohesión. Si debe ofrecer un refugio relativo contra los excesos del medio o contra las agresiones humanas, si debe garantizarles reposo, alimento y comodidad a sus habitantes, es porque estas necesidades son ampliamente experimentadas y satisfechas por el hombre de manera colectiva, y porque las actividades imprescindibles para satisfacerlas forman la trama de las relaciones entre los individuos que han escogido vivir en comunidad. En esa forma, en función de esas relaciones es menester reconsiderar el papel desempeñado por la vivienda". (2)

### 1.3 Antecedentes históricos.

El habitat o alojamiento de la familia constituyó en todas las épocas un motivo de preocupación comunitaria para otorgarle seguridad y adaptación al medio; para ello el hombre tuvo en cuenta la idea de protección y de propagación de la especie, así como el ámbito en el que decidió situarse para desarrollar su actividad. En este aspecto es posible afirmar que la vivienda, conceptualmente evolucionó, junto con la familia; los valores estéticos respondieron casi siempre a las características del medio en el que se implantaba y a la existencia de determinados elementos constructivos. En los orígenes del mundo el hombre sintió la necesidad de guarecerse de las inclemencias del tiempo, de donde puede afirmarse que "... la lucha por la vida incluye la lu-

(2) PEZEU - MASSABUAU, Jacques. La vivienda como espacio social.

cha por la casa". (3)

La evolución de la vivienda a través de las más remotas épocas de la historia presentó aspectos muy singulares, puesto que tanto el hombre como los animales, y en esto no resulta posible determinar con precisión quien fue el primero, luchan por resolver el problema de dónde habitar, ya que ambos utilizan la copa de los árboles o bien cuevas en la tierra que los ponen a cubierto de los demás, especialmente cuando se trata de cuidar la descendencia.

Antes de aprender a construir sus primeros albergues, el hombre buscó y utilizó la protección que le brindaban ciertos elementos de la naturaleza.

Al igual que los animales halló amparo en las copas de los árboles, en cavernas profundas y al pie de los acantilados. Es posible que la primera vivienda construida por su esfuerzo personal fuera un simple agujero cavado en la tierra arcillosa. En los primeros tiempos de la era cuaternaria, el hombre aprendió a construir rústicas viviendas amontonando ramas de árboles contra una roca. A medida que la civilización fue progresando, los pueblos buscaron algo más que la protección dentro de sus refugios, también trataron de que los mismos fueran cómodos, prácticos y duraderos.

Para comprender la importancia del refugio prehistórico, cabe recordar que el hombre de esa época destina al descanso mucho más tiempo que el hombre civilizado. Entre las viviendas primitivas más importantes encontramos a la llamada troglodítica, que aprovecha el albergue suministrado por las cuevas, cavernas y grutas naturales. El troglodita, hombre que habita estas cavernas, tiene cierta tendencia a volverse sedentario, siempre que su refugio le ofrezca abrigo ante las inle

(3) CARMELO Valente, Gerado. La vivienda en el mundo. p. 6.

mencias del tiempo y protección contra los enemigos y las fieras, pero el abrigo bajo la roca sólo existe en ciertas comarcas limitadas, generalmente montañosas. En la mayoría de los lugares, el refugio tiene -- que ser construido por el esfuerzo laborioso de toda la familia. El -- más simple es una especie de cobija hecha de ramas y hojas usada por los bosquimanos, la cual se levanta cada noche, orientándola en dirección contraria a la del viento. Otro tipo primitivo es el hoyo que algunas tribus australianas practican en el suelo para dormir. En cada agujero cabe una persona en cuclillas; el hoyo se recubre con ramas y -- forma así, al mismo tiempo, una minúscula cueva artificial y una especie de sepultura en vida.

La choza aparece en épocas más avanzadas. Su forma primitiva es -- la cónica o de colmena, consistente en varios palos o varales clavados en el suelo formando un círculo u óvalo, y unidos en su extremo superior; estos palos forman la armazón que luego se recubre con ramas del gadas y hojarasca. Conforme pasa el tiempo este diseño evoluciona convirtiéndose sus paredes en cilíndricas y cubriéndose con un capuchón -- cónico.

Cuando el salvajismo de los pueblos nómadas es substituido por la vida relativamente sedentaria de los pastores, la choza cónica sigue -- subsistiendo, pero recubierta con pieles de animales, también se construyen tiendas de estructura muy sencilla que pueden ser armadas y de armadas con facilidad, utilizando en su confección además de la piel, -- telas.

La choza de tipo circular tiende a hacerse cuadrangular cuando -- las tribus pueden disponer de barro o piedra para construirla. En las zonas boscosas se utiliza el barro, mientras que la piedra es empleada con mayor frecuencia en las zonas de clima seco mediterráneo, general-

mente montañoso.

Otro tipo de vivienda rudimentaria, es el denominado palafito, éste es construido sobre pilotes ya sea en un lago, en el remanso de un río o en una bahía, o bien sobre tierra firme. La vivienda palafítica puede ser todavía hallada en algunas regiones de Asia y Oceanía, en épocas prehistóricas existió en Europa. El espacio que queda debajo de los pilotes se utiliza para guardar las embarcaciones y conservar víveres y útiles de labranza.

En general los pueblos nómadas que viven en las selvas, regiones semidesérticas e inmensidades árticas utilizan simples refugios temporales. Los pueblos asentados en regiones húmedas construyen viviendas fijas de madera y balsa, en los terrenos secos se utilizan con mayor frecuencia la piedra y el barro.

Ya en la época moderna, la tecnología tiende a crear varios tipos de vivienda, que con ligeras diferencias pueden ser halladas en todos los países que han logrado alcanzar cierto grado de desarrollo; teniendo la arquitectura actual su antecedente más próximo en Roma.

Los romanos, excelentes arquitectos, construían casas que tenían un patio central llamado atrio, alrededor del cual se agrupaban las habitaciones. Por lo general el atrio estaba techado menos en el centro, en el que tenía un espacio cuadrado descubierto, por el que recibía luz y aire, y por el cual caía el agua de lluvia, que era recogida en un pilón situado en el centro del patio. Las casas de mayor tamaño tenían un segundo patio, llamado peristilo que carecía de techo y estaba rodeado por columnas. Fuentes, estatuas, plantas y flores constituían su decoración. Las casas de las clases adineradas tenían numerosas habitaciones: comedores, cocina, biblioteca, panadería, dormitorios, baños, salas de estudio, depósitos y dependencias para los esclavos. ---

Construidas con piedra, las casas ostentaban decoraciones de vivos colores, tenían pocas ventanas de tamaño reducido y se utilizaban lámparas de aceite para la iluminación.

Las técnicas romanas de construcción subsistieron durante la baja Edad Media. Posteriormente la arquitectura medieval desarrolló tres -- clases principales de vivienda: los grandes castillos de los señores -- feudales, las casas urbanas de artesanos y mercaderes, y las chozas de los siervos rurales. El renacimiento reavivó el interés por la cultura grecorromana; los reyes y nobles utilizaron los servicios de numerosos arquitectos que estudiaron y adaptaron las técnicas antiguas y supie-- ron elaborar nuevos estilos, que a su vez influyeron sobre los diseños de las casas burguesas. Con todo, la vivienda campesina permaneció en el mismo retraso.

En la segunda mitad del siglo XVIII comenzó la Revolución Indus-- trial, uno de los fenómenos más importantes de la historia. La inven-- ción de numerosas máquinas permitió fabricar mayor número de objetos -- a menor costo. Los hogares de las clases medias recibieron los benefi-- cios de este cambio social: las cocinas de hierro reemplazaron a las -- antiguas, los muebles comenzaron a ser fabricados en serie, las lámpa-- ras de petróleo sustituyeron a las velas y bujías, y la luz de gas no tardó en sustituir al petróleo. Pero el panorama tuvo su lado oscuro: las nuevas fábricas atraieron a muchedumbres de familias, que abandona-- ron los campos y fueron a residir en viviendas malsanas, que no tarda-- ron en acumularse, formando grandes barrios en todas las ciudades in-- dustriales.

Ya en el presente siglo, en los países del mundo occidental, los habitantes de las ciudades viven en casas de departamentos, en barrios compuestos por casas de vecindad y zonas residenciales. Los arquitecto--

tos modernos analizan en primer término las necesidades de la familia, luego consideran el número y disposición de las habitaciones y por último se preocupan por el aspecto exterior.

En la actualidad las viviendas pueden prefabricarse, es decir, -- construirse en secciones aisladas, que pueden ser armadas con rapidez. En estas construcciones se utilizan los más diversos materiales: acero, aluminio, madera, aleaciones, maderas terciadas y materiales plásticos.

#### 1.4 Evolución de la vivienda en México.

Una necesidad imperiosa del ser humano es la posesión y goce de albergue que, bajo la forma de hogar-familia, ha evolucionado desde el refugio primigenio hasta la suntuosa vivienda contemporánea, pasando por un sinnúmero de realizaciones intermedias, variables según la capacidad creadora del hombre, los recursos naturales disponibles, el clima y demás condiciones y circunstancias relacionadas con los factores físicos, geográficos, técnicos, económicos, artísticos, sociales y espirituales concurrentes.

Para comprender la evolución de los patrones de vivienda en México conviene partir de una serie de periodos que correspondan a etapas en que sea posible identificar cambios en la estructura política, económica y social, así como sus efectos sobre la estructura física de -- las ciudades y las viviendas.

Los periodos son los siguientes:

- A) Epoca Prehispánica.
- B) Epoca Colonial.
- C) Epoca Independiente (siglo XIX).
- D) México en el siglo XX.

A continuación se expondrán las características de cada uno de ellos.

#### A) Epoca Prehispánica

En el México prehispánico se utilizaron para la edificación de viviendas diversos materiales. En los muros hicieron uso de varas, baja-  
requé, adobe, piedra, adobe asociado con piedra y piedra caliza; para techos dispusieron de tules, vigas de madera, terrados, morillos, la-  
jas, palmas y colados de arcilla, y para los pisos: tierra apisonada, tepalcate, estuco, arcillas decoradas, estuco pulido, lajas y piedra.

Construyeron desde viviendas residenciales muy elaboradas hasta sencillas chozas, y aunque sin construirlas habitaron en cuevas naturales.

Refiriéndonos específicamente a la cultura Mexica, " ... desde --  
que la tribu azteca se refugió de sus enemigos en esos islotes abandonados (llenos de tulares, carrizales y hierbas acuáticas, sapos, ranas, culebras y aves lacustres) y fundó en un paraje del islote más --  
grande el poblado que con el tiempo se transformó en México-Tenochtitlan, las islas entre sí fueron uniéndose por medio de chinampas. Estas se formaron con capas de una especie de enfaginado (vegetación peculiar de los lagos), cuyas raíces entretrejidas les permitieron flo-  
tar, sin contacto con el fondo, de modo que se las podía remolcar al sitio más adecuado y fijarlas con estacas de arbustos que enraizaban pronto. Se emprendieron construcciones de varios tipos: el chinancalli (cercado de cañas o casa de zacate), el xacalli (casa de adobe), el pilcalli y el tecalli (casas y palacios de los señores) y los tecpan (edificios del gobierno). Los teocalli (templos) eran de piedra basáltica y de otros materiales como el tezontle; los principales se construyeron sobre la tierra firme de las islas. Conformando los islo-

tes, un solo conjunto urbano, rodeado por las aguas y unido a las ribe--  
ras del lago por las calzadas (de pilotes de madera, piedra y tierra a  
planada". (4)

Al agrupamiento de casas o chinancalli le llamaron chinancalla, -  
conjunto de casas, rodeadas por dos o tres de sus lados por callejue--  
las de tierra firme y por uno o dos acalotes (caminos de canoas) no --  
siempre profundos de tal manera que se podía caminar en ellos. La ex--  
tensión y forma de cada chinancalli era regular y todos estaban dis---  
puestos geométricamente. El agrupamiento de varios chinancalli formaba  
un calpulli o barrio, con tlaxilacalli o calles. Un grupo, no determi--  
nado aún, de barrios formaba un campan o parcialidad. Cinco eran los -  
campan en que estaba dividida la ciudad topográfica y administrativa--  
mente, y quizá también en el orden religioso. Estos barrios, por razo--  
nes administrativas, estaban también divididos en grupos de casas y fa  
milias.

Sólo los miembros de la nobleza podían edificar casas de dos pi--  
sos; así se distinguía externamente el rango social de los habitantes  
de cada unidad doméstica. Sin embargo, la distribución interna del es--  
pacio en esas unidades era bastante homogénea; estaban formadas por un  
terreno bardado donde se levantaban habitaciones rodeando un patio --  
central. En los cuartos vivían los padres, los hijos casados y los niē  
tos; algunas veces, sobre todo en las casas de los artesanos, vivían -  
también personas que aunque no eran parientes, compartían la misma ocu  
pación. Había además, una construcción especial separada: la cocina --  
(el cihuacalli o casa de las mujeres). Cuidando de que sobrara terreno  
suficiente para la ampliación futura del grupo familiar.

(4) DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. Imagen de la gran capi---  
tal. p. 42.

Además de esas unidades domésticas y de los edificios públicos de cada barrio, existían otras construcciones que revelaban la importancia de la ciudad como centro rector de la economía y la política del señorío: grandes bodegas para almacenar los tributos; habitaciones colectivas que servían para alojar a quienes participaban temporalmente en la construcción de obras públicas; grandes casas, mantenidas por los pueblos sujetos al señorío, donde se hospedaban los gobernantes de otros lugares cuando acudían a la ciudad a las grandes ceremonias religiosas.

#### B) Epoca Colonial

El encuentro de dos culturas hace quinientos años en el territorio mexicano, sirvió de base para un intenso proceso de fundación de ciudades y de organización espacial de la población urbana, no sólo por el carácter gregario de los españoles, sino por conveniencia administrativa y comercial, como estrategia para facilitar el sometimiento de la población indígena.

Durante la época colonial el sistema de asentamientos se configuró por medio de centros urbanos "Villas de españoles", con funciones administrativas, religiosas, comerciales y productivas, particularmente obrajes y extracción de minerales, a los que se agregaron durante el siglo XVII centros portuarios fortificados.

En el ámbito rural destacaron los "pueblos indios" con antecedentes frecuentes de asentamientos prehispánicos, en los que se llevaba a cabo la función evangelizadora.

Asimismo, el Consejo Real de Indias dictó diversas disposiciones que establecían que los poblados debían tener fundo legal, ejido propio y tierras de común repartimiento.

Paralelamente se establecieron las encomiendas como sistema de ex

plotación del trabajo indígena a favor de un español, sin concederle la propiedad de la tierra y las mercedes que implicaba esta propiedad. Ambos sistemas dieron lugar a las haciendas.

En la época de la Colonia se planteó una amplia estructura jurídica derivada de diversas leyes y ordenanzas reales, seguidas de los acuerdos establecidos en las Reales Audiencias, los virreynatos, las ordenanzas municipales y las actas de cabildo. Hacia finales del siglo XVI puede considerarse establecida la red urbana que conformaría la Nueva España y que en lo general, permanece hasta hoy.

La consolidación general definitiva del sistema colonial y su mayor auge económico ocurrió hacia el siglo XVIII como resultado del resurgimiento cuantitativo de la población indígena. En el campo la hacienda cobró enorme importancia como elemento no solamente de producción sino de control político y organización social, con la consecuente aparición de la vivienda para peones, sobre los poblados indígenas autoadministrados que perdían cada vez más suelo y población en beneficio de las primeras. El crecimiento de las ciudades fue notable y con él la consolidación de los prototipos de vivienda comunitaria que la creciente población demandaba.

A finales de la Colonia la vivienda residencial mantuvo los patrones establecidos de distribución espacial y continuó el uso de elementos y estilos arquitectónicos.

La vivienda de vecindad que se generalizó en todas las ciudades importantes estuvo íntimamente ligada con la organización de gremios de artesanos y trabajadores. Integró las actividades de habitación y de trabajo en el mismo espacio. Se puede decir, que durante este período la vivienda de vecindad cobró una importancia decisiva en la formación de los barrios urbanos.

Observando las heridas abiertas en el tejido arquitectónico se ve la revoltura hecha a partir de 1522: pedacera de tezontle, sillares y esculturas procedentes de edificios prehispánicos y lodo de los canales y de las márgenes de la laguna, todo ello unido con cal para formar muros que solían rebasar la vara castellana de espesor. En una segunda etapa se utilizaron ladrillos de barro cocido que complementaron la mampostería original y confirieron regularidad a los paramentos, -- donde el toque final lo daba el tezontle, rojo o negro, recortado con precisión, y la cantera labrada que definía portadas, jambas, dinte-- les, cartelas, blasones y testimonios de piedad religiosa.

La vivienda rural de las haciendas conservó la forma tradicional de construcción de chozas para los trabajadores y peones, es decir, el uso de materiales de la región y la construcción de los cuartos fuera del casco de la hacienda, trazados ortogonalmente; existen también algunos ejemplos en los que se incorporó la construcción en serie con ma teriales duraderos e integrados al casco de la hacienda.

### C) Epoca Independiente (siglo XIX)

Las haciendas existieron desde la época colonial hasta las primeras décadas del siglo XX, fueron las entidades de mayor impacto social y económico en el medio rural, abastecedoras de productos al medio urbano y con una influencia importante en las formas de control y organi zación espacial adoptadas por los empresarios del siglo XIX en el asen tamiento de centros industriales.

La vivienda de vecindad no sufrió cambios en esencia con respecto a aquellas que se produjeron a fines de la colonia y los primeros años del siglo XIX; de hecho, fue muy limitada la realización de obras habi tacionales en este periodo, en gran medida por los constantes cambios que se iniciaron en el año de 1810.

El asentamiento de industrias que tuvo lugar en la primera mitad del siglo XIX fue casi imperceptible, los procesos para la elaboración de productos fueron en su mayoría artesanales, aunque conviene mencionar que la industria textil fue la precursora en la mecanización de estas actividades. Aunados a estas experiencias iniciales de industrialización se encuentran los conjuntos de habitaciones para los obreros, - localizados en las inmediaciones de las fábricas.

Las casas erigidas en el curso del siglo XIX y las tres primeras décadas del XX fueron desplantadas con tabiques de tepetate, robustas construcciones que han resistido los sismos que estremecen a la ciudad. En el último cuarto del siglo XIX aparecieron dos nuevos materiales: el hierro y el cemento armado; por otra parte, el concreto empleado en estructuras, amplió los espacios e hizo posible desarrollar nuevas formas.

#### D) México en el siglo XX

En el acontecer del presente siglo se producen nuevos conjuntos - habitacionales con servicios completos y espacios comunes, que constituyen una innovación con respecto a las vecindades conocidas hasta entonces.

La centuria en curso ha traído materiales de construcción muy variados, cuya influencia ha modificado las perspectivas y ha contribuido a dibujar horizontes distintos a los que predominaron durante cuatro siglos. De la solidez de los desplantamientos coloniales se pasó a los ligeros, favorecidos por el empleo de varillas de acero para estructurar castillos y colocar losas de concreto. Los materiales para el mamposteo, las vigas de madera y los tabiques de barro cocido y tepetate, dejaron su sitio al acero, al concreto, a las viguetas de hierro y a los pequeños bloques de procedencia industrial; la madera a la

herrería de acero, de aluminio y de aleaciones flexibles; y los cristales biselados, a los falsos muros de hierro.

Actualmente el Estado promueve mecanismos financieros para atender a sectores sociales cada vez más amplios, avanzando hacia la solución masiva y nacional del problema de la vivienda en México, contribuyendo así, a la satisfacción de uno de los derechos más importantes del pueblo mexicano: el derecho a una vivienda.

#### 1.5 Requisitos mínimos que debe reunir.

La vivienda al igual que muchos otros satisfactores debe reunir un mínimo de requisitos para que sea considerada como tal.

"El mínimo en materia de vivienda sería el límite inferior al que se pueden reducir las características de la vivienda sin sacrificar su eficacia como satisfactor de las necesidades habitacionales de sus ocupantes. Para cumplir dichas funciones, la vivienda debe sufrir cambios según las características del medio en que se ubique". (5)

Entre los requisitos mínimos que debe reunir toda vivienda están el de proveer suficiente protección, privacidad, higiene y comodidad a sus ocupantes. Estar adecuadamente localizada y encontrarse en una situación de tenencia saneada.

Enseguida se detallará cada uno de estos requisitos.

##### A) Protección

Viene a ser la capacidad que la vivienda tiene para aislar en forma suficiente, permanente y a voluntad de sus ocupantes, de agentes potencialmente agresivos. Estos últimos pueden ser de origen climático (calor, frío, lluvia, nieve, vientos, etc.), de origen residual (pol-

(5) COPLAMAR. Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000. p. 16.

vo. ruido, etc.), producidos por catástrofes (inundaciones, sismos, -- tormentas) o referirse a la agresión directa de personas, animales y -- especialmente de gérmenes patógenos.

La protección que ofrece la vivienda puede clasificarse en dos tipos básicos, protección activa, cuando la vivienda es una protección -- directa que impide que los agresores externos produzcan sus efectos o los minimice; protección pasiva, que se refiere a las instalaciones diseñadas para que los ocupantes de la vivienda se protejan, sobre todo en términos de higiene personal y del hogar. (Se le llama pasiva por-- que para que sea efectiva es necesario que los habitantes lleven a ca-- bo actividades tendientes a su autoprotección. Ninguna vivienda puede proveer más higiene que la que acepten tener sus ocupantes, ni susti-- tuir su educación sanitaria).

Para que la vivienda cumpla con el primer tipo de protección debe permitir el bloqueo y la atenuación de efectos, lo cual se logra por -- medio de un correcto diseño, que abarca desde decisiones de implanta-- ción y orientación geográfica hasta la estructura y construcción del -- conjunto, así como sus componentes complementarios, y una adecuada se-- lección y aplicación de los materiales constructivos.

Dentro del tipo de protección pasiva que ofrece la vivienda deben incluirse primordialmente, las instalaciones para la higiene familiar y personal, la disponibilidad permanente y oportuna de agua potable, a sí como la eliminación constante y eficaz de aguas residuales, excre-- mentos y basuras. Pueden incluirse en este tipo de protección todas a-- queellas medidas orientadas a la previsión de accidentes domésticos a-- tribuibles a su diseño o materiales.

#### B) Higiene

Toda vivienda debe ofrecer condiciones de higiene suficientes pa--

ra reducir las probabilidades de que sus ocupantes contraigan enfermedades cuyo origen, sea atribuido directa o indirectamente a la casa-habitación.

La función higiénica de la vivienda tiene dos dimensiones. La primera es actuar como agente higiénico activo, que inhibe mediante sus características físicas la acción de algunos factores nocivos de alto riesgo, de origen interno o externo. La segunda es actuar como agente higiénico pasivo, al ofrecer condiciones potenciales de higiene, aunque no inhiba por completo patologías que se asocian directamente con el uso de la vivienda y sus instalaciones, esto solamente se concretará con la voluntad de protección de sus ocupantes.

La higiene de la vivienda tiene que ver con la cantidad de espacio que corresponda a cada ocupante, con el número máximo de ellos por recinto, especialmente en recámaras, y con la posibilidad de aislamiento efectivo de enfermos atendidos en ellas. También con el hacinamiento, es decir, la proximidad obligada y permanente entre los ocupantes, propiciando que existan mayores posibilidades de transmisión recíproca de enfermedades infectocontagiosas (respiratorias, dermatológicas, etcétera), así como un deterioro en sus relaciones socioafectivas. Se ha establecido que el número de ocupantes por cuarto para dormir sea de 2.5 como máximo, pues en caso de rebasarse este límite se estaría ante una situación de hacinamiento. (6)

La vivienda ha de responder con sus características físicas, a la necesidad de aminorar los posibles efectos nocivos de temperaturas extremas y corrientes no controladas de aire frío. Asimismo, debe permitir el asoleamiento directo de todos los locales habitables, durante lapsos que variarán según el clima, pero siempre asegurando la acción

(6) IBIDEM. pp. 18 y 175.

microbícida de los rayos ultravioleta, un adecuado calentamiento interno de la vivienda y el bienestar que produce la penetración de los rayos solares, sobre todo tratándose de áreas urbanas muy pobladas y con posibilidades mínimas de contacto con la naturaleza.

La vivienda debe cumplir con la función de regular el acceso y producción de fauna nociva, portadora de diversas enfermedades y causante de daños económicos.

La vivienda debe estar diseñada adecuadamente para ofrecer seguridad máxima ante posibles accidentes domésticos.

En relación con su aspecto pasivo, el papel higiénico más importante y de mayores consecuencias sanitarias de la vivienda está en lo que podría denominarse ciclo hídrico doméstico. De su calidad depende en gran medida la incidencia de enfermedades gastrointestinales.

"El ciclo hídrico podría concebirse como el flujo de agua en una secuencia de captación, depuración, potabilización, almacenamiento y distribución, almacenamiento, canalización y uso doméstico, evacuación, digestión y disposición de líquidos residuales". (7)

Cuando se eliminan algunos pasos de la secuencia se origina un alto riesgo de contaminación del líquido.

Por ejemplo, cuando el agua se almacena y no se depura ni potabiliza y se pasa de la captación al uso, no tiene ninguna garantía de higiene. Debiéndose hervir o desinfectar químicamente para su consumo, pues representa un grave peligro para la salud. Sucediendo lo mismo cuando el agua se toma directamente del punto de almacenamiento sin utilizar tuberías ni llaves. Por lo que se considera que en el semiciclo higiénico el mínimo está constituido por la toma domiciliaria. Un tercer caso serían las aguas negras que entran en contacto directo con

(7) IBIDEM. p. 19.

cauces de aguas superficiales o con mantas de aguas subterráneas (por infiltración al terreno), pues desde su captación existen posibilidades mucho mayores de que el agua esté contaminada, de las que habría - si se contara con un proceso completo de digestión bacteriana y una -- disposición adecuada de los residuos. Por esta razón se estima que la letrina tradicional, si bien supone una mejoría respecto al fecalismo al aire libre, no constituye una solución cabal y debe considerarse -- por debajo del mínimo desde el punto de vista sanitario. Sólo sería admisible como etapa transitoria en las viviendas rurales dispersas con insuficiente dotación de agua y siempre que su localización sea adecuada en relación con cualquier punto de captación local de aguas subte-- rráneas o superficiales.

Adicionalmente a la eliminación de etapas existen otros dos pun-- tos críticos en el ciclo. Para el almacenamiento doméstico, es neces-- rio contar con tinacos o depósitos individuales que permitan elevar y mantener la reserva de agua en condiciones de higiene. Para ello se requieren tapaderas herméticas y resistentes que eviten el ingreso de -- polvo, esporas, animales, etcétera. El uso es el punto clave del ci--- clo. Si el usuario no sabe, no quiere o no puede usar el sistema con - higiene, de nada sirve que sus otras características sean correctas. - En este sentido, puede afirmarse que la educación sanitaria de la po-- blación es un componente imprescindible del sistema. Otro aspecto sig-- nificativo del papel pasivo de la vivienda en materia de higiene se relaciona con las facilidades que ofrece para almacenar y eliminar resi-- duos sólidos (basura); que eviten la introducción de insectos y roedo-- res y que propicien su recolección y disposición final en áreas urba-- nas, o bien, su enterramiento correcto donde exista disponibilidad de suelo.

### C) Privacidad

"Se refiere, fundamentalmente, a la capacidad (dosificada en forma voluntaria) que tiene el grupo que ocupa la vivienda para aislarse del medio social y físico exterior". (8)

La casa-habitación debe dar a los usuarios la posibilidad de dicha dosificación mediante un diseño idóneo y un uso correcto de los materiales de construcción.

La privacidad interna, por su parte, consiste en que la vivienda pueda hacer posible cierto grado de aislamiento voluntario de algunos ocupantes con respecto a los demás, es decir, debe contar con los elementos necesarios que permitan a sus ocupantes establecer relaciones de convivencia. En este sentido, es de especial importancia la subdivisión del espacio interno de la vivienda y el uso de materiales que propicien la separación visual y acústica. La privacidad interna de la vivienda es consecuencia de su tamaño en relación con el número de ocupantes o personas que la habitan.

La presencia simultánea de muchas personas en el mismo espacio, puede reducir a niveles intolerables, la privacidad interna de la vivienda.

### D) Comodidad y funcionalidad

Para que una vivienda que cumple con los requisitos de protección, higiene y privacidad sea, además, cómoda y funcional, debe tener un orden espacial que respete la manera y los medios con los que la familia realiza sus actividades habituales.

El orden espacial se entiende como la integración que se da entre el ambiente y las instalaciones, para con las actividades usuales de la familia.

(8) IDEM.

Entre las instalaciones que son de vital importancia destaca la disponibilidad de energía eléctrica para iluminación y para el uso de aparatos eléctricos.

Se puede afirmar que una vivienda es internamente funcional cuando cumple al mismo tiempo con los mínimos de protección, higiene, privacidad, orden espacial, flexibilidad e idoneidad en sus instalaciones.

#### E) Localización

La ubicación de la vivienda está estrechamente relacionada con la infraestructura de servicios y con la operación de éstos.

La orientación geográfica de sus fachadas y techumbres determinará las posibilidades de asoleamiento, iluminación, ventilación, etcétera, es decir, su comportamiento global como regulador térmico.

La localización de una casa-habitación está determinada, en las sociedades en las que el acceso al suelo toma la forma mercantil, por el valor del mismo y la capacidad de pago de sus ocupantes. Este valor se convierte en un factor de selectividad y segregación espacial de las clases sociales.

La familia no necesita solamente una vivienda que ofrezca intimidad, sino también que esté a proximidad razonable de los lugares de trabajo y demás actividades propias del medio urbano. Para un ámbito rural, el establecimiento de la vivienda en el mismo suelo productivo es un factor primordial, y suele preferirse tal localización aun a costa del acceso a la infraestructura de servicios. En una zona urbana la localización de la vivienda condiciona el acceso de sus habitantes a sus centros de actividad, así como a los tiempos y frecuencias de sus desplazamientos.

La ubicación de la vivienda en un determinado espacio influye di-

rectamente en el acceso de sus ocupantes a servicios de salud, educación, administración, recreación, etcétera.

La situación geográfica de la vivienda cumple con otra función vital, al condicionnr la socialización de sus ocupantes.

No se puede ver aisladamente a la vivienda, sino que ha de ser -- considerada como una parte de todo el sistema social que relaciona la casa, el asentamiento y el medio ambiente, sin olvidar las condiciones socioeconómicas del grupo.

#### F) Seguridad en la tenencia

Cualquier tipo de tenencia que cumpla con las normas jurídicas vigentes y que proporcione a sus ocupantes un mínimo de seguridad en -- cuanto a la disponibilidad futura de la vivienda, es compatible con el satisfactor mínimo adoptado.

## C A P I T U L O I I

### 2. REGULACION JURIDICA DEL DERECHO A LA VIVIENDA

#### 2.1 Artículo 4° Constitucional.

Las diversas inquietudes del pueblo mexicano en el aspecto social, fueron sin duda las que hicieron posible, dar un nuevo texto al artículo 4° constitucional, el cual originalmente fue destinado a consagrar la libertad de trabajo.

Desde 1917 hasta 1974, el texto del artículo 4° constitucional -- consagraba la libertad de trabajo, en los mismos términos que actualmente contiene la primera parte del artículo 5°, al cual pasó en forma íntegra y textualmente a partir del 31 de diciembre de la última fecha mencionada. Y fue a partir de ella cuando se da un nuevo contenido al ya citado artículo 4°, dando cabida al reconocimiento de la igualdad -- entre el varón y la mujer, así como la organización y desarrollo de la familia en cuanto a decidir el número y espaciamiento de sus hijos. -- También consagra el derecho que tiene toda persona a la protección de la salud y dispone como deber de los padres, preservar el derecho de -- los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental.

El 7 de febrero de 1983, tuvo lugar la adición del penúltimo pá-- rrafo al artículo en estudio, el cual contiene el derecho que toda per-- sona tiene para disfrutar de una vivienda digna y decorosa.

Con la adición mencionada se pretende explicitar el derecho so-- cial de la vivienda al resto de la población no asalariada; reglamen-- tando su aplicación en la Ley Federal de Vivienda.

Con respecto a la vivienda para los trabajadores, este reclamo se

materializó en la fracción XII del artículo 123 constitucional en su a apartado "A", consagrándose desde 1917 como un derecho de la clase obrera, sin embargo, quedó pendiente el hacerlo extensivo a cualquier familia por el simple hecho de tener esa calidad.

## 2.2 Artículo 123 Constitucional.

La situación social, política y económica que privaba a finales del siglo XIX y a principios del XX originó la Revolución Mexicana, en ella se luchó entre otras causas por las reivindicaciones sociales, como era mejorar las condiciones tan deplorables en que la clase obrera vivía producto y víctima de la explotación.

Las condiciones de trabajo eran verdaderamente terribles y denigrantes: largas y agotadoras jornadas de 14 o más horas, a cambio de un salario miserable que por lo mismo obligaba a las mujeres y a los menores a formar parte de la fuerza de trabajo, desde luego en peor situación que el hombre adulto, compitiendo con este último, ya que el afán de lucro de los empresarios los llevaba a emplear la mano de obra más barata y menos exigente; carencia absoluta de prestaciones por riesgos o enfermedades propias del trabajo; ausencia de medidas de higiene y seguridad en los centros de labores; no se tenía derecho al descanso semanal remunerado; el salario de por sí insuficiente, no siempre era pagado en efectivo, sino que existían las tiendas de raya en las que se proporcionaba al trabajador mercancías cuyo precio se descontaba de su paga.

Convencidos de que el país requería de un nuevo orden legal, en el que se establecieran los principios por los que se había combatido durante la Revolución, se decide finalmente hacer una nueva Constitución.

En el proyecto original de Constitución que fuera presentado en 1916 ante el Congreso Constituyente las cuestiones relativas a la reglamentación del trabajo estaban contenidas dentro del capítulo de las Garantías Individuales, en las que se consagraba la Libertad de Trabajo; no obstante lo anterior, era necesario buscar el reconocimiento de las garantías mínimas de que debía disfrutar la clase trabajadora, creándose después de largos y controvertidos debates el artículo 123, una de las garantías sociales de mayor trascendencia; en él se establecieron diversas normas que se estimaron esenciales para asegurar la dignidad en el trabajo, la igualdad de oportunidades y el acceso a los bienes materiales y culturales, de acuerdo a las necesidades de la época.

Así, las disposiciones contenidas en el artículo 123 integraron un conjunto de derechos mínimos en favor de los trabajadores, mismos que habrían de ser ampliados y adecuados progresivamente.

El precepto que actualmente está en vigor se divide en dos apartados: el "A", que rige las relaciones laborales entre trabajadores y patrones en general, y el "B" que regula las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores.

En el primero de dichos apartados se consagran las siguientes garantías en favor de la clase trabajadora: Jornada máxima de ocho horas. Dada la naturaleza más extenuante del trabajo nocturno, se establece para él una jornada máxima menor y se prohíbe el trabajo nocturno industrial para menores de 16 años y mujeres, quienes tampoco podrán desempeñar labores que impliquen riesgos para su salud o después de las diez de la noche. En virtud de que las labores nocturnas suponen un mayor desgaste de la fuerza de trabajo, se establece para él una jornada máxima de siete horas. Se prohíbe el trabajo de los menores de 14 años. Para los mayores de 14 años pero menores de 16, se dispone

de una jornada máxima de seis horas.

Fija el descanso semanal, un día cuando menos por cada seis de -- trabajo, por razones de tipo orgánico, familiar, cultural y recreati-- vo.

En virtud de que la propagación de la especie está vinculada más íntimamente con la mujer que con el hombre, se establecen una serie de medidas para otorgarle una protección especial antes y después del par-- to en beneficio suyo y de su hijo.

Para asegurar al trabajador y a su familia unas condiciones míni-- mas de vida, se establece el salario mínimo.

Los salarios mínimos pueden ser generales o profesionales, serán fijados por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno.

Se establece el principio de que a trabajo igual, salario igual.

Exceptúan al salario mínimo de embargo, compensación o descuento.

Se reconoce el derecho de los trabajadores de participar en las u tilidades de la empresa, constituyendo la base para el reparto, la ren ta gravable determinada de acuerdo con la Ley del Impuesto sobre la -- Renta.

El salario se pagará en moneda de curso legal.

Cuando por circunstancias extraordinarias se prolongue la activi-- dad normal de la empresa, teniéndose que laborar horas extra, los tra-- bajadores percibirán como remuneración por ellas el ciento por ciento más de lo fijado para las horas normales, limitándose la prestación -- del servicio a tres horas diarias y a tres veces consecutivas, con la finalidad de proteger fundamentalmente la salud del trabajador; no ad-- mitiéndose a los menores de 16 años en esta clase de trabajos.

Toda empresa tiene la obligación de proporcionar a sus trabajado-

res habitaciones cómodas e higiénicas, mediante la aportación de cuotas al INFONAVIT, previéndose su creación. Cuando los centros de trabajo estén situados fuera de las poblaciones, se obliga al patrón a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios indispensables a la comunidad, y cuando exceda de 200 habitantes, el patrón hará una reserva territorial, que no será menor de 5 000 metros cuadrados para mercados, oficinas públicas y centros de esparcimiento.

En todo centro de trabajo se prohíbe la venta de bebidas embriagantes y el establecimiento de casas de juegos de azar.

Las empresas de todo tipo están obligadas a proporcionar a sus trabajadores capacitación y adiestramiento, para el mejor desempeño de sus labores.

Si los trabajadores sufrieren un accidente o enfermedad con motivo del desempeño de su trabajo, se estará a lo dispuesto por la Ley del Seguro Social

Los patronos también están obligados a cumplir con las normas de higiene y seguridad, y a tomar las medidas necesarias tendientes a evitar los accidentes de trabajo, a fin de proteger la vida y salud de los trabajadores.

Los trabajadores y patronos tienen el derecho de asociarse en defensa de sus intereses particulares.

Se reconoce a los trabajadores el derecho de huelga y a los patronos el derecho al paro, siempre y cuando se ejerciten dentro de los límites y bajo las condiciones que la propia Constitución señala.

En caso de que surjan controversias entre trabajadores y patronos, son competentes para resolverlas las Juntas de Conciliación y Arbitraje, formadas por igual número de representantes de ambas partes y uno del gobierno.

Se precisa que el patrón que despidiera a un trabajador sin causa -- justificada debe reinstalarlo o indemnizarlo, quedando la opción a decisión del trabajador.

Los derechos establecidos en favor de los trabajadores son imperativos, debiendo cumplirse necesariamente, aun en contra de la voluntad del trabajador; consignándose la irrenunciabilidad de los mismos.

Se prevé la expedición de la Ley del Seguro Social, que tendrá -- por objeto proteger al trabajador y a su familia contra riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; así como servicios encaminados a la protección y bienestar de los trabajadores.

Por su parte el apartado "B", rige las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores, consagrando en esencia los mismos principios ya examinados, aunque establece aspectos propios de esta relación.

Con el propósito de mejorar la calidad de vida de los trabajadores, la legislación mexicana consigna en la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 constitucional, el derecho a la vivienda.

Esta disposición constitucional marca el punto de partida para dotar de vivienda a los obreros, originalmente señalaba que: "En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas -- que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número mayor de 100, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas".

Sin embargo, dicha obligación no se cumplió porque no se encontraba debidamente reglamentada.

Con fundamento en el párrafo inicial del artículo 123 constitucional a partir de 1917 diversas entidades federativas empezaron a legislar en materia laboral, a pesar de esto, en materia de vivienda obrera la mayoría de estas leyes locales siguieron los lineamientos generales de la fracción XII del artículo 123 constitucional, e incluso algunas sólo se limitaron a transcribir dicho texto sin ampliar o reglamentar la forma de dar cumplimiento al mandato constitucional.

En estas condiciones la obligación patronal nunca llegó a cumplirse satisfactoriamente. El legislar a nivel federal y estatal impidió una reglamentación uniforme, suscitando graves problemas entre el alcance de la disposición constitucional y la reglamentación local. Ya en 1929 al modificarse el artículo 123, con el objeto de federalizar la facultad legislativa en materia laboral, se logran crear disposiciones jurídicas más uniformes y de aplicación y observancia nacional.

La reforma constitucional de septiembre de 1929 otorgó facultades al Congreso de la Unión para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123, ofreciendo la posibilidad por primera vez de expedir una Ley Federal del Trabajo. Este Código Laboral se expidió el 18 de agosto de 1931, y en materia habitacional sólo se hizo la transcripción de la disposición constitucional y supeditó la vigencia del precepto a la posterior reglamentación por los Ejecutivos Federal y Locales en su respectivas jurisdicciones, de esta manera nuevamente se mantiene el texto constitucional en términos de difícil aplicación.

La nueva Ley Laboral que se expide en 1970, aunque destina un capítulo especial a la obligación patronal de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a los trabajadores, deja a la voluntad y capaci--

dad de negociación de las partes la satisfacción de este derecho, presentándose una vez más el incumplimiento de la disposición constitucional en cuestión.

En 1972, a iniciativa del Presidente de la República, se reforma la fracción XII del artículo 123, pues se había proyectado la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, a efecto de poder llevar a la práctica la obligación ahí contenida des de la expedición misma de la Constitución.

En realidad esta obligación nunca fue debidamente cumplimentada; de esta suerte, se consideró que solamente mediante un procedimiento - que obligara a las empresas a constituir depósitos en favor de sus tra bajadores, se haría viable establecer el necesario sistema de financia miento que les permitiera la adquisición de créditos baratos y sufi cientes para satisfacer su necesidad de vivienda.

Complementariamente a la reforma de la fracción XII, se reformó - el capítulo III del título IV de la Ley Federal del Trabajo y se exp idió la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los -- Trabajadores.

Se consideró indispensable modificar la parte relativa de la Ley Federal del Trabajo, para establecer como an ección, la integración de un fondo revolvente para vivienda, creado co las aportaciones patrona les que al mismo tiempo se constituirían en depósitos individuales de los trabajadores y que sería organizado por un órgano de gobierno tri partita.

Una vez satisfechos los trámites del procedimiento a seguir, se a probaron las reformas constitucionales y legales ya mencionadas, publi cándose el 14 de febrero de 1972 en el Diario Oficial de la Federa ción, para entrar en vigor 15 días después. El nuevo texto de la frac ción, para entrar en vigor 15 días después. El nuevo texto de la frac

ción XII del apartado "A" del artículo 123 constitucional, quedó en -- los siguientes términos:

"XII. Toda empresa agrícola, industrial, o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente -- para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

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

Como se ha mencionado esta reforma constitucional se complementó con la modificación prácticamente completa de los preceptos contenidos en el Capítulo III del Título Cuarto de la Ley Federal del Trabajo y -- con la expedición de la nueva Ley que creó, determinó atribuciones y -- reguló el funcionamiento del INFONAVIT.

Básicamente se trata de un fondo habitacional que viene a sustituir al patrón en el cumplimiento de la obligación señalada, no importando la actividad, importancia, magnitud, número de trabajadores o ubicación de la negociación.

### 2.3 Ley Federal de Vivienda.

Se trata de la ley reglamentaria del artículo 4º, párrafo cuarto,

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus disposiciones son de orden público e interés social, teniendo por objeto establecer y regular los instrumentos y apoyos para que toda familia disfrute de vivienda digna y decorosa.

Los instrumentos y apoyos que señala conducirán el desarrollo y - promoción de las actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de vivienda, así como la coordinación con los gobiernos de los Estados y Municipios y la concertación con las organizaciones de los sectores social y privado, conforme a los lineamientos de la política general de vivienda.

La ley referida comprende ocho capítulos y 65 artículos, más 3 -- transitorios.

Esta ley marca como lineamientos generales de la política nacional de vivienda los siguientes:

- Ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda que permitan beneficiar al mayor número de personas, atendiendo de preferencia a la población urbana y rural de bajos ingresos.

- Constituir reservas territoriales y establecer oferta pública de suelo para vivienda de interés social, evitando de esta manera la especulación sobre el suelo urbano.

- Ampliar la cobertura social de los mecanismos de financiamiento para la vivienda a fin de canalizar un mayor volumen de recursos a los trabajadores no asalariados, los marginados de las zonas urbanas, los campesinos y la población de ingresos medios.

- Integrar un Sistema Nacional de Vivienda tendiente a satisfacer las necesidades habitacionales del país, debiendo existir congruencia en las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con las de los gobiernos estatales y municipales con

las de los sectores social y privado.

- Promover la participación activa y responsable de los sectores social y privado, a través de acciones concertadas, para que sus recursos sean canalizados a la construcción y mejoramiento de viviendas tanto propias como en renta.

- Mejorar los procesos de producción de la vivienda y promoción de sistemas constructivos socialmente apropiados.

- Impulsar la función que desempeña la vivienda como factor de ordenación territorial y estructuración interna de los centros de población.

- Apoyar la construcción de infraestructura de servicios para la vivienda, con la participación de la comunidad.

- Promover y apoyar la producción y distribución de materiales básicos para construir viviendas con el propósito de reducir sus costos.

- Integrar a la vivienda a su entorno ecológico sin alterarlo, preservando los recursos y características del medio ambiente.

- Informar y difundir los programas públicos habitacionales para que la población beneficiaria al conocerlos tenga la oportunidad de participar en ellos.

Al Sistema Nacional de Vivienda se le considera como el conjunto integrado y armónico de relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas que dan coherencia a todas las acciones, instrumentos y procesos de los sectores público, social y privado, orientados a la satisfacción de las necesidades de vivienda.

La vivienda de interés social es entendida como aquella cuyo valor, al término de su edificación, no excede de la suma que resulte de multiplicar por 10 el salario mínimo general elevado al año, vigente en la zona de que se trate.

A la política nacional de vivienda se le marcan los siguientes -- instrumentos y apoyos:

- Formulación, instrumentación, control y evaluación de los programas de vivienda.

- Normas para operar y conducir las acciones en materia de tierra para vivienda y para el otorgamiento de créditos y asignación de viviendas.

- Promoción y fomento de sociedades cooperativas de vivienda.

- Establecimiento de bases para coordinar dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con los gobiernos de los Estados y Municipios y con los sectores sociales y privados, en el establecimiento del Sistema Nacional de Vivienda.

Todas las dependencias, entidades y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal que lleven a cabo programas o acciones en materia de vivienda quedan sujetas a la ley en estudio.

Tratándose de la obligación prevista por el artículo 123 apartado "A", además de regirse por la legislación correspondiente, se sujetará a las disposiciones de la política general, los objetivos de esta ley y del Plan Nacional de Desarrollo.

A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología se le faculta para:

- Formular, coordinar, conducir y evaluar la política general de vivienda; también intervendrá del mismo modo en los programas habitacionales que determine el Ejecutivo Federal.

- Intervenir en la formulación de los proyectos de presupuestos anuales de las entidades de la Administración Pública Federal cuando -- funja como coordinador de sector para presentarlos a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

tración Pública Federal. y

3) Los programas operativos anuales de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y de las demás dependencias de la Administración Pública Federal.

Esta programación tendrá que sujetarse a lo dispuesto en la Ley en cuestión, en la Ley de Planeación y en el Plan Nacional de Desarrollo, siendo congruente con los programas estatales y municipales.

La encargada de formular el Programa Sectorial de Vivienda será la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología conjuntamente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios, los grupos sociales y particulares interesados.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología previo dictamen de la Secretaría de Programación y Presupuesto someterá el programa a consideración del Ejecutivo Federal, y una vez aprobado se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

El Programa Sectorial de Vivienda deberá contener: un diagnóstico de los problemas habitacionales en el país; los objetivos que se pretenden cumplir; la estrategia general, que se integrará por acciones básicas, señalamiento de prioridades y su previsible impacto en el sistema económico y social; los lineamientos para la programación institucional y anual, el señalamiento de prioridades y previsión de recursos; la articulación del programa con el gasto público y su vinculación presupuestal; cómo se va a llevar a cabo la coordinación con las Entidades Federativas y los Municipios; sobre qué bases se concertará con los sectores social y privado; en el manejo de instrumentos de políticas económica y social, relacionadas con la vivienda y quiénes serán los responsables de su ejecución, así como, la ejecución de proyec

tos estratégicos.

Entre las acciones y lineamientos básicos que debe comprender el programa están los siguientes:

- Suelo para vivienda y oferta pública en fraccionamientos populares.

- Producción y distribución de materiales de construcción.

- Producción y mejoramiento de la vivienda rural y apoyo a estas comunidades para su desarrollo.

- Fomento y apoyo a la autoconstrucción y a la vivienda de construcción progresista.

- Fomento a la producción y mejoramiento de viviendas a través de sociedades cooperativas.

- Tipificación y aplicación de diseños en la construcción de viviendas, tomando en cuenta criterios ecotécnicos.

- Canalización y aplicación de recursos financieros y asistencia crediticia de amplia cobertura para vivienda de interés social.

- Establecimiento de medidas de asistencia técnica, organización y capacitación social.

- Promoción y apoyo a los programas de vivienda de los gobiernos de las Entidades Federativas y Municipios.

Para que se de cumplimiento al Programa Sectorial de Vivienda, -- las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán otorgar todo su apoyo en los ámbitos que les correspondan a cada una.

El Programa Sectorial de Vivienda y los programas institucionales serán evaluados anualmente y los resultados tendrán que ser aprobados y evaluados.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología dictaminará sobre -

los programas que formulen las entidades de la Administración Pública Federal, estos dictámenes se remitirán a la Secretaría de Programación y Presupuesto para los efectos de aprobación en los casos de su competencia y para que los considere en el proceso de presupuestación.

Las entidades de la Administración Pública Federal que lleven a cabo acciones de vivienda, formularán sus programas operativos anuales, los que remitirán a la Secretaría de Programación y Presupuesto por medio de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, para que sean considerados previo dictamen en el presupuesto.

Las entidades de la Administración Pública Federal informarán a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología los avances y evaluación de sus programas anuales, con el fin de integrarlos al llevar a cabo la revisión y evaluación del Programa Sectorial de Vivienda.

También se contemplan programas para la construcción y mejoramiento de viviendas rurales, los que se ajustarán a la política sectorial de desarrollo rural integral.

La adquisición de tierra para la construcción de vivienda de interés social o para la constitución de reservas territoriales destinadas a fines habitacionales se considera de utilidad pública. Y será dirigida a la población con ingreso máximo de hasta cuatro veces el salario mínimo general de la zona que se trate, dándose preferencia a los de más bajos ingresos.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología realizará estudios que determinen, a nivel nacional, los requerimientos de tierra urbana para vivienda, tomando en cuenta las necesidades presentes y las del futuro inmediato, a efecto de elaborar programas de adquisición específicos.

Las entidades de la Administración Pública Federal podrán adqui--

rir y enajenar predios para destinarse a programas de vivienda, mediante la autorización de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

El Gobierno Federal podrá transmitir áreas o predios del dominio privado de la Federación cuando se trate de construir fraccionamientos populares o satisfacer necesidades de vivienda de interés social, para tal efecto la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología elaborará un catálogo de terrenos aptos considerando las condiciones básicas de equipamiento urbano y factibilidad de introducción de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado y electricidad, con el menor costo posible.

Esta ley contempla las sanciones que se habrán de aplicar a aquellos servidores públicos que para obtener un beneficio para sí o en favor de terceros autoricen la enajenación o enajenen inmuebles del dominio privado de la Federación.

En cuanto a la producción y distribución de materiales básicos, - los considera de interés social, por lo que se impulsará, bajo criterios de equidad social y productividad, sujetándose a las modalidades que dicte el interés público, la participación de los sectores público, social y privado en estos procesos, a efecto de reducir sus costos y asegurar su abasto suficiente y oportuno.

Las demandas preferidas serán aquellas de sociedades cooperativas y organizaciones sociales y comunitarias, de personas de escasos recursos para sus acciones de autoconstrucción de viviendas y de la población rural para la producción y mejoramiento de su vivienda.

El Ejecutivo Federal tendrá a su cargo promover la creación o el mejoramiento de mecanismos de distribución, almacenamiento, transformación, transporte y servicios de los materiales básicos para la construcción de vivienda.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la de Energía Minas e Industria Paraestatal y otras dependencias en las esferas de sus respectivas competencias, vigilarán que las autorizaciones, permisos o concesiones relacionadas con la producción y distribución de materia--les básicos para la construcción de vivienda, sean otorgadas conforme a esta ley.

Las normas y tecnología para la vivienda propiciarán la participa--ción de la población beneficiada en la producción y mejoramiento de su vivienda y tendrán por objeto elevar la calidad de las edificaciones.

Las normas de diseño arquitectónico deberán considerar los espa--cios interiores y exteriores y los elementos funcionales de la vivien--da y de sus servicios, así como el desarrollo de prototipos constructi--vos, considerando las distintas zonas del país y las modalidades habi--tacionales.

En este tipo de normas se deberá considerar las condiciones y ca--racterísticas de habitabilidad y seguridad para los diferentes tipos - de vivienda y de sus etapas de construcción.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las autoridades fi--nancieras y crediticias expedirán, las reglas para la operación y el o--torgamiento de créditos para viviendas producidas o mejoradas con re--cursos federales.

Los organismos que ejecuten o financien vivienda para los trabaja--dores, en cumplimiento a la obligación que consigna el artículo 123 de la Constitución General de la República, se regirán por lo previsto en sus respectivas leyes orgánicas y promoverán, en lo conducente, la a--plicación de las normas establecidas en el presente ordenamiento.

Para el otorgamiento de créditos o para la asignación o enajena--ción de las viviendas, tendrán los mismos derechos todos los posibles

beneficiarios, pero en igualdad de condiciones se dará preferencia a las personas de más bajos ingresos y a las que sean sostén de su familia.

Los organismos públicos federales de vivienda deberán incluir en el clausulado de los contratos de enajenación de vivienda, entre otras, la estipulación de que el adquirente de la vivienda sólo podrá transferir sus derechos de propiedad sobre la misma a otra persona que reúna los mismos requisitos y condiciones establecidos por el organismo para la enajenación de viviendas de este tipo y que se cuente con el consentimiento, dado por escrito, del propio organismo. Será nula y no producirá efecto jurídico alguno la transmisión de vivienda que se haga contraviniendo esta disposición.

En los contratos de otorgamiento de créditos para vivienda, se deberá estipular, como causa de rescisión, el hecho de que el acreditado utilice la vivienda para fin principal distinto al de habitación regular o que no la utilice.

Se faculta a los notarios y demás fedatarios públicos para vigilar que se cumplan con las estipulaciones, en las operaciones en que intervengan.

En los contratos de otorgamiento de créditos, se podrá pactar la afectación de derechos de los acreditados para que, una vez liberado el crédito, la vivienda se constituya en patrimonio de familia, en los términos del Código Civil respectivo.

Los organismos públicos federales de vivienda deberán dar publicidad a los listados de las personas beneficiarias de las acciones que realicen.

Para los efectos de esta ley se consideran sociedades cooperativas de vivienda, aquéllas que se constituyan con objeto de construir,

adquirir, mejorar, mantener o administrar viviendas, o de producir, obtener o distribuir materiales básicos de construcción para sus socios.

Sólo se considera con esa calidad, aquéllas que funcionen de acuerdo con las disposiciones que prevé la presente ley, así como la Ley General de Sociedades Cooperativas y otros ordenamientos aplicables.

Las sociedades cooperativas de vivienda podrán ser de los siguientes tipos:

1) De producción, adquisición o distribución de materiales básicos para la construcción de vivienda;

2) De construcción y mejoramiento de un solo proyecto habitacional;

3) De promoción continua y permanente, de proyectos habitacionales que atiendan las necesidades de sus socios, organizados en secciones o en unidades cooperativas; y

4) De conservación, administración y prestación de servicios para las viviendas multifamiliares o conjuntos habitacionales.

Las sociedades cooperativas de vivienda sólo podrán adquirir los bienes estrictamente necesarios para la consecución de sus fines, pudiendo constituir las comisiones y fondos sociales que considere necesarios la asamblea general.

La vigilancia del cumplimiento de las normas que rigen a las sociedades cooperativas de vivienda estará a cargo de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Los acuerdos y convenios de coordinación en los que se establecerán las bases para la operación administrativa del sistema nacional de vivienda y para el apoyo a la ejecución de los programas de vivienda estatales y municipales, serán celebrados por la Secretaría de Desarrollo

llo Urbano y Ecología.

El Gobierno Federal gestionará ante los gobiernos de las Entidades Federativas la creación de Comités Estatales de Normas y Promoción de Vivienda. En éstos participarán las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las de los Estados y Municipios, así como las organizaciones de los sectores privado y social interesados en el desarrollo habitacional.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología promoverá y celebrará convenios de concertación ajustándose a las disposiciones correspondientes con los colegios y asociaciones de profesionistas, con las instituciones docentes y de investigación, con las organizaciones sociales y con los particulares interesados en el desarrollo habitacional.

En el último artículo se prevé el Recurso de revisión, el cual podrá interponerse por los particulares inconformes con las resoluciones administrativas que se dicten con fundamento en la ley en estudio, sujetándose a las siguientes reglas:

a) El recurso se interpondrá ante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la resolución que se recurra.

b) En el escrito se precisarán nombre y domicilio del promovente, los agravios que considere le hayan sido causados y los elementos de prueba que considere necesarios; acompañando al escrito el documento que acredite la personalidad del promovente, cuando actúe en nombre y por cuenta de otro.

c) El recurso se tendrá por no interpuesto, cuando sea presentado fuera de término o cuando no se acredite la personalidad del promovente.

En términos generales, la Ley Federal de Vivienda es un ordena---

miento jurídico que reglamenta la construcción, mejoramiento y conservación de vivienda, tanto urbana como rural, para beneficiar al mayor número de personas; pretendiendo atender preferentemente a los trabajadores no asalariados, a los marginados de las zonas urbanas, a los campesinos y a la población de bajos ingresos.

Crea el Sistema Nacional de Vivienda y contempla la programación de acciones públicas de vivienda, a través del Programa Sectorial de Vivienda, de los programas institucionales de las Entidades de la Administración Pública Federal y de los programas operativos anuales de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y demás entidades de la Administración Pública Federal. También regula lo relativo al suelo para la vivienda considerándolo como de utilidad pública; reconoce la rectoría del Estado en los campos de producción y distribución de materiales para la construcción de viviendas de interés social, así como, las bases para el otorgamiento de crédito y asignación de vivienda.

Por otra parte, regula la creación y funcionamiento de las sociedades cooperativas de vivienda. La coordinación con los Estados y Municipios y la concertación con los sectores social y privado.

#### 2.4 Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994.

En el artículo 26 de la Constitución se establece que la rectoría estatal debe ejercerse a través de la técnica de planeación; esta planeación será obligatoria para la Administración Pública Federal, coordinada con las Entidades Federativas y concertada con los sectores público y social.

Así en cumplimiento de la disposición constitucional y de la Ley de Planeación, el Ejecutivo Federal tiene a su cargo elaborar el Plan Nacional de Desarrollo.

Este Plan recoge las propuestas de las dependencias y entidades - de la Administración Pública Federal, de los gobiernos de los Estados y los planteamientos que han formulado los principales grupos sociales, asimismo tiene como objetivo fundamental, entre otros, elevar productivamente el nivel de vida de los mexicanos, para lograrlo propone los medios tendientes a organizar y sumar las acciones y la participación de los ciudadanos, de sus organizaciones y del propio Estado.

"El Plan prevé atender las demandas prioritarias del bienestar social, aquellas que afectan directamente el nivel de vida de las mayorías: la seguridad pública, la educación, la salud y la asistencia social, la alimentación, la vivienda, la disponibilidad de servicios básicos, el acceso y promoción de la cultura, el deporte y el esparcimiento". (9)

En cuanto al problema habitacional reconoce que existen graves rezagos en la disponibilidad de vivienda digna y adecuada. Considera a la vivienda como una forma de fomentar la desconcentración y el arraigo, en concordancia con los criterios de la política regional.

La política de vivienda del país se propone lograr los siguientes objetivos:

- Avanzar en el cumplimiento del precepto constitucional de que cada familia cuente con una vivienda digna y decorosa;

- Convertir a la vivienda en un factor fundamental para el ordenamiento racional de los asentamientos humanos en el territorio nacional; y

- Aprovechar el efecto multiplicador que tiene la vivienda en la actividad económica para reactivar el aparato productivo y promover el

empleo.

Propone para lograr los anteriores objetivos, que se consolide el fortalecimiento de las acciones y concertaciones ya iniciadas.

En materia de financiamiento se otorgarán facilidades mediante -- plazos y condiciones de pago apropiadas a la capacidad del demandante, es decir, pagos proporcionales al salario que percibe, reduciendo la - necesidad del subsidio y permitiendo una recuperación adecuada de los créditos. Existiendo demandantes que no obstante que tienen ingresos - suficientes para cubrir los pagos e intereses de los créditos, no pueden hacer frente a los pagos iniciales, como el enganche, la escritura ción y los derechos. Para ellos se promoverán acciones como la insti ción de mecanismos de ahorro vinculados al costo de la vivienda y la - creación de instrumentos de captación a largo plazo, como el bono bancario para vivienda.

Se promoverá la utilización de predios baldíos intraurbanos, se - ampliarán los esquemas institucionales para el mejoramiento de vivien- da e introducción de servicios básicos, y se reforzarán las líneas de crédito individual destinadas a estos fines.

Mediante un mayor apoyo a la autoconstrucción, se estimulará el a provechamiento del enorme potencial que representa la capacidad de la sociedad, en cuanto a ahorro y trabajo, como una alternativa para aliviar el problema de la carencia de viviendas.

Se impulsará la construcción de viviendas para arrendamiento. Pa- ra ello tendrá que revisarse el marco jurídico que influye en la cons- trucción de vivienda para arrendamiento, asimismo empezarán a operar - programas para la adquisición de edificios de viviendas, muchas de e-- llas con renta congelada, transformando a los actuales inquilinos en - propietarios; y se promoverá la actualización de los Códigos y Procedi

mientos Civiles para que la Procuraduría Federal del Consumidor inter-  
venga en la solución de los problemas inquilinarios.

Habrà una intensificación en la regulación de la tenencia del sue-  
lo, aunada a la dotación de servicios básicos a través de programas de  
mejoramiento urbano integrado y se establecerán nuevos mecanismos para  
cubrir las indemnizaciones de expropiaciones ejidales.

Para el fomento de la vivienda en el campo, se fortalecerá el Fon-  
do Nacional para la Vivienda Rural.

En la construcción de viviendas se contribuirá a reducir su costo  
con medidas tendientes a garantizar el abasto oportuno, suficiente y -  
barato de materiales.

Con el establecimiento y desarrollo de normas y tecnología cons-  
tructiva se enfrentará el reto de la vivienda sin demérito de las con-  
diciones mínimas de calidad.

Una profunda simplificación administrativa de las gestiones de la  
construcción facilitará abatir los tiempos y costos en la construcción  
de vivienda. A este respecto, se continuará con la instalación y opera-  
ción de oficinas únicas municipales de trámites para la vivienda; se -  
concertará con los gobiernos estatales la desconcentración de las fa-  
cultades necesarias para que los ayuntamientos puedan expedir permisos  
y licencias para la construcción de vivienda; se impulsará la reduc-  
ción de los impuestos causados por escrituración, traslado de dominio  
y registro de hipotecas; y se fomentará ante los gobiernos locales la  
revisión de sus legislaciones en materia de condominios para su actua-  
lización y homogeneización.

Se apoyará la investigación y capacitación en materia de vivien-  
da, aprovechando la infraestructura de capacitación existente en mate-  
ria de diseño, construcción, conservación y administración; se concer-

tará con el sector privado, así como con organismos nacionales e internacionales, la obtención de apoyos para la investigación de vivienda; y se integrará un programa de capacitación y apoyo a las organizaciones sociales.

La importancia de este Plan radica en que todas aquellas acciones que en materia habitacional se programen y ejecuten, deberán coordinarse con lo que el mismo establece, para que exista congruencia entre lo planeado y lo ejecutado, pues existen diversos ordenamientos que regulan el derecho a la vivienda.

## C A P I T U L O I I I

### 3. ORGANISMOS DE VIVIENDA

#### 3.1 Disposiciones legales que regían el derecho de los trabajadores a una vivienda antes de la creación del INFONAVIT.

El antecedente más remoto de regulación jurídica en materia de vivienda en nuestro país, se encuentra en la Ley sobre Trabajadores expedida por el Emperador Maximiliano en 1865. (10)

Posteriormente se hace otro intento para dotar de vivienda a los obreros a principios del siglo XX. En 1906 se promulga la Ley sobre Casas de Obreros y Empleados Públicos para los residentes de la ciudad de Chihuahua, difundiéndose paralelamente el Programa del Partido Liberal, que expresaba la necesidad de que los patrones proporcionaran alojamiento higiénico a los trabajadores.

Pero es hasta 1916, en el Proyecto original de Constitución presentado ante el Congreso Constituyente, cuando se manifiesta en una forma más objetiva la necesidad de incluir dentro del texto constitucional este derecho social. Consignándose en el artículo 123, fracción XII; una vez que fue discutido y aprobado el dictamen de la Comisión Revisora; disponiéndose que en toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarían obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrían cobrar rentas que no excedieran del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Esta obligación también comprendía a las negociaciones que estuvieran situadas dentro de las poblaciones y emplearan a más de cien trabajadores.

(10) DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I. p. 267.

No obstante, que esta obligación patronal se estableció a nivel constitucional, no surtió ningún efecto, pues lamentablemente ninguna acción se ejercitó para obligar a los patrones a cumplirla.

En la Ley Federal del Trabajo de 1931, el legislador se limitó a repetir el texto constitucional, agregando que los ejecutivos Federal y Locales establecerían las condiciones y plazos dentro de los cuales los patrones deberían cumplir sus obligaciones habitacionales, de acuerdo a las necesidades que el trabajador tuviera, el tipo y duración del trabajo, la ubicación del centro de trabajo y las posibilidades económicas de la negociación. Esta adición a la Ley Laboral vino a provocar discrepancias entre las disposiciones dictadas por los Ejecutivos Federal y Locales, en virtud de que las circunstancias de las relaciones de trabajo eran muy diferentes, siendo esta la principal causa para que nuevamente la disposición constitucional en materia de vivienda careciera de observancia y aplicación práctica.

En el régimen del General Manuel Avila Camacho se implementaron algunas disposiciones concernientes al aspecto de vivienda, siendo éstas: el Acuerdo que crea el Comité Intersecretarial de la Habitación para los Trabajadores (D.O. de 19 de noviembre de 1941); el Reglamento de la Fracción III del Artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo para Empresas de Jurisdicción Federal (D.O. de 31 de diciembre de 1941); y el Reglamento de la Fracción III del Artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo para Empresas que no sean de Jurisdicción Federal (D.O. de 24 de febrero de 1942).

En ellos se planteaba, en términos generales, canalizar una parte de los beneficios que el patrón obtenía para constituir un capital de crédito, el cual sería destinado a la construcción de habitaciones.

De esta manera, el problema habitacional, se pretendía resolver -

de dos formas: el patrón podía cumplir con su obligación haciendo construir por su cuenta las casas de sus trabajadores o en caso de que pu pudiera o no deseara emprender la construcción de casas, podía tomar en arrendamiento inmuebles para ese mismo objeto, considerándose en ca da caso la situación y capacidad económica de cada negociación.

Por lo impreciso de estas disposiciones, para el efecto de que -- los patrones realizaran los actos conducentes a cumplir con la obligación constitucional de referencia, algunos patrones interpusieron Amparo, señalando básicamente el estado de incertidumbre en que los dejaba la nueva reglamentación y la inconstitucionalidad de los reglamentos, manifestando que no era facultad del Ejecutivo reglamentar lo ya reglamentado previamente por el Congreso, por lo que en 1942 la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucionales estos reglamentos. Quedando una vez más sin eficacia lo dispuesto por la fracción -- XII del artículo 123 constitucional.

El 31 de diciembre de 1965 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma a la fracción III del artículo 111 de la Ley Laboral, otorgando facultades al Ejecutivo Federal, así como a los Ejecutivos Locales, para crear un reglamento a fin de que los patrones cumplieran con sus obligaciones habitacionales. A pesar de esta reforma, nunca se expidió un nuevo reglamento, por lo que, de nueva cuenta, la obligación de los patrones quedó pendiente de precisar y reglamentar.

En el año de 1967 se formuló un anteproyecto de Ley Federal del - Trabajo, en el que se planteaban las bases de un sistema de arrenda---miento de vivienda con un pago no mayor del 6% anual del valor catas---tral de las viviendas y se prevenía la posibilidad de que se celebra---ran convenios entre trabajadores y patrones, para que en lugar de pro---porcionar habitaciones en arrendamiento, se crearan programas de finan---

ciamiento para que los trabajadores pudieran adquirir en propiedad las habitaciones.

Los patrones no aceptaron este anteproyecto, sosteniendo que, en caso de que las empresas tuvieran la necesidad de ampliar sus instalaciones y como consecuencia de ello, contratar nuevo personal, debían - aumentar proporcionalmente las habitaciones conforme al número de sus nuevos trabajadores. Y propusieron a cambio una aportación del 1% sobre las nóminas de sus trabajadores, proposición que no fue aceptada - por el Gobierno.

Ante la negativa al anteproyecto de Ley de 1967, se formuló otro, el cual se convirtió en Ley en el año de 1970.

El 23 de diciembre de 1969 se promulgó la nueva Ley Federal del Trabajo y entró en vigor el 1° de mayo de 1970. En ella se estableció un capítulo especial sobre la obligación habitacional.

Las nuevas disposiciones descansaban en un sistema flexible que tenían sus bases en las relaciones obrero-patronales pretendiendo resolver gradualmente el problema. Se estableció que serían los propios trabajadores y las empresas, en los contratos colectivos o convenios especiales, los que deberían establecer las modalidades para el cumplimiento de las obligaciones en materia habitacional.

Los patrones que debían cumplir con la obligación eran aquellos - cuyas empresas estuvieran situadas a una distancia de 3 kilómetros de las poblaciones o cuando siendo menor la distancia no hubiere servicio ordinario y regular de transporte. Igualmente lo estarían aquellas que estando dentro de las poblaciones ocuparan a más de 100 trabajadores.

Los beneficiarios de este derecho eran aquellos trabajadores de - planta con una antigüedad de por lo menos un año, excluyéndose a los - trabajadores eventuales y aquéllos que hubieran obtenido una vivienda

en cumplimiento del artículo 123 constitucional.

Por su parte los obligados tenían que notificar si disponían de habitaciones en número suficiente para satisfacer las necesidades de los trabajadores; las empresas que no se encontraran en esta situación, tendrían un plazo de tres años para la celebración de los convenios en que debería determinarse la forma y los términos para cumplir con sus obligaciones, los que se contarían a partir de la fecha en que entró en vigor la Ley. Para las empresas de nueva creación se concedió un año, computándose a partir de la fecha en que inició operaciones.

La Ley establecía que los convenios se celebrarían entre el patrón y el sindicato, en caso de no existir éste, se haría entre patrón y trabajador. Solicitando dicha celebración el trabajador o el sindicato.

La celebración de los convenios procedía en los siguientes casos:

1.- Cuando la empresa dispusiera de casas suficientes para satisfacer la necesidad pero existiera inconformidad respecto a ellas; 2.- Cuando la empresa tuviera habitaciones para los trabajadores, pero el número fuera insuficiente para satisfacer las necesidades; 3.- Cuando fueran empresas de nueva creación; 4.- Cuando las empresas ampliaran sus instalaciones.

Los convenios debían contener: el número de causa-habientes de la empresa o del establecimiento y el número de los que solicitaban el cumplimiento de la obligación; las condiciones del cumplimiento; las características de las habitaciones y el importe de la renta.

Si las habitaciones hubieran sido construidas para ser adquiridas por los trabajadores, se tendría que precisar además, la aportación de la empresa y el financiamiento para completar el costo de la construcción que debería ser cubierto por el trabajador.

En los convenios se determinaría si las habitaciones serían propiedad de la empresa, quien las daría en arrendamiento a los trabajadores, o si transmitiría a éstos la propiedad.

Si alguna empresa ampliaba sus instalaciones ocupando a más trabajadores debía celebrar nuevo convenio, en el cual tendría derecho preferente, a medida que se construyeran las viviendas, los trabajadores de mayor antigüedad en la empresa y en caso de igualdad se preferiría, primero a los jefes de familia y en segundo término a los sindicalizados. Como ya se mencionó con anterioridad, si un trabajador tenía en propiedad una vivienda otorgada por el mandato constitucional, no tenía derecho a otra vivienda, pero si la había adquirido por otro medio diverso al anterior, tendría que esperar a que fueran satisfechas las necesidades de los demás trabajadores de la empresa.

Las habitaciones podían ser unitarias o multifamiliares; indicándose en los convenios el número de habitaciones y los plazos en que deberían construirse, sus características tales como superficie, número y dimensiones de los cuartos, servicios sanitarios y de cocina y demás dependencias, así como, la aportación de las empresas y la forma que propusieran para financiar el costo de las construcciones. Pudiéndose construir habitaciones de diferentes características y costos, de conformidad con los salarios de los trabajadores.

En cuanto a las obligaciones para el caso de que se entregaran en arrendamiento, las empresas tenían la obligación de mantener las viviendas en condiciones habitables y hacer las reparaciones a las mismas; una segunda obligación era la de pactar provisionalmente con los trabajadores una compensación mensual, en tanto se les entregaran las habitaciones, en caso de no convenirse, sería fijada tomando en cuenta el tipo de habitación que le correspondería obtener y la diferencia en

tre la renta que podría cobrarse y la que tuvieran que pagar los obreros por una habitación semejante, la cual nunca fue pagada, pues dicha compensación debía pactarse precisamente en los convenios que se celebrarían entre patrones y trabajadores; y esta celebración no podía exigirse antes de que transcurrieran los tres años que se les dió de plazo a las empresas.

Las obligaciones de los trabajadores eran: pagar las rentas, pudiendo ser descontadas de su salario; cuidar de las habitaciones como propias; dar a conocer al patrón sus defectos y deterioros, desocuparla en un plazo de 45 días una vez que terminara la relación de trabajo, no usar la vivienda para fines distintos de los señalados en la Ley y no subarrendar las habitaciones.

También la Ley determinaba la competencia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje para conocer de los conflictos derivados del incumplimiento de la obligación en materia habitacional.

Si bien es cierto que el legislador hizo un esfuerzo considerable en la Ley de 1970 para regular el renglón relativo a la vivienda, la solución adolecía de efectividad y tenía muchas limitaciones, pues se dejaba a los patrones, trabajadores y sindicatos el derecho y la libertad para celebrar convenios en donde se establecieran las modalidades y se fijaran las condiciones en que deberían proporcionarse dichas habitaciones, propiciando una diversidad de soluciones. El problema sólo se afrontó en forma parcial, quedando al arbitrio y capacidad económica de la empresa la satisfacción de esta necesidad, agregando todavía el plazo de tres años que se les concedió para cumplir con su obligación habitacional.

El 1° de mayo de 1971, el movimiento obrero organizado formuló sus demandas en forma pública al Gobierno Federal, para que se busca--

ran mecanismos más operativos y eficientes para solucionar diversos -- problemas sociales, que por su naturaleza eran ya inaplazables, entre ellos se exigió se atendiera el de la vivienda para los trabajadores.

El día 17 del mismo mes y año, se celebró una reunión en la que -- participaron algunos Secretarios de Estado, así como representantes de los trabajadores y de los patrones organizados, dando como resultado -- la integración de una Comisión Nacional Tripartita. De ella emanó un A cuerdo obrero-empresarial avalado por el Estado, a partir del cual se reformó la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 constitucional y del Capítulo III, del Título IV de la Ley Federal del Trabajo. -- Simultáneamente a estas reformas se expidió la Ley del INFONAVIT.

### 3.2 La creación del INFONAVIT como un organismo de vivienda.

El INFONAVIT, como ya se dijo, tiene su origen en las reformas -- que se hicieron a la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 -- constitucional, en el año de 1972. El nuevo texto constitucional quedó en los siguientes términos: "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 habi taciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante -- las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vi-- vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y es tablecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habita ciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Fe-- deral, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recur

sos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

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

Esta reforma se complementó con una modificación prácticamente -- completa de las disposiciones contenidas en el Capítulo III del Título IV de la Ley Federal del Trabajo, así como con la expedición de una -- nueva ley que crea y establece la organización y funcionamiento del -- INFONAVIT, en atención a lo dispuesto por nuestra Carta Magna. Para -- tratar una vez más de llevar a la práctica una disposición constitucional, de aplicación hasta entonces nula.

La Ley que crea al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda pa  
ra los Trabajadores es considerada de utilidad social y de observancia general en toda la República.

El INFONAVIT es un organismo, con personalidad jurídica y patrimo  
nio propio. Tiene el carácter de organismo público descentralizado, de naturaleza eminentemente financiera, persigue fines habitacionales, su composición es tripartita, con competencia a nivel nacional y es un or  
ganismo fiscal autónomo.

El carácter de organismo público descentralizado se le atribuye - en virtud de que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala en su artículo 45 que: "Son organismos descentralizados las entidades creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten". A su vez la

Ley Federal de las Entidades Paraestatales confirma este carácter al -  
mencionar entre los objetivos de los organismos públicos descentraliza-  
dos: la prestación de servicios públicos o sociales o la obtención de  
recursos para fines de asistencia o seguridad social; objetivos que co-  
rresponden a la actividad del INFONAVIT.

Es un organismo de competencia nacional por dos razones: por su o-  
rigen normativo y por sus objetivos, pues su actividad se desarrolla -  
en toda la República y las obligaciones y derechos que corresponden a  
trabajadores y patrones, se extienden a todas las industrias y ramas -  
de la actividad económica, tanto de carácter federal, como de carácter  
local. El INFONAVIT lleva a cabo su actividad, extiende sus beneficios  
y exige el cumplimiento de las obligaciones respectivas, a la generali-  
dad de patrones y trabajadores, en todo el país tal como lo dispone el  
artículo 1° de su Ley de creación.

La ley que crea al INFONAVIT le atribuye expresamente en su artí-  
culo 30 el carácter de organismo fiscal autónomo, facultándolo el Cód-  
igo Fiscal de la Federación para que en caso de incumplimiento determi-  
ne el monto de las aportaciones habitacionales y de los descuentos omi-  
tidos por los patrones, señale las bases para su liquidación, los fije  
en cantidad líquida, requiera su pago y determine los recargos corres-  
pondientes.

El Instituto es un organismo eminentemente financiero, pues tiene  
como funciones primordiales: captar recursos, administrarlos y operar  
su aplicación al cumplimiento de sus objetivos fundamentales, como ---  
son: otorgar créditos, financiar la construcción de conjuntos habita-  
cionales que serán adquiridos por los trabajadores y entregar los depó-  
sitos a los trabajadores derechohabientes o a sus beneficiarios.

El INFONAVIT es un organismo que persigue fines habitacionales, -

toda vez que fue creado con la finalidad de lograr los objetivos ya --  
mencionados, cuidando que sus actividades se realicen dentro de una po-  
lítica integrada de vivienda y desarrollo urbano, para lo cual puede -  
coordinarse con otros organismos públicos y con las dependencias y en-  
tidades que en alguna forma estén relacionadas con el desarrollo habi-  
tacional.

Es un organismo de composición tripartita, porque sus órganos de  
gobierno están integrados por representantes de los trabajadores, de -  
los patrones y del Gobierno Federal.

Los órganos del INFONAVIT, según el artículo 6°, son: la Asamblea  
General, el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia, el -  
Director General, dos Directores Sectoriales, la Comisión de Inconfor-  
midades y de Valuación y las Comisiones Consultivas Regionales.

La Asamblea General es el órgano máximo del Instituto, y es res-  
ponsable de determinar la política y programas a realizar. Se integra  
en forma tripartita con 45 miembros propietarios y suplentes, designa-  
dos en la siguiente forma: 15 por el Ejecutivo Federal, 15 por las or-  
ganizaciones nacionales de trabajadores, y 15 por las organizaciones -  
nacionales patronales; la duración en su cargo es de 6 años, pudiendo  
ser removidos libremente por quien los designe. Deberá reunirse por lo  
menos dos veces al año y será presidida por cada sector rotativamente.  
Destacan entre sus atribuciones, la de examinar y aprobar, en su caso,  
dentro de los últimos tres meses del año, el presupuesto de ingresos y  
egresos y los planes de labores y de financiamiento del Instituto para  
el siguiente año; examinar y en su caso aprobar, los estados financia-  
rios de la institución; determinar la jurisdicción, el establecimiento  
y modificación o supresión de las Comisiones Consultivas Regionales --  
del Instituto; expedir los reglamentos del mismo; establecer las re---

plaz para el otorgamiento de créditos y para la operación de los depósitos; examinar y aprobar anualmente el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto; determinar a propuesta del Consejo de Administración, las reservas que deban constituirse para asegurar la operación del Fondo Nacional de la Vivienda y el cumplimiento de los demás fines y obligaciones del Instituto.

El Consejo de Administración está integrado por 15 miembros, propietarios y suplentes, designados por la Asamblea General a razón de 5 por cada sector, los miembros del Consejo no lo podrán ser de la Asamblea, la duración en el cargo será de 6 años, pudiendo ser removidos libremente por la Asamblea General a petición del sector que los hubiere propuesto. Será presidido por cada sector rotativamente y celebrará -- por lo menos dos sesiones al mes. Entre sus atribuciones destacan las siguientes: decidir sobre las inversiones y financiamiento del Instituto, a propuesta del Director General; resolver sobre la generalidad de las operaciones institucionales y la de estudiar y aprobar, en su caso, los nombramientos del personal directivo y de los Delegados Regionales; designar a los miembros de la Comisión de Inconformidades y de Valuación; y formular diversas propuestas a la Asamblea General para que este órgano tome las decisiones definitivas.

La Comisión de Vigilancia está integrada por 9 miembros, propietarios y suplentes, 3 por cada sector, designados por la Asamblea General. Tiene las siguientes atribuciones: vigilar la legalidad de la Administración de los recursos, gastos y operación institucionales; practicar la auditoría de los estados financieros y comprobar los avalúos de los bienes relativos a las operaciones del Instituto, cuando lo estime conveniente; proponer a la Asamblea y al Consejo de Administración, en su caso, las medidas que juzgue convenientes para mejorar el

funcionamiento del Instituto, y en los casos que lo ameriten, citar a la Asamblea General.

El Director General es designado por la Asamblea General a propuesta del Presidente de la República. Funge como funcionario competente para desarrollar las atribuciones derivadas del carácter de organismo fiscal autónomo que tiene el INFONAVIT, teniendo además, las siguientes funciones: representa legalmente al Instituto con todas las facultades que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, actos de administración y dominio, pudiendo delegar dicha representación, así como otorgar y revocar poderes generales o especiales; asistir a las sesiones tanto de la Asamblea General como del Consejo de Administración, con voz, pero sin voto; ejecutar los acuerdos del Consejo de Administración; presentar anualmente al Consejo los estados financieros y el informe de actividades del ejercicio anterior, los presupuestos de ingresos y egresos, el proyecto de gastos de los planes de labores y de financiamiento para el año siguiente, el informe mensual de las actividades del Instituto y los proyectos concretos de financiamiento; así como, nombrar y remover al personal del Instituto, señalándole sus funciones y remuneraciones.

Existen además dos Directores Sectoriales, uno por cada sector, que tendrán como función el enlace entre el sector que representan y el Director General. Más que directores, estas personas tienen el carácter de consejeros del Instituto, pues su función no es ejecutiva o administradora, sino exclusivamente de coordinadores de sector.

La Comisión de Inconformidades y de Valuación, está integrada en forma tripartita con un miembro por cada representación, designados por el Consejo de Administración, por cada miembro propietario se designará un suplente. Esta Comisión es un órgano eminentemente técnico,

cuyas atribuciones se concretan fundamentalmente al conocimiento, tramitación y resolución de los recursos de inconformidad que se promuevan ante el Instituto, por los patrones, los trabajadores o sus causahabientes o beneficiarios en los términos del reglamento correspondiente y con sujeción a los criterios establecidos por el Consejo de Administración. La misma Comisión tiene facultades para conocer, tramitar y dictaminar las controversias de valuación que se susciten sobre el valor de las prestaciones que los patrones estuviesen otorgando a los trabajadores a su servicio en materia habitacional con anterioridad a la vigencia del actual régimen habitacional, con el objeto de determinar las aportaciones que dichos patrones deban enterar al INFONAVIT o si quedan exentos de esta obligación.

Las Comisiones Consultivas Regionales se integran en forma tripartita, con un mínimo de 3 miembros propietarios y suplentes, que serán nombrados por el Consejo de Administración a propuesta, respectivamente, de los representantes de cada uno de los tres sectores implicados en el INFONAVIT. Dichas comisiones desarrollarán sus actividades en -- las áreas territoriales que determine la Asamblea General, teniendo -- las atribuciones y funciones siguientes: sugerir al Consejo de Administración, a través del Director General, la localización del sitio más adecuado para desarrollar proyectos habitacionales, susceptibles de -- ser financiados; opinar sobre esos proyectos en sus respectivas regiones; vigilar que los contratos de obra se ejecuten conforme a las especificaciones convenidas y, atender en general las solicitudes de información que formule el Director General o cualquier órgano del Instituto, según lo determine la Ley y el Reglamento respectivo.

Con respecto al patrimonio del Instituto, éste se integra básicamente, por el Fondo Nacional de la Vivienda, que a su vez, se constitu

ye con las aportaciones que deben hacer los patrones por cada uno de los trabajadores a su servicio, en los términos de las disposiciones correspondientes.

Los sujetos que intervienen en la relación jurídica derivada de la obligación patronal de aportar a un fondo habitacional son el patrón y cada uno de los trabajadores a su servicio.

Todos los patrones están obligados a inscribirse e inscribir a sus trabajadores al Fondo Nacional de la Vivienda, y a pagar por ellos las aportaciones respectivas; existiendo algunas excepciones.

La generalidad de los trabajadores que prestan sus servicios a los patrones son sujetos beneficiarios del régimen del INFONAVIT, existiendo algunas excepciones específicas marcadas por la Ley Federal del Trabajo, y que se refieren de manera permanente a los trabajadores domésticos y de manera temporal, a los deportistas profesionales y a los trabajadores a domicilio, en tanto el Ejecutivo Federal establezca las modalidades y fechas para su incorporación. Fuera de estas dos excepciones puede afirmarse que toda aquella persona que tenga la calidad de trabajador, en los términos de la Ley Laboral, tiene derecho a verse favorecido por los beneficios que otorga el Fondo Nacional de la Vivienda.

Las aportaciones habitacionales se cuantifican aplicando el 5% a los salarios que perciban los trabajadores, incluyéndose en ellos todas las percepciones en efectivo y en especie, que reciban los propios trabajadores. Mencionándose en la Ley Laboral, para evitar confusiones, cuáles son los conceptos que quedan excluidos del salario base que es utilizado para realizar la aportación habitacional. Igualmente determina que cuando el salario de los trabajadores exceda del equivalente a 10 veces el salario mínimo del área geográfica correspondien-

te, será dicha suma la que se considere como base máxima para calcular las aportaciones.

El pago de las aportaciones se hará directamente ante las oficinas recaudadoras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y de las demás oficinas autorizadas por la misma dependencia, pudiéndose hacer también a través del sistema bancario nacional. El pago se hará por medio de formas fiscales uniformes elaboradas por el INFONAVIT y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los patrones deben pagar las aportaciones habitacionales por los trabajadores a su servicio mensualmente a más tardar el día 7 del mes subsecuente al periodo que se cubra, cuando se trate de personas morales con finalidades lucrativas o eminentemente empresariales; y se hará bimestralmente, a más tardar el día 15 del mes siguiente al bimestre que corresponda, cuando se trate de patrones que sean personas físicas o que siendo personas morales no realicen actividades lucrativas.

Cuando el patrón no cumple oportunamente con el pago de las aportaciones, tiene la oportunidad de hacerlo extemporáneamente, mediante pago diferido o en varias exhibiciones, teniendo que pagar los recargos a la tasa que fije la Ley de Ingresos de cada ejercicio en relación con el Código Fiscal de la Federación, o bien, de acuerdo a las facilidades que pudiera concederle el INFONAVIT, por conducto de la Comisión Permanente del Consejo de Administración.

Puede suceder que se hagan pagos indebidos o en exceso, en estos casos, los patrones podrán solicitar la devolución de las cantidades indebidamente enteradas, solicitándolo al propio INFONAVIT, mediante un sencillo procedimiento administrativo, consistente en la presentación de una solicitud, la que irá acompañada de la documentación con -

la que se acredite tanto el pago de una determinada cantidad como las circunstancias o motivos por los que se dió el pago indebido o en exceso.

El artículo 3° de la Ley del INFONAVIT, señala como objetivos institucionales los siguientes:

"I. Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda;

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

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

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

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

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

IV. Lo demás a que se refiere la fracción XII del Apartado A del artículo 123 constitucional y el título cuarto, capítulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como lo que esta Ley establece".

Los créditos habitacionales que se conceden a los trabajadores -- comprenden: la tasa de interés, los plazos de amortización, la liberación de adeudos, el derecho a prórroga en la amortización del crédito habitacional, las consideraciones generales sobre el otorgamiento de -- créditos y las reglas generales sobre amortización de los créditos habitacionales.

Con respecto a la tasa de interés y según lo dispuesto por el artículo 44 de la Ley del INFONAVIT, los créditos habitacionales otorgados por el Instituto, en general, devengarán un interés del 4 % anual sobre saldos insolutos. En relación a los plazos de amortización la --

Ley señala que los créditos habitacionales podrán amortizarse en un --plazo no menor de 10 ni mayor de 20 años, no obstante lo anterior, el trabajador puede amortizar su crédito en un plazo menor de 10 años si así lo estima pertinente.

Para la liberación del adeudo se estará a lo dispuesto por el artículo 51 de la Ley del INFONAVIT, el cual señala que todos los créditos que el Instituto otorgue a los trabajadores 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, -gravámenes o limitaciones de dominio a favor del Instituto y derivados de dichos créditos, quedando a cargo del INFONAVIT el costo del segu--ro.

Este artículo se modificó el 8 de febrero de 1985, para estable--cer la posibilidad de que los trabajadores que hubieren recibido créditos gocen adicionalmente de una protección importante, como es liberar de pago los préstamos cuando aquéllos sufran una incapacidad total permanente o fallezcan. Siendo de vital importancia que al adquirir el --crédito, los trabajadores designen expresamente a sus beneficiarios, -pues la adjudicación del inmueble libre de todo gravamen se producirá en favor de quienes haya designado el propio trabajador.

Tratándose de los casos de incapacidad parcial permanente, cuando ésta sea del 50% o más o invalidez definitiva en los términos de la --Ley del Seguro Social, se liberará al trabajador acreditado del adeudo y de los gravámenes o limitaciones de dominio a favor del Instituto, -siempre y cuando, no sea sujeto de una nueva relación de trabajo por -un periodo mínimo de 2 años, lapso durante el cual gozará de una pró--rroga sin causa de intereses, para el pago de su crédito.

El derecho a la prórroga en la amortización del crédito habitacioo

nal se establece en el artículo 41 de la Ley del INFONAVIT, el cual establece que todos los trabajadores acreditados tienen el derecho de ser beneficiados con una prórroga, sin causa de interés, en los pagos de amortización por concepto de capital e intereses, hasta por un máximo de 12 meses, contados a partir de la fecha en que el acreditado haya dejado de ser sujeto de la relación de trabajo. La prórroga terminará anticipadamente en caso de volver a estar sujeto a una relación de trabajo.

Para el otorgamiento de créditos el Instituto deberá tomar en cuenta en primer término la necesidad de vivienda de los trabajadores derechohabientes, la cual podrá deducirse de circunstancias concretas como son: su nivel de ingresos, el número de dependientes económicos que tenga y las condiciones particulares de su habitación actual.

Para la amortización de créditos habitacionales se estará a lo dispuesto por los artículos 97 fracción III y 110 fracción III de la Ley Federal del Trabajo, así como, 29 fracción III de la Ley del INFONAVIT, quienes señalan que los trabajadores acreditados deben amortizar los créditos habitacionales que les haya otorgado el INFONAVIT, mediante descuentos bimestrales que serán realizados por los patrones en los salarios y mediante el entero que de los mismos se lleven a cabo ante el Instituto.

Esta obligación patronal da inicio desde el momento en que el Fondo Nacional de la Vivienda informa al patrón que el trabajador ha sido beneficiado con un crédito habitacional, a través de un formato denominado Aviso de Retención, concluyendo cuando el trabajador termina de amortizar el crédito o deja de ser sujeto de la relación laboral, en cuyo caso el patrón debe enviar el Aviso de Baja al Instituto, así como, el Talón de Liberación a la Retención, so pena, de que en los términos

del artículo 10 del Reglamento para Enterar y Efectuar descuentos al -  
INFONAVIT, continúe siendo el responsable solidario frente al Institu-  
to del pago de los abonos.

Por otra parte, el trabajador debe continuar amortizando su crédit  
to mediante los descuentos que haga el nuevo patrón a quien preste sus  
servicios, o bien, pagando directamente al Instituto en el caso de no  
reanudar una nueva relación de trabajo, a través de su incorporación -  
al Régimen de Continuación Voluntaria o al Régimen Especial de Amorti-  
zación, una vez transcurrida la prórroga a que tiene derecho.

El órgano encargado de aprobar el porcentaje de descuento para la  
amortización de los créditos es el Consejo de Administración, el cual  
deberá señalar el porcentaje que se descontará de la percepción sala--  
rial del acreditado.

Los créditos por su aplicación específica se dividen en cinco lí-  
neas: I. Para la adquisición de vivienda cuya construcción es financia  
da por el INFONAVIT; II. Para adquisición de vivienda propiedad de ter  
ceros; III. Para construcción de vivienda en terreno propio; IV. Para  
ampliación, reparación o mejoramiento de vivienda propia; y V. Para pa  
go de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores.

Los trabajadores que adquieran viviendas cuya construcción es fi-  
nanciada por el INFONAVIT, solamente pueden destinarla para habitación  
familiar, no pudiendo ceder, enajenar, arrendar o transmitir la pose--  
sión o cualquier otro derecho real que tenga sobre el inmueble a menos  
que cuenten con autorización expresa y por escrito del Instituto, tam-  
poco podrán invadir de cualquier forma los bienes comunes de los condo  
minios, los acreditados deben también habitar regularmente la vivienda  
respectiva, sin poder ausentarse por más de 6 meses sin la autoriza--  
ción del Instituto.

En caso de que el trabajador incumpla con la obligación señalada, el Instituto tiene facultades para cancelar el crédito y dar por rescindido el contrato, teniendo el acreditado o quien ocupe la vivienda, un plazo de 45 días naturales para desocupar la vivienda, los que empezarán a computarse a partir de la fecha en que reciba el aviso respectivo, estando el INFONAVIT en posibilidad de recuperar la vivienda y de que se apliquen en su favor, las cantidades cubiertas hasta la fecha de la desocupación, considerándolas como un pago por el uso de la vivienda.

Los financiamientos para la construcción de conjuntos habitacionales destinados a ser adquiridos por los trabajadores, mediante el crédito que les otorgue el Instituto, sólo se concederán por concurso, tratándose de programas habitacionales aprobados por el mismo y que se ajusten a las disposiciones aplicables en materia de construcción, se harán conforme a criterios que tomen debidamente en cuenta la equidad y su adecuada distribución entre las distintas regiones y localidades del país. La promoción de vivienda según las Reglas que la regulan, se define como el programa de construcción de casas habitación, propuesto al Instituto, a nombre de un grupo de trabajadores sindicalizados o no sindicalizados, debidamente identificados y que sean derechohabientes del Instituto. En su caso, las promociones podrán referirse no sólo a la construcción de viviendas en sí, sino a la adquisición y urbanización del terreno, a las obras de infraestructura de servicios y al equipamiento urbano correspondiente.

La intervención del INFONAVIT radica en la aprobación que hace al financiamiento para el programa a través del Consejo de Administración, y vigilando cada promoción de vivienda, a fin de verificar que se cumplan todos y cada uno de los requisitos que establecen las Re---

glas a que se someten las promociones de vivienda y en general la normatividad que rige al Instituto.

En la Ley Federal del Trabajo se precisa que las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda son gastos de previsión social de las empresas y se aplicarán en su totalidad a constituir depósitos en favor de los trabajadores.

La reglamentación relativa al Fondo de Ahorro o Entrega de Depósitos, se encuentra en los artículos 141 de la Ley Federal del Trabajo, así como 35, 36, 40, 59, 60 y 61 de la Ley del INFONAVIT, en estas disposiciones se establecen las características generales de los depósitos, los casos, términos y condiciones en que procede su entrega, también se mencionan las alternativas que tienen aquellos que están en posibilidades de continuar siendo sujetos del régimen del INFONAVIT.

El Fondo de Ahorro se constituye por depósitos de dinero sin causa de intereses en favor de los trabajadores. Son acreditables individualmente y en favor del trabajador que los cubre, estando exentos de toda clase de impuestos.

La entrega de depósitos procede por las siguientes causas: Incapacidad total permanente, incapacidad parcial permanente del 50% o más, invalidez definitiva, jubilación, muerte del trabajador, y terminación de la relación de trabajo.

La incapacidad total permanente se produce cuando el trabajador - pierde sus facultades o aptitudes, quedando imposibilitado para desempeñar cualquier trabajo por el resto de su vida, en este caso el trabajador tiene derecho a que se le entregue el total de sus depósitos, -- más una cantidad adicional igual a dichos depósitos, teniendo que solitarlo por escrito y acreditar su estado físico; sin importar el origen de la incapacidad.

La incapacidad parcial permanente del 50% o más, es aquella en la que existe una disminución definitiva de las facultades o aptitudes -- del trabajador para laborar, en una proporción del 50% o más, respecto de la pérdida total de las mismas. En este supuesto si se toma en cuenta su origen, requiriéndose que la incapacidad haya sido originada por un riesgo de trabajo, disponiéndose que se le entregue al trabajador - el total de los depósitos constituidos a su favor, así como una cantidad adicional igual a dichos depósitos, debiendo solicitarlo por escrito, comprobar la disolución de la relación laboral y de su estado físico.

En la invalidez definitiva, el trabajador debe hallarse imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo acorde a su capacidad formación profesional y ocupación anterior, una remuneración superior al 50% de la habitual que en la misma región reciba un trabajador sano, - de semejante capacidad, categoría y formación profesional, si dicha invalidez se deriva de un riesgo que no sea de trabajo, o bien, defectos o agotamiento físico o mental, o de una afección o situación de naturaleza permanente que le impida trabajar. Cuando el trabajador se encuentra en este supuesto tiene derecho a la entrega total de los depósitos constituidos en su favor y de una cantidad igual a dichos depósitos, - sin mas trámites que solicitarlo por escrito y acreditar el estado físico que alude.

Se dice que un trabajador se ha jubilado, cuando obtiene una pensión periódica y vitalicia, que lo libera de la obligación de seguir - prestando sus servicios a un patrón, después de haber laborado cierto tiempo, el cual es determinado por la legislación correspondiente. En este supuesto el Instituto debe otorgar al jubilado el total de los depósitos constituidos a su favor, así como, una cantidad adicional e i-

igual a esos depósitos, debiendo solicitarlo por escrito y acreditar su situación de jubilado.

Cuando el trabajador muere, los beneficiarios son los que tienen derecho a la entrega total de los depósitos constituidos en favor del ya fallecido, así como, a una cantidad adicional e igual a los depósitos acumulados, en el orden que la Ley del INFONAVIT marca. Para que la entrega proceda, los presuntos beneficiarios lo solicitarán por escrito acompañando las pruebas que acrediten el fallecimiento del trabajador y el carácter de beneficiarios del mismo.

Para que a un trabajador se le devuelvan los depósitos constituidos a su favor, en el caso de ya no estar sujeto a una relación laboral, debe reunir los siguientes requisitos: que haya permanecido desempleado, o por lo menos fuera del régimen del INFONAVIT durante un periodo mínimo de 12 meses y contar con 50 años o más de edad, siempre y cuando, la subsistencia de la relación de trabajo no esté sujeta a un juicio ante la Junta de Conciliación y Arbitraje competente. Una vez que satisfaga los requisitos anteriores tendrá derecho a la entrega de sus depósitos, solicitándolo también por escrito y comprobando su forma de vida durante los 12 meses inmediatos anteriores a la petición, así como su edad.

La continuación voluntaria es una alternativa que la legislación contempla para aquellos trabajadores que desean seguir dentro del régimen, y no solicitar la entrega de los depósitos constituidos a su favor. Este derecho puede ejercerse en los casos de terminación de la relación laboral y de jubilación; supuestos en los cuales los trabajadores deben pagar directamente ante el Instituto.

En los casos de inconformidad de las empresas, de los trabajadores o de sus beneficiarios sobre la inscripción en el Instituto, dere-

cho a créditos, cuantía de aportaciones y de descuentos, así como, sobre cualquier acto del Instituto que lesione derechos de los trabajadores inscritos, de sus beneficiarios o de los patrones, se podrá promover ante el propio Instituto un recurso de inconformidad. La encargada de instruirlo y tramitarlo es la Comisión de Inconformidades y de Valuación.

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Fiscal de la Federación son competentes también para resolver controversias - entre trabajadores o sus beneficiarios y el Instituto, y entre este último y los patrones; siendo optativo agotar previamente el recurso de inconformidad mencionado.

### 3.3 Beneficios y perjuicios que trajo a los trabajadores la creación - del INFONAVIT.

La creación del INFONAVIT como un organismo de vivienda trajo sin duda beneficios y perjuicios a los trabajadores, mismos que se tratarán de exponer en este apartado, tomándose como punto de referencia la existencia o no de un Contrato Colectivo de Trabajo, en virtud de que la Ley de 1970 establecía que el cumplimiento de la obligación habitacional se llevaría a cabo mediante un convenio entre patrón y sindicato o a falta de éste, entre patrón y trabajador.

#### A) Cuando existía Contrato Colectivo de Trabajo

Para el desarrollo de este y del siguiente punto, se tratarán en primer término los beneficios y a continuación los perjuicios que trajo consigo la nueva reglamentación que creó al INFONAVIT.

Los trabajadores que habían suscrito un convenio en la forma y -- términos legales, en nada se beneficiaron, porque la existencia del -- contrato garantizaba el cumplimiento de la obligación habitacional.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

El perjuicio más grave consistió en que lo preceptuado por la ya comentada fracción XII del artículo 123 constitucional dejara de ser exigible a través del derecho de huelga. A partir de este momento la relación entre patrón y trabajador vuelve a quedar en desequilibrio, - siendo los trabajadores los más afectados. A esto hay que agregar algunas situaciones desfavorables, contempladas dentro de la Ley del - - - INFONAVIT, así como, en el funcionamiento y administración del Instituto.

B) Cuando no existía Contrato Colectivo de Trabajo

Con el nacimiento del Fondo Nacional de la Vivienda surge la posibilidad de beneficiar a todas aquellas personas que teniendo el carácter de trabajador, rijan sus relaciones de trabajo por el Apartado "A" del artículo 123 constitucional y por la Ley Federal del Trabajo, sin importar el número de trabajadores con que cuente la negociación, ni la lejanía o la cercanía que exista entre ésta y la población, ni el servicio de transporte, ni la antigüedad en el trabajo, como se establecía en la legislación anterior.

En este supuesto los trabajadores no contaban con ningún apoyo jurídico dentro del campo laboral para poder exigir el cumplimiento de las obligaciones a cargo del patrón a quien prestaban sus servicios. - Al ocurrir las reformas en 1972, sí se beneficia a los trabajadores, aunque no en la medida que se pretendía. Con el nuevo sistema el cumplimiento de la obligación habitacional deja de ser objeto de convenio y se establece que todas las empresas deben descontar y enterar al Instituto un 5% sobre el salario de sus trabajadores, para que el Fondo pueda cumplir con su objeto.

Entre los beneficios más importantes se encuentran los siguientes: ya no se corre el riesgo de que las negociaciones se desmembraran

para evitar cumplir con su obligación de proporcionar habitaciones, -- por tener menos de 100 trabajadores; que al terminar la relación laboral se perdiera el derecho al crédito o a la vivienda; los trabajadores no sindicalizados también pueden solicitar créditos; las aportaciones que se constituyen en depósitos a favor de los trabajadores, pueden devolverse en ciertos supuestos; es un crédito accesible y cómodo, porque las tasas de interés son muy bajas y los plazos de amortización son de hasta veinte años; los patrones son los encargados de hacer los descuentos y enterarlos al Instituto y en caso de que el trabajador sufra una incapacidad total permanente o muera, éste o sus beneficiarios quedan liberados del crédito.

Por otra parte los conjuntos habitacionales financiados por el -- INFONAVIT han ayudado, en cierta medida, a evitar los asentamientos irregulares y la especulación de terrenos para la construcción de viviendas. De los últimos datos estadísticos proporcionados por el propio Instituto, se desprende que sí se benefició a los trabajadores con su creación, pues se ha dotado de vivienda a un número considerable de ellos.

Con respecto a los perjuicios, como ya se mencionó en el punto anterior, el más grave es la pérdida del derecho de huelga para exigir el cumplimiento de la obligación en materia de vivienda, con esta pérdida se deja a los trabajadores sin ninguna oportunidad para reclamar el derecho que garantiza la satisfacción de una de sus necesidades esenciales.

Dadas las circunstancias que prevalecían en aquella época dentro del ámbito político, se usó como un medio de control y dominación. Las concesiones eran y posiblemente siguen siendo selectivas y limitadas, en virtud de que solamente los sindicatos que apoyan la política esta-

tal se ven favorecidos.

Gran parte de las promociones se encuentran en manos del sindicalismo oficial y se excluye a los sindicatos independientes al igual -- que a los trabajadores que están en contra de las disposiciones de los líderes oficiales.

No obstante que las aportaciones se constituyen en depósitos a favor de los trabajadores, su devolución se hace en condiciones desfavorables. El trabajador tiene derecho a la entrega del total de sus depósitos en los siguientes casos: por incapacidad total permanente; por incapacidad permanente del 50% o más; por invalidez definitiva; por jubilación; por muerte del trabajador y por haberse terminado la relación de trabajo, siempre y cuando, en este último caso, haya permanecido desempleado por un periodo mínimo de doce meses y haya cumplido 50 años o más. Siendo que en un principio se estimó que serían devueltos cuando en un lapso de 10 años el trabajador no resultara beneficiado con un crédito.

Este nuevo mecanismo implica un cumplimiento indirecto, porque la obligación consiste simplemente en descontar y enterar al Instituto, -- en realidad el patrón no cumple con su obligación sino que sólo contribuye a que se dé cumplimiento a través del INFONAVIT, siendo esta institución la responsable de dotar de vivienda a los trabajadores.

### 3.4 El FOVISSSTE.

El 28 de diciembre de 1972 fue publicado el decreto de adiciones y reformas a la Ley del ISSSTE, que dió origen al Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores -- del Estado, cuyo objetivo institucional es el de proporcionar a los -- trabajadores al servicio del Estado, créditos baratos y suficientes pa

ra que adquirieran viviendas cómodas e higiénicas.

Este Fondo de la Vivienda se constituyó para cumplir con los fines a que se refiere la fracción XI, inciso f) del Apartado "B" del artículo 123 constitucional; el inciso h) de la fracción VI del artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; y las fracciones XIII y XIV del artículo 3° de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Como antecedente del FOVISSSTE tenemos a la Dirección de Pensiones Civiles y Retiro, creada en 1925 con la finalidad de atender la seguridad social de los trabajadores. En 1938 la Ley que creó a esta Dirección sufre algunas reformas y a raíz de ellas, se le destina a dar atención a todos los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión. Ya para 1959 se transforma en el ISSSTE.

A partir de 1960 y como consecuencia de la creación y adición del Apartado "B" al artículo 123 de nuestra Constitución, los empleados públicos pasan a ocupar la categoría de trabajadores, y en consecuencia el Estado en calidad de patrón, tiene la obligación expresa de proporcionar viviendas a sus trabajadores.

El objetivo general del Fondo de la Vivienda del ISSSTE es el de establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores, obtener crédito barato y suficiente mediante préstamos con garantía hipotecaria, los cuales son otorgados por una sola vez, así como, coordinar y financiar programas de construcción destinados a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores que carezcan de ellas.

Según el artículo 55 del Capítulo Séptimo, de la Sección Primera del Estatuto Orgánico del ISSSTE: "La administración del Fondo de la Vivienda a cargo del Instituto tiene por objeto establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores incorporados

al régimen de la ley obtener, por una sola vez, crédito barato y suficiente mediante préstamos con garantía hipotecaria sobre inmuebles urbanos, para adquirir, construir, reparar y ampliar o mejorar su vivienda, para el pago del enganche, gastos de escrituración y en su caso la constitución de un fideicomiso de apoyo cuando tenga por objeto la adquisición de vivienda de interés social, amortizar pasivos adquiridos por dichos conceptos, así como coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores, mediante créditos que otorgue el instituto directamente o con la participación de entidades públicas y/o privadas".

A) Estructura orgánica del FOVISSSTE

Los órganos del Fondo de la Vivienda de acuerdo a la Ley del - - ISSSTE y al Manual de Organización del FOVISSSTE son: la Comisión Ejecutiva, la Vocalía Ejecutiva, el Secretariado Técnico de Concurso de - Obra, la Subdirección Técnica, la Subdirección de Crédito, la Subdirección de Finanzas, la Subdirección de Administración, la Subdirección - de Vivienda y la Subdirección de Asuntos Jurídicos y Notariado.

La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda estará integrada - por nueve miembros; uno será designado por la Junta Directiva, a propuesta del Director del Instituto, el cual fungirá como Vocal Ejecutivo de la Comisión; un vocal nombrado por cada una de las siguientes dependencias: Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; y cuatro vocales más nombrados a propuesta de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado. Por cada vocal propietario se designará un suplente.

Los Vocales de la Comisión Ejecutiva no podrán ser miembros de la

Junta Directiva y durarán en sus funciones todo el tiempo que subsista su designación, pudiendo ser removidos libremente a petición de quienes los hayan propuesto. Sus atribuciones son las siguientes: decidir a propuesta del vocal ejecutivo, las inversiones de los recursos y financiamiento del fondo; resolver sobre las operaciones de fondo, excepto aquellas que por su importancia ameriten acuerdo expreso de la Junta Directiva, la que deberá acordar lo conducente dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que se haga la petición correspondiente; - examinar y en su caso aprobar y presentar, a la Junta Directiva los -- presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y financiamiento, así como los estados financieros y el informe de labores formulados por el vocal ejecutivo; presentar a la Junta Directiva para su aprobación el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del fondo, los que no deberán exceder del 1.5% de los recursos totales que administre; proponer a la Junta Directiva las reglas para el otorgamiento de créditos, así como, para la operación de los depósitos a que se refiere esta Ley; efectuar los avalúos de bienes inmuebles que se ofrecen en garantía al Instituto y las demás que le señale la Junta Directiva.

Las obligaciones y facultades de la Vocalía Ejecutiva son : convocar a los miembros de la Comisión Ejecutiva a las sesiones que ésta celebre; asistir a las sesiones de la Junta Directiva con voz pero sin voto, para informar de los asuntos del fondo; ejecutar los acuerdos de la Junta Directiva y de la Comisión Ejecutiva, relacionados con el fondo; presentar anualmente a la Comisión Ejecutiva, durante los dos primeros meses del año siguiente, los estados financieros y el informe de actividades del ejercicio anterior; presentar a la Comisión Ejecutiva, a más tardar el último día de septiembre de cada año, los presu----

puestos de ingresos y egresos, el proyecto de gastos y los planes de labores y de financiamiento para el año siguiente; presentar a la consideración de la Comisión Ejecutiva un informe mensual sobre las actividades de la propia comisión; presentarle a la misma para su consideración y en su caso aprobación, los proyectos concretos de financiamiento; proponer al Director General, los nombramientos y remociones del personal técnico y administrativo de la Comisión, dando la intervención al Sindicato del Instituto que en derecho corresponde; el vocal ejecutivo se auxiliará por los servidores públicos que requiera para la atención de los asuntos de su competencia, que apruebe la Junta y que comprenda el presupuesto.

#### B) Funcionamiento

El FOVISSSTE según el artículo 100 de la LISSSTE tiene como objetivos: a) Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente, mediante préstamos con garantía hipotecaria; y b) Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores que carezcan de ellas.

Los sujetos beneficiarios del régimen del FOVISSSTE son todos aquellos trabajadores que estén al servicio de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las entidades públicas que estén sujetas al régimen jurídico de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de la Ley del ISSSTE, así como, los trabajadores de confianza y eventuales de los mismos poderes y entidades públicas.

Los gobiernos de las Entidades Federativas y Municipios podrán celebrar convenios con el Instituto para incorporar a sus trabajadores a los beneficios del Fondo.

El salario máximo considerado para dar crédito a trabajadores ing

critos en el FOVISSSTE es de diez veces el salario mínimo.

Sus recursos provienen de las aportaciones hechas por diversas dependencias oficiales y organismos públicos sobre el 5% de los salarios de sus trabajadores y de las recuperaciones o rendimientos de sus in--versiones propias, así como, de los bienes y derechos adquiridos por -cualquier título.

Se consideran sujetos del crédito que se destina a la adquisición en propiedad de viviendas financiadas por el Fondo, aquellos trabajadores que tengan constituido a su favor un fondo por más de 18 meses. Aquellos que dejen de prestar sus servicios al Estado pueden optar por la continuación voluntaria, solicitándolo por escrito dentro de los --seis meses siguientes a la fecha en que haya causado baja.

Para otorgar y fijar créditos a los trabajadores en cada región o localidad, se tomarán en cuenta el número de miembros de la familia de los trabajadores, la antigüedad, el salario o el ingreso conyugal si -hay acuerdo entre los interesados y las características y precios de -venta de las habitaciones disponibles. Para tal efecto, se establecerá por el Instituto un régimen para relacionar los créditos.

Dentro de cada grupo de trabajadores en una clasificación semejante, si hay varios con el mismo derecho, se asignarán entre éstos los -créditos individuales mediante un sistema de sorteos ante Notario Pú--blico.

Las obligaciones de las dependencias y entidades son las siguien--tes: inscribir a sus trabajadores y beneficiarios del Fondo; efectuar las aportaciones en los términos correspondientes; hacer los descuen--tos a sus trabajadores en sus salarios y enterarlos al Instituto.

Las aportaciones de las dependencias y entidades, así como los --descuentos que el Instituto ordene hacer a los trabajadores por adcu--

dos derivados de créditos otorgados con recursos del Fondo, serán ent  
rados quincenalmente al Instituto.

El crédito que se asigne a los trabajadores devengará un interés del 4% sobre saldos insolutos y podrá amortizarse en un plazo máximo - de hasta 20 años. Este crédito se otorgará por una sola vez y para un solo fin a cada trabajador o pensionista que sea aportante voluntario.

Los créditos que se otorguen estarán cubiertos por un seguro para los casos de incapacidad total permanente o de muerte, el que liberará al trabajador, jubilado o pensionista o a sus respectivos beneficia-- rios, de las obligaciones derivadas de los mismos. El costo de este se  
guro quedará a cargo del Instituto. Es importante que el trabajador de  
signe al beneficiario para que a él le sea adjudicado el inmueble, ya que en caso de existir controversia para la adjudicación, el Instituto procederá exclusivamente a la liberación referida y se abstendrá de ad  
judicar el inmueble.

El Instituto al otorgar un crédito de vivienda, podrá contratar - un seguro sobre el inmueble a favor del Fondo, que ampare los daños y perjuicios que pudieran derivarse por caso fortuito o fuerza mayor, el que se mantendrá vigente mientras exista saldo a su favor.

El pago de los créditos para vivienda se hará mediante descuentos quincenales o mensuales en el caso de pensionistas, de conformidad con los montos convenidos con el interesado y dentro del plazo estipulado en el contrato respectivo. Las Afiliadas deberán descontar del salario de los trabajadores los abonos a los créditos, si el descuento no se - realiza en un plazo de 45 días contados a partir de la fecha del otorgamiento del crédito o de la entrega de la vivienda, o se suspende en cualquier momento, el acreditado deberá dar aviso al Fondo y pagar directamente sus abonos por caja o a través de los mecanismos que, en su

caso, autorice el propio Fondo.

Una vez que el trabajador liquide su crédito, podrá solicitar la cancelación del gravamen respectivo. En caso de que se practiquen descuentos adicionales a los requeridos para la amortización de los créditos, el Instituto devolverá el monto cobrado en exceso y los intereses correspondientes a la misma tasa de interés a la que se otorgó el crédito.

Se entiende que un trabajador ha dejado de prestar servicios cuando transcurra un periodo mínimo de doce meses sin laborar en ninguna de las dependencias o entidades por suspensión temporal de los efectos del nombramiento o cese; cuando un trabajador que ha recibido un crédito se encuentra en el supuesto anterior tienen derecho a una prórroga sin causa de intereses en los pagos de amortización que tenga que hacer por concepto de capital e intereses, esta prórroga tendrá un plazo máximo de 12 meses y terminará anticipadamente cuando el trabajador vuelva a prestar servicios a alguna de las entidades u organismos públicos.

Los créditos pueden darse por vencidos anticipadamente si los deudores, sin el consentimiento del Instituto, enajenan las viviendas, gravan los inmuebles que garanticen el pago de los créditos concedidos o incurren en las causas de rescisión consignadas en los contratos respectivos.

En caso de incumplimiento en el pago durante un lapso mayor de 45 días consecutivos, el Instituto a través del Fondo podrá dar por rescindido el crédito otorgado y proceder al cobro anticipado del mismo o a la recuperación de la vivienda financiada.

Las aportaciones al Fondo de la Vivienda se aplicarán en su totalidad a constituir en favor de los trabajadores depósitos que no deven

garán intereses y estarán exentos de toda clase de impuestos.

En los casos de pensión o jubilación, de incapacidad total permanente o de muerte, el trabajador o sus beneficiarios tendrán derecho a la entrega de un tanto más del saldo de los depósitos que se hubieran constituido a su favor.

Cuando el trabajador tenga 50 o más años de edad y deje de prestar sus servicios a las dependencias o entidades sujetas al régimen de beneficios que otorga la Ley, se le entregarán los depósitos constituidos a su favor, en los términos de la misma, siempre y cuando haya transcurrido un período mínimo de 12 meses sin laborar en ninguna dependencia u organismo público, debiéndose comprobar ante el Instituto.

## C A P I T U L O I V

### 4. LA ESCASEZ DE LA VIVIENDA EN MEXICO

#### 4.1 Planteamiento del problema.

Uno de los problemas que ha confrontado nuestra sociedad desde hace mucho tiempo es el habitacional, el cual tiende a agudizarse cada vez más en las áreas urbanas.

"Aunque todas las familias existentes en México tienen necesariamente algo donde habitar, una proporción importante de la población lo hace en lugares insalubres y en condiciones de hacinamiento que en muchos casos se pueden considerar infrahumanas". (11)

La dinámica de la población ha originado la necesidad de construir viviendas para nuevas familias o para familias migrantes, así como, sustituir las ya existentes por estar deterioradas o por encontrarse en pésimas condiciones.

Este problema surge debido a la concurrencia de múltiples factores. En los países subdesarrollados "... el crecimiento económico va a acompañado de un escaso desarrollo social y de un alto crecimiento demográfico que coincide con una urbanización rápida y concentrada y con la existencia de una situación de subempleo masivo y de bajos ingresos de modo que la mayoría de las familias carecen de recursos para satisfacer adecuadamente sus necesidades habitacionales". (12)

El acelerado crecimiento demográfico que en México se ha dado —

(11) GARZA, Gustavo y Martha Schteingart. La acción habitacional del Estado de México. p. 12.

(12) GONZALEZ Salazar, Gloria. El Distrito Federal: algunos problemas y su planeación. p. 131.

principalmente en la segunda mitad del presente siglo, es uno de los factores determinantes para que la escasez de viviendas se torne más grave. En su historia demográfica encontramos que su población se duplicó de 1930 a 1960, es decir, en treinta años. La siguiente duplicación tomó poco más de veinte años, entre 1960 y 1980, lo anterior significa, que se han tenido tasas elevadas, mismas que no son fáciles de reducir.

"En el año de 1950 el país contaba con 25 millones de habitantes y había un total de 5 millones 259 mil viviendas. Diez años después la población sumaba casi 35 millones y el número de viviendas aumentó a 6 millones 409 mil; la densidad domiciliaria era de 4.9 personas".

"Ya en el año de 1970 la población había llegado a los 48 millones 225 mil; el número de viviendas alcanzaba los 8 millones 286 mil; la densidad domiciliaria era de 6.5 personas".

"En el censo de 1980 los datos fueron: 67 millones 388 mil habitantes con 12 millones 217 mil viviendas y una densidad de 5.8 personas".

"De 1950 a 1980 el número de viviendas aumentó de 5.3 a 12.2 millones, es decir, a más del doble, no obstante el número de familias fue mayor en un 40% que las viviendas construidas". (13)

Para 1990 según datos preliminares del último censo y cifras estimadas, se cuenta con una población de 81 millones 140 mil 922 habitantes y con 18 millones de viviendas aproximadamente, teniéndose una densidad domiciliaria también aproximada de 4.5 personas por casa.

En la década de los sesenta la población creció a la más alta tasa en este siglo (3.797%), como consecuencia la mayoría de los jóvenes que nacieron en esa década seguramente pasarán a demandar vivienda en

los próximos años.

"Si se parte del precepto de que a toda familia corresponde una vivienda digna y decorosa, en el lapso de 1983 - 2000, las necesidades de vivienda únicamente por incremento de población resultan ser del orden de 6.4 millones de unidades, lo cual equivale a más de la mitad de las viviendas que existían en 1980. Si se agregan las necesidades provenientes por deterioro, reposición y hacinamiento, el número de viviendas por construir o mejorar resulta superior al total de viviendas existentes en 1980". (14)

Además de este crecimiento se agregan como factores determinantes la migración de la población rural a las ciudades y la concentración en ellas de las fuentes de trabajo.

El proceso de industrialización que se ha experimentado a partir de los años cuarenta generó una excesiva concentración de actividades económicas, así como de servicios, en las principales ciudades del país.

Este fenómeno ha originado a su vez, movimientos migratorios internos del campo a la ciudad, que han motivado tasas muy elevadas de crecimiento social de la población en las zonas urbanas. De tal suerte, que a finales de 1980, México se había convertido en un país predominantemente urbano; cerca del 60% de su población estimada en 82 millones, vivía en ciudades, esto es, en localidades de más de 15 000 habitantes. Asimismo en la década pasada, esta concentración desmesurada llegó al extremo de que "... una sola ciudad del sistema urbano nacional producía casi la mitad del total de los productos industriales de la República y ocupaba al 46.89% de la población económicamente acti-

(14) UNAM. El desarrollo urbano de México. Problemas y Perspecti-

va dedicada a esta rama". (15)

La migración rural-urbana obedece principalmente al estancamiento y a los desajustes económicos y sociales que son característicos de -- las áreas rurales, dado que las condiciones de producción no permiten a la población del campo, niveles de empleo ni remuneraciones aceptables. Sumando a lo anterior los atractivos de la vida urbana y el centralismo administrativo existente.

Entre esos atractivos se encuentra la diferencia de ingresos. De acuerdo con la Encuesta Ingreso-Gasto del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática del primer trimestre de 1984, un hogar de las zonas de alta densidad obtiene ingresos, en promedio, de - - - 139 177 pesos, en tanto que en las zonas de baja densidad sólo es de - 68 361 pesos. (El INEGI considera zonas de alta densidad aquellos municipios del país que tienen al menos una localidad con 15 000 o más habitantes; o cuya población sea mayor de 100 000; o que contengan a la capital del estado; o que formen parte de una área metropolitana).

En estas condiciones se desequilibra la relación entre la demanda y la oferta de vivienda porque las necesidades derivadas del crecimiento natural de la población, de por sí muy altas, se incrementan al crearse requerimientos adicionales provenientes del crecimiento social de la migración de importantes grupos.

Otro factor limitativo que incide directamente en el problema habitacional es la falta de empleo debidamente remunerado y el alto índice de población subempleada y desempleada que existe en nuestro país - y que, debido a sus exiguos ingresos se encuentra imposibilitada para

adquirir viviendas ofrecidas por el mercado inmobiliario, teniendo que recurrir a la creación de asentamientos irregulares, donde las viviendas no reúnen los requisitos mínimos de habitabilidad y mucho menos cuentan con la infraestructura de servicios indispensables para su subsistencia.

La situación se agrava con la carencia, altos costos y especulación de la tierra urbana, pues los grupos sociales económicamente más fuertes utilizan el mejor espacio.

Por otra parte encontramos acentuados aumentos en los precios de los materiales para construcción y en la mano de obra, escasa disponibilidad de recursos financieros para satisfacer las necesidades habitacionales, en especial las relativas a los grupos de menores ingresos, un complejo conjunto de trámites requeridos en el proceso habitacional que elevan los costos y alargan los tiempos de construcción de la vivienda, además de un inadecuado funcionamiento del marco jurídico y administrativo.

La articulación de todos los factores mencionados y algunos más, han dado como resultado una inevitable escasez de viviendas en nuestro país.

#### 4.2 El Distrito Federal y la Zona Metropolitana.

El Distrito Federal junto con 17 Municipios más del Estado de México conforman la denominada Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

En la actualidad las condiciones en que habita la mayor parte de la población de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), constituye uno de los aspectos más agudos y graves de la crisis urbana, que sufre el principal asentamiento del país.

Las necesidades de vivienda van en continuo incremento, y su número y capacidad de alojamiento es mínimo en relación al número de familias -- existentes. Esto ha dado como resultado un alto grado de hacinamiento que afecta especialmente a la población de bajos ingresos, lo cual, -- junto con la inexistencia o deficiencia de servicios públicos, muestran las condiciones y la calidad de vida de quienes se encuentran en esa situación.

Este problema que se ha agravado en fechas recientes, tiene su origen en los años cuarenta, en que empieza a acelerarse el crecimiento de la ciudad hacia la periferia del Distrito Federal, básicamente hacia el Sur y Sureste de la Ciudad de México, época en que también comienza en forma intensiva la industrialización de la parte norte del Distrito Federal, que posteriormente se extendería sobre varios Municipios del Estado de México, dando lugar a un crecimiento demográfico y territorial.

Una de las formas típicas de expansión de las ciudades que se ha aplicado al estudio del crecimiento de la Ciudad de México es el modelo de anillos concéntricos. En este modelo y para el periodo 1900 - - 1930, se tiene la llamada ciudad central, la cual abarca a lo que actualmente es la delegación Cuauhtémoc, ejerciendo influencia directa sobre las conurbaciones de Tacuba, Azcapotzalco, Tacubaya, la Villa e Iztacalco, alrededor de un círculo de 10 km. de radio.

El primer anillo o contorno de las áreas intermedias (1930-1950) surge cuando se fomenta la industria en el norte del D.F. y se consolida la especialización funcional del área central, al tiempo que se amplía la conurbación del D.F. hacia las delegaciones de Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Alvaro Obregón, Coyoacán, Iztapalapa e Iztacalco, -- hasta llegar a los límites con el Estado de México. El arco de influen-

cia directa se amplía de 10 a 20 kilómetros.

El segundo anillo (1950-1970) se produce por la ampliación industrial en el norte, hacia Tlalnepantla y Ecatepec. Al mismo tiempo se inicia un proceso de expulsión de población, impulsándose la conurbación de Tlalpan, Xochimilco y la Magdalena Contreras. En el Estado de México se ocupan Naucalpan y Ciudad Nezahualcóyotl. La distancia de 20 kilómetros se rebasa y el criterio de contigüidad administrativa se — vuelve obsoleto como criterio de delimitación metropolitana.

Durante esta etapa se adoptaron actitudes diferentes entre las autoridades del D.F. y del Estado de México, mientras que los primeros - prohibían los fraccionamientos, los segundos promovían la utilización del suelo con fines urbanos y apoyaban el asentamiento y creación de - nuevas industrias.

El tercer anillo o contorno de metropolización (1970-1986) se ca una vez que los límites del D.F. fueron rebasados. Se inicia el esta—blecimiento de la zona industrial Izcalli-Tultitlán, se conurban 12 - municipios más, llegando a un total de 17, y se coloca en proceso de - conurbación a 21 municipios más, al ampliarse la influencia metropoliitana a 30 kilómetros del centro. (16)

Todos los procesos mencionados han llevado al área metropolitana de la Ciudad de México a ser la más grande concentración urbana del — mundo, con una población de 18 millones de habitantes.

En 1988 aproximadamente el 50.7% de la población estaba concentra—da en las tres principales ciudades del país: México, Guadalajara y — Monterrey, de las cuales la ZMCM en conjunto albergaba a casi el 30% - de la población total del país.

De acuerdo a el comportamiento del crecimiento demográfico y la -

(16) IBIDEM, pp. 10 a 12.

migración rural-urbana es posible prever las necesidades de vivienda en un futuro cercano.

La disminución de nacimientos y la reducción de las tasas de mortalidad, en especial la infantil, han provocado un cambio en la forma de la pirámide de edades, la cual presenta una reducción en su base, un ensanchamiento considerable en las edades medias y un ligero aumento en los rangos mayores.

Esto significa que México se ha convertido en un país donde los jóvenes son la población que predomina. En 1990, casi el 60% de los mexicanos tenían menos de 25 años.

"La mayor parte de la población masculina contrae matrimonio o se une para formar pareja entre los 20 y los 25 años, mientras que el mayor grupo de población femenina lo hace antes de los 20 años, lo que quiere decir que en su mayoría las parejas en México son jóvenes. Si suponemos que las tendencias pasadas continuaron en la década de los o chenta y que continuarán operando en el futuro, y simplificando un tanto el análisis, entonces podemos estimar que cerca de 8 482 900 parejas pasaron a demandar vivienda entre 1980 y 1990; cerca de 10 001 100 de parejas pasarán a demandar vivienda de 1990 al año 2000 y entre el año 2000 y el 2010, lo harán 9 348 100 parejas, lo que significa una presión sin precedente sobre la vivienda y otros servicios en los próximos años". (17)

Con respecto al déficit de vivienda en 1980, a pesar de un incremento importante en la construcción de nuevas viviendas, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología calculó un déficit de más de 4.86 millones. El punto más alto del déficit, según las proyecciones de esa Secretaría será de 6.6 millones en 1993, representando el 33.6% de las

(17) IBIDEM. p. 16.

viviendas existentes.

Al llevar a cabo su análisis, la SEDUE consideró como inexistentes las viviendas que, por sus características de tamaño y construcción, no satisfacían un determinado "nivel de bienestar". Además tomó en cuenta que el número de ocupantes por cuarto debe ser de 2.5 personas o menos. Para el año de 1980, del déficit de 4 681 800 viviendas a nivel nacional, 417 076 correspondían al Distrito Federal y 439 595 al Estado de México, o sea que, en conjunto, podía señalarse que la Zona Metropolitana de la Ciudad de México presentaba un déficit cercano al 18.5% del déficit nacional.

Entre el año de 1990 y el 2000 se pueden esperar cerca de 10 millones 001 mil 100 parejas y para la siguiente década otras 9 348 100 nuevas uniones que habrán de demandar igual número de viviendas. Esto significa que para los próximos 20 años tendrán que construirse aproximadamente 25 449 200 viviendas incluyendo el déficit de 6.1 millones, calculado por la misma Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Si en 1980 el inventario total de viviendas era de 12 074 609, en los siguientes 20 años tendrán que construirse más del doble de viviendas existentes hasta ese año. Construyéndose la mayoría de ellas en la zona conurbada de la Ciudad de México, en otros términos, de los 25 millones 449 mil 200 viviendas requeridas a nivel nacional, cerca de 1 millón 964 mil 342 se construirán en la ZMCM, variando su calidad conforme a los ingresos.

Este crecimiento urbano acelerado, que resultó de la migración rural-urbana y de las altas tasas de crecimiento natural de la población citadina, afectó en forma directa y determinante las condiciones habitacionales del Distrito Federal y del resto de la Zona Metropolitana, precipitando una escasez de vivienda y una falta y deficiencia de servi

vicios públicos.

#### 4.3 Población más afectada.

En las últimas décadas, algunas ciudades del país han registrado imprecendentes tasas de urbanización, dando como resultado un explosivo crecimiento en su tamaño, algunas de ellas han duplicado su población en plazos relativamente cortos. En estas ciudades los asentamientos irregulares han marcado el crecimiento urbano, en virtud de que la actividad económica originada principalmente por la industria ha atraído permanentes flujos migratorios del campo a la ciudad, con la expectativa de encontrar empleo y mejorar sus condiciones de vida. Este proceso de urbanización ha provocado una continua, rápida y desordenada expansión territorial, misma que ha acentuado las diferencias sociales.

Los habitantes de los asentamientos irregulares, constituyen la parte más afectada de la población urbana. Por los bajos ingresos que perciben y la inestabilidad de sus empleos, no han tenido acceso a los programas de vivienda implementados por el Estado y menos aún a la oferta del sector inmobiliario privado. Todas las líneas de crédito institucionales imponen forzosamente para su recuperación de determinadas condiciones financieras que los acreditados deben cumplir, como pagos periódicos y regulares de amortizaciones y tasas de interés; en el caso de los sectores de bajos ingresos, este mecanismo queda fuera de su alcance, porque para ellos es imposible sostener tanto el pago de amortizaciones como el de tasas de interés, prefiriendo construir sus propias viviendas con aportaciones directas, las que son muy variables en virtud de que dependen de la irregularidad de sus ingresos y de la variación en los montos percibidos. Por otra parte los créditos que en principio se crearon para la población de bajos ingresos, a medida que

los costos de construcción van aumentando, tienden a ser utilizados -- por la población que sí cuenta con los recursos necesarios para ser su jeto de crédito.

La urgencia de encontrar vivienda barata y de ser posible sin cos to alguno, los ha llevado a ocupar e invadir en forma ilegal terrenos públicos y privados, no importando las características del suelo ni la ubicación. "La pobreza (aparte de sus causas específicas) es el denomi nador común y punto de partida de las zonas en cuestión". (18)

De acuerdo con las estimaciones del Departamento de Estudios So-- ciales de Banamex, la mayor demanda de vivienda (entre 43 y 45%) se re gistra en el grupo que recibe hasta medio salario mínimo, una quinta - parte entre los que ganan uno y 2.5 veces tal ingreso y el resto se -- distribuye entre quienes perciben más de 2.5 salarios mínimos.

Esta población de bajos ingresos se caracteriza por su escasa ca- pacidad adquisitiva y de ahorro, así como, una baja escolaridad que se traduce en una mínima calificación. Generalmente son familias jóvenes con hijos pequeños, en su mayoría forman parte del sector informal de nuestra economía, es decir, ganan su sustento a través de la presta-- ción de una diversidad de servicios y por los que son remunerados de u na manera irregular y muy por abajo de los mínimos oficiales.

Gran parte de estas familias, o bien alguno de los esposos, pro-- viene de poblados rurales pequeños y conserva contacto con ese medio, al llegar a la ciudad comparte la casa de alguna familia de parientes y sólo en pocos casos rentan una "casa" para ellos solos.

Al dificultarse la esperanza de empleo, la ausencia de ingresos o bliga a la invasión de terrenos de manera arbitraria, generalmente se hace en grupo, y casi siempre resulta ser el más inadecuado, en algu--

nas ocasiones se hace en áreas altamente urbanizadas y en otras, en las orillas de las ciudades, así como en las partes altas de cerros circundantes y en las márgenes de los ríos quedando en los dos últimos casos, a que sus casas sean arrastradas por las corrientes, en la época de lluvias intensas. Una vez obtenido el terreno, la casa es construida provisionalmente. Normalmente se utilizan todo tipo de desechos como bloques de concreto, láminas metálicas o de cartón, plásticos, cartones, cajas de madera viejas, pedazos de lámina, madera o lona, tablas, piedras y eventualmente ramas. Careciendo de los servicios mínimos. El agua y la electricidad se obtienen de diferentes maneras, el drenaje no existe en ninguna forma, los servicios sanitarios se sustituyen por excavaciones que poco tiempo se convierten en focos de infección, sólo existen callejones y los desechos corren por ellos constantemente, de ahí la fetidez continua y el peligro de enfermedades infecciosas y gastrointestinales, además de la proliferación de fauna nociva; la tierra, el polvo, la basura y la suciedad en general son características propias de estos lugares.

Estos agrupamientos, por las condiciones en que viven, tienen una forma de convivencia diferente, se crean nuevos hábitos, valores y actitudes que llegan a conformar una identidad propia, igual y acorde a todo lo que les rodea, la que está asociada con la pobreza como producto de la inequitativa distribución de la riqueza.

"A la habitación de poca estabilidad o duración, en términos objetivos, aquellos asentamientos irregulares donde la característica constructiva se manifiesta en materiales de recuperación, edificadas casi siempre por los mismos moradores, con soluciones improvisadas, carentes de satisfactores mínimos, como no sea la protección de la intemperie y una relativa privacidad, hacinados en suelos destinados a otro u

so de acuerdo a las directrices urbanas y por lo tanto sin servicios de infraestructura, vialidad, etc., se le ha denominado vivienda precarista". (19)

Esto no es producto de la suerte ni de la casualidad, sino consecuencia de todo un proceso en el que intervienen variables económicas, sociales y políticas. Proceso, que se inicia y desarrolla a través del ingreso, factor que determina el nivel de satisfactores que puede alcanzar cada grupo social, de donde, el grupo que nos ocupa, y que representa la base de la pirámide de distribución del ingreso, queda marginado, orillándolo a establecer sus asentamientos en forma irregular e ilegal, en superficies destinadas para otros usos y comúnmente no propicios para el desarrollo urbano, por medio de la autoconstrucción.

En el supuesto de no ser desalojados y poder adquirir el predio, estas viviendas precarias pueden subsistir permanentemente por tiempo indefinido o reemplazarse por otras construcciones más resistentes, duraderas y con características definidas, las cuales emplearán para su terminación de 10 a 15 años aproximadamente, al margen de los mecanismos financieros y de la normatividad vigente. Todo dependerá de los recursos económicos del que habite la vivienda.

Con respecto a la obtención de servicios, generalmente se prioriza el agua, la electricidad y en último lugar el drenaje, los cuales por su inadecuada ubicación introducirlos exige cuantiosas inversiones.

Las preocupaciones individuales básicas son las de mejorar la posición económica, tener empleo permanente y mejores oportunidades educacionales. A nivel grupo, la tenencia de la tierra y la carencia de

(19) SEDUE. Memoria del Simposium: Vivienda para la población precarista. p. 150.

servicios se señalan como los problemas más importantes.

#### 4.4 Datos estadísticos.

A continuación se presenta una serie de datos estadísticos que a-  
luden a lo expuesto en el desarrollo del presente trabajo.

CUADRO 1  
CRECIMIENTO DE LA POBLACION TOTAL

AÑO	HABITANTES	INCREMENTO PORCENTUAL EN EL DECENIO	TASA MEDIA ANUAL DE CRECIMIENTO
1930	16,552,722		
1940	19,653,552	18.73%	1.73%
1950	25,791,017	31.23%	2.75%
1960	34,923,129	35.41%	3.07%
1970	50,694,590	45.16%	3.79%
1980	69,655,120	37.40%	3.22%
1990	85,784,224	23.16%	2.10%
2000	100,039,008	16.62%	1.55%
2010	113,870,072	13.83%	1.30%

FUENTE: CONAPO, "Proyecciones de la Población de México y de las Enti-  
dades Federativas: 1980 - 2010".

CUADRO 2  
POBLACION TOTAL Y POR SEXO EN LA REPUBLICA MEXICANA  
(1990 \*/)

	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	81,140,922	39,878,536	41,262,386

FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, GEOGRAFIA E INFORMATICA.  
CIFRAS PRELIMINARES.

CUADRO 3  
POBLACION TOTAL Y POR SEXOS EN EL DISTRITO FEDERAL  
(1990 \*/)

	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
DISTRITO FEDERAL	8,236,960	3,942,498	4,294,462

FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, GEOGRAFIA E INFORMATICA.  
CIFRAS PRELIMINARES.

\*/ POBLACION REFERIDA AL 12 DE MARZO DE 1990.

CUADRO 4  
POBLACION POR EDAD Y SEXO  
1990

GRUPOS DE EDAD (AÑOS)	1990		
	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
0-4	5,089.6	4,946.7	10,036.3
5-9	5,149.6	5,042.7	10,192.3
10-14	5,213.0	5,072.8	10,285.8
15-19	5,344.0	5,207.7	10,551.7
20-24	4,617.7	4,535.6	9,153.3
25-29	3,782.0	3,748.2	7,530.2
30-34	3,079.9	3,074.4	6,154.3
35-39	2,442.5	2,446.0	4,888.5
40-44	2,022.7	2,017.6	4,040.3
45-49	1,614.3	1,630.3	3,244.6
50-54	1,289.7	1,322.4	2,612.1
55-59	1,042.2	1,091.0	2,133.2
60-64	816.7	884.8	1,701.5
65-69	603.8	686.0	1,289.8
70-74	398.1	471.9	870.0
75-79	246.8	310.2	557.0
80-84	143.4	194.5	337.9
85 Y +	84.1	120.8	204.9
TOTAL	42,980.1	42,803.6	85,783.0

FUENTE: Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas: 1980-2010. INEGI-CONAPO. (Hipótesis de Fecundidad Programática).

CUADRO 5  
POBLACION EN LOS GRUPOS DE EDADES CON MAS ALTA TASA DE  
MATRIMONIOS  
1985-2010

AÑOS	1985		1990		1995	
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
15-19		4,593.8		5,207.7		5,032.0
20-24	3,865.2		4,617.7		5,237.2	
PAREJAS	3,685.2		4,617.7		5,032.0	

  

AÑOS	2000		2005		2010	
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
15-19		4,969.1		4,807.9		4,540.2
20-24	5,042.8		4,936.9		4,784.9	
PAREJAS	4,969.1		4,807.9		4,540.2	

FUENTE: CANACO, (CAMARA NACIONAL DE COMERCIO).

CUADRO 6  
PROYECCIONES DE POBLACION EN LA ZMCM

	1980	1990	2000	2010
Distrito Federal	9,165,136	10,828,144	12,061,001	13,287,170
Resto de la ZMCM	5,786,965	9,724,685	14,246,620	17,523,342
ZMCM	14,952,101	20,552,829	26,307,621	30,810,512

FUENTE: CANACO. 1980, 2000, 2010 en el Distrito Federal del ATLAS DE LA CIUDAD DE MEXICO, 1990 estimación propia. Los datos correspondientes al resto de la ZMCM son estimaciones propias.

CUADRO 7  
INCREMENTOS DE POBLACION SEGUN LAS PROYECCIONES DE POBLACION EN LA  
ZMCM

INCREMENTO EN	1990-2000	2000-2010
EL D.F.	1,232,857	1,226,169
EL RESTO DE LA ZMCM	4,521,935	3,276,722
LA ZMCM	5,754,792	4,502,891

FUENTE: CANACO.

CUADRO 8  
DENSIDAD DOMICILIARIA

AÑOS	NIVEL NACIONAL			CIUDAD DE MEXICO			ZMCM		
	POBLACION	VIVIENDA	D	POBLACION	VIVIENDA	D	POBLACION	VIVIENDA	D
1950	25,791,017	5,259,264	4.9	3,239,840	626,262	5.2	3,456,204	657,613	5.3
1960	34,923,129	6,409,096	5.4	5,178,123	902,083	5.7	5,687,741	985,814	5.8
1970	48,225,238	8,286,369	5.8	7,327,424	1,211,419	6.0	9,445,278	1,535,315	6.1
1980	66,846,833	12,074,609	5.5	9,165,136	1,747,102	5.2	14,274,746	2,536,588	5.6
1990e	85,784,224	15,885,967	5.4	10,828,144	2,017,144	5.3	20,552,829	3,736,878	5.5

FUENTE: CANACO.

CUADRO 9

POBLACION EN POSIBILIDAD DE FORMAR  
UNA PAREJA DURANTE LOS PROXIMOS 20 AÑOS  
EN LA REPUBLICA MEXICANA

AÑOS	GRUPOS DE EDAD	POBLACION EN 1989* (miles de personas)	DEMANDA ESTIMADA DE VIVIENDAS POR PAREJAS ESPERADAS**	PARTICIPACION PORCENTUAL
1989-1993	15 - 19	10,425.0	5,212.0	25.3
1994-1998	10 - 14	10,379.8	5,190.0	25.2
1999-2003	5 - 9	10,248.4	5,124.0	24.9
2004-2008	0 - 4	10,125.7	5,063.0	24.6
TOTAL		41,178.9	20,589.0	100 %

PROMEDIO ANUAL: 1,029.5

\* Cifras estimadas

\*\* Población Potencial de Parejas que requerirán de vivienda en el futuro próximo para conformar un hogar, bajo el supuesto de que se mantiene la proporción uno a uno entre hombres y mujeres.

FUENTE: CANACO, con datos del Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

CUADRO 10  
POBLACION URBANA, 1900-1980  
(Miles)

ENTIDAD FEDERATIVA	1900	1910	1921	1930	1940	1950	1960	1970	1980
Estados Unidos Mexicanos	1,434	1,783	2,085	2,891	3,927	7,198	12,748	21,550	34,605
Distrito Federal	363	536	702	1,066	1,560	2,900	4,707	6,676	8,831
Estado de México	26	53	34	41	43	53	322	1,696	4,448

FUENTE: México Social 1988-1989. Indicadores Seleccionados. Departamento de Estudios Sociales, Banamex, México.

CUADRO 11  
INGRESO MONETARIO

TOTAL NACIONAL		ALTA DENSIDAD		BAJA DENSIDAD	
HOGARES	INGRESO	HOGARES	INGRESO	HOGARES	INGRESO
14,561,867	1,678,583	9,646,284	1,342,546	4,915,583	336,037
	66.24%	79.98%	33.76%	20.02%	

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares, Primer Trimestre 1984.

CUADRO 12  
VIVIENDAS REQUERIDAS ANUALMENTE  
DURANTE LOS PROXIMOS 20 AÑOS  
(1989-2008)  
EN LA REPUBLICA MEXICANA

AÑOS	NUMERO DE VIVIENDAS REQUERIDAS*	REQUERIMIENTO ANUAL DE VIVIENDAS PARA EL QUINQUENIO DE REFERENCIA
1989-1993	5,212,000	1,042,400
1994-1998	5,190,000	1,038,000
1999-2003	5,124,000	1,024,000
2004-2008	5,063,000	1,012,600
TOTAL	20,598,000	Promedio Anual: 1,029,450

\*Demanda estimada de viviendas sin considerar el déficit acumulado hasta ahora, de 7 millones.

FUENTE: CANACO, con datos del INEGI y del CONAPO.

CUADRO 13  
TOTAL DE VIVIENDAS EN LA ZMCM

	1950	1960	1970	1980	1990 <sub>e</sub>
Distrito Federal	626,262	902,083	1,219,419	1,747,102	2,017,572
Resto de la ZMCM	31,351	83,731	315,896	789,486	1,718,907
ZMCM	657,613	985,814	1,535,315	2,536,588	3,736,879

FUENTE: CANACO. Estimación propia, con datos del Atlas de la Ciudad de México.

CUADRO 14  
INCREMENTOS DE VIVIENDA DERIVADOS DE LAS ESTIMACIONES  
DE POBLACION EN LA ZMCM

INCREMENTO EN	1900-2000	2000-2010
EN EL D.F.	246,571	250,238
RESTO DE LA ZMCM	837,395	630,138
LA ZMCM	1,083,966	880,376

FUENTE: CANACO.

CUADRO 15

PORCENTAJE DE VIVIENDAS REQUERIDAS SEGUN VECES EL SALARIO MINIMO  
(EN PORCENTAJE)

AÑO	HASTA 0.5	DE 0.51 A 1	DE 1.01 A 2.5	DE 2.51 A 4	DE 4.01 A 6	MAS DE c
1990	46.06	24.78	20.50	6.41	3.09	2.16
1995	43.98	24.39	20.36	6.23	2.90	2.15
2000	44.24	24.48	20.24	6.20	2.71	2.13

FUENTE: México Social 1988-1989. Indicadores seleccionados. Departamento de Estudios Sociales, Banamex, México.

CUADRO 16

VIVIENDAS REQUERIDAS A NIVEL NACIONAL

AÑOS	CRECIMIENTO DEMOGRAFICO	ABSORCION DEL DEFICIT INICIAL	TOTAL
1990-2000	10,001,100	3,100,000	13,101,100
2000-2010	9,348,100	3,000,000	12,348,100
TOTAL	19,349,200	6,100,000	25,449,200

FUENTE: CANACO.

CUADRO 17

PROYECCIONES DE CRECIMIENTO EN LA ZONA METROPOLITANA  
DE LA CIUDAD DE MEXICO

AÑO	VIVIENDAS REQUERIDAS A NIVEL NACIONAL	POSIBLE ABSOR- CION EN LA ZMCM	HASTA 0.5	DE 0.51 A 1	DE 1.01 A 2.5	DE 2.51 A 4	DE 4.01 A 6	MAS DE 6
1990-2000	13,101,100	1,083,966	476,728	264,379	220,695	67,531	31,435	23,305
2000-2010	12,348,100	880,376	389,478	215,516	178,188	54,583	23,858	18,752
TOTAL	25,449,200	1,964,342	866,206	479,895	398,883	122,114	55,293	42,057

FUENTE: CANACO

CUADRO 18

INVERSIONES REQUERIDAS A NIVEL NACIONAL

AÑOS	TOTAL DE VIVIENDAS	CAPITAL REQUERIDO (Millones de pesos)
1990-2000	13,101,100	327,527,500
2000-2010	12,348,100	308,702,500
TOTAL	25,449,200	636,230,000

FUENTE: CANACO con datos de SEDUE.

CUADRO 19  
ACCION DE LOS ORGANISMOS DE FOMENTO A LA VIVIENDA  
1983 - 1988

INSTITUCION	1983	1984	1985	1986	1987	1988	TOTAL
INFONAVIT	55,246	67,151	74,777	79,281	80,247	57,504	414,206
FOVISSSTE	11,561	6,374	22,256	23,045	14,499	14,923	92,658
FOVI-BANCA	56,216	71,894	88,813	58,230	88,581	104,903	468,637
FONHAFO	7,467	27,002	30,535	58,898	60,162	61,004	245,068
PIBMEX	1,824	4,626	4,742	3,496	5,202	3,147	23,037
CFE	2,277	2,620	1,856	1,507	1,711	1,584	11,555
FOVIMI-ISSFAM	0	85	262	712	311	1,179	2,549
FVIVIESU	15	2,385	3,862	904	1,551	3,199	11,916
ALRIS, MEXICO	3,691	4,966	0	0	0	2,087	10,744
OTROS	8,693	11,086	13,828	5,472	4,618	4,959	48,656
PROGRAMAS DE RECONSTRUCCION	0	0	0	24,951	31,254	9,960	66,165
TOTAL	146,990	198,189	240,931	256,496	288,136	264,449	1,395,191

FUENTE: Estadística de vivienda 1983 - 1988, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

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

La vivienda por estar unida a un tiempo y espacio histórico ha tenido que evolucionar según las necesidades de cada época y lugar, así como, por las características físicas y sociales que la rodean.

En la actualidad la vivienda no solamente constituye el - espacio físico dentro del cual se desarrollan las funciones esenciales de la vida, sino que es también el lugar más propicio para iniciar el proceso de socialización e interdependencia propio de todo ser humano.

En materia de vivienda, el artículo 4° constitucional, pone de manifiesto el derecho que tiene toda la población, cualquiera que sea su posición económica, política y social a una vivienda que reúna los requisitos mínimos de habitabili-  
dad.

Ni antes ni después de la creación del INFONAVIT, se ha - dado pleno cumplimiento al verdadero espíritu de la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 constitucional.

Con el nacimiento del INFONAVIT se despoja a los traba-  
jadores de un derecho exigible, en virtud de una obligación contractual entre patrón y trabajador, para hacer responsa-  
ble del cumplimiento de proporcionar habitaciones cómodas e

higiénicas al Fondo.

La creación del Fondo, impide que el patrón cumpla con su obligación y sólo lo responsabiliza de llevar a cabo los de g e n t o s en l o s salarios de l o s trabajadores y enterarlos al mismo.

Es necesario implementar mecanismos concretos, racionales y sobre todo reales que tengan la finalidad de combatir las verdaderas causas del problema, dejando a un lado las so l u c i o n e s meramente formales y que por su contenido son prácticamente imposibles de cumplirse. Asimismo es necesario que participen coordinadamente el sector público, privado y so- cial.

Mientras sigan existiendo desajustes económicos en las áreas rurales y por lo tanto, pésimos niveles de vida, será inevitable la migración hacia las grandes urbes; incrementán dose el déficit habitacional en lugar de disminuir.

Es indispensable tomar en cuenta todos los factores que - inciden en el problema habitacional para poder dar solucio- nes viab les, por su complejidad y dinamismo.

La incorporación de la población subempleada y desem-  
pleada a la población económicamente activa, traería como --  
consecuencia mejores niveles de ingreso que se traducirían -  
en posibilidades para convertirse en demandantes con capaci-

dad crediticia.

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

- ARZATE Beltrán, Alberto. Manual de Organización, ISSSTE, México, 1990. pp. 217.
- ARREOLA, Gerardo. Las ciudades perdidas, Fondo de Cultura Económica, México, 1974. pp. 64.
- BENITEZ, Fernando. Viaje al centro de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1982. pp. 395.
- BRISEÑO Ruiz, Alberto. Derecho Individual del Trabajo, Harla, México, 1985. pp. 627.
- CAMARA NACIONAL DE COMERCIO DE LA CIUDAD DE MEXICO. México 1990, Compendio de datos y estadísticas de México. CANACO CD. DE MEXICO, México, 1990. pp. 222.
- CARMELO Valente, Gerardo. La vivienda en el mundo, EUDEBA, Buenos Aires, 1972. pp. 190.
- CASTORENA, J. Jesús. Manual de Derecho Obrero; 6a. ed., México, - 1973.
- CAVAZOS Flores, Baltasar. 35 Lecciones de Derecho Laboral; 3a. -- ed., Trillas, México, 1983. pp. 385.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACION. México Demográfico, Breviario - - 1988, CONAPO, México, 1988. pp. 161.
- COPLAMAR. Necesidades esenciales en México, Situación actual y -- perspectivas al año 2000; Tomo 3, 1a. ed., COPLAMAR-S. XXI EDITORES, - México 1982. pp. 367.
- CUEVA, Mario de la. El Nuevo Derecho del Trabajo Mexicano; 8a. -- ed., Porrúa S.A., México, 1982. pp. 328.
- DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I; 3a. ed., Porrúa S.A., Méxi-

co, 1990. pp. 474.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. Imagen de la gran capital, ---  
D.D.F., México, 1985. pp. 319.

FONDO DE LA VIVIENDA. Instructivo de crédito para vivienda finan-  
ciada, ISSSTE. México, 1976. pp. 136.

FOVISSSTE. La vivienda espacio familiar y espacio social, - - -  
FOVISSSTE, México, 1976. pp. 136.

GARZA, Gustavo y Martha Schteingart. La acción habitacional de Es-  
tado de México, El Colegio de México, México, 1978. pp. 245.

GONZALEZ Salazar, Gloria. El Distrito Federal: algunos problemas  
y su planeación; 2a. ed., UNAM (IIEc). México, 1990. pp. 212.

GUERRERO, Enquerio. Manual de Derecho del Trabajo; 13a. ed., Po-  
rrúa S.A., México, 1983. pp. 595.

HOEBEL Adamson, E. Antropología: el estudio del hombre; 2a. ed.,  
Ediciones Omega S.A., Barcelona, 1980. pp. 597.

- - - y Thomas Weaver. Antropología y experiencia humana; 5a. --  
ed., Ediciones OMEGA S.A., Barcelona, 1984. pp. 677.

INSTITUTO DE INVESTIGACION ECONOMICA Y SOCIAL LUCAS ALAMAN A.C. -  
Evolución y perspectivas de la vivienda en la Ciudad de México, - - -  
CANACO, México, 1990. pp. 74.

INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFIA, ESTADISTICA E INFORMATICA. Resu-  
ltados Preliminares, XI Censo General de Población y Vivienda 1990, - -  
INEGI, México, 1990. pp. 289.

INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADO---  
RES. INFONAVIT 15 Años, INFONAVIT, México, 1988. pp. 328.

ISSSTE. La vivienda en el marco de la seguridad social, ISSSTE, -  
México, 1974.

MESSMACHER, Miguel. México: MEGALOPOLIS, SEP, México, 1987. pp. -

281.

ORDOÑEZ Ruiz, José Luis. Vivir en Paz, CANACO DE LA CD. DE MEXICO, México, 1989. pp. 124.

PEZEU-MASSABUAU, Jacques. La vivienda como espacio social; la. -- ed., Traducción de Leonardo Rodríguez Ozán, Fondo de Cultura Económica, México, 1988. pp. 214.

QUERIAT, Pierre. Diagnóstico Urbano; la. ed.,; UNAM-ENEP ACATLAN, México, 1986. pp. 88.

ROTTIN, Luciano. El problema de la vivienda, Argentina, 1950. pp. 118.

RUIZ Massieu, José Francisco y Diego Valadés. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano; la. ed., Porrúa, México, 1983. pp. 626.

SALINAS de Gortari, Carlos. II Informe de Gobierno, Poder Ejecutivo Federal, México, 1990.

SAYEG Helú, Jorge. Instituciones de Derecho Constitucional Mexicana; la. ed., Porrúa S.A., México, 1987. pp. 375.

---. El Constitucionalismo Social Mexicano; Tomo 2, 2a. ed., -- UNAM-ACCIONES Y VALORES DE MEXICO S.A. de C.V.- INEHRM, México, 1987.

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Distrito Federal, Monografía, -- SEP, México, 1990. pp. 277.

SEDUE. Memoria del Simposium: Vivienda para la población precarigta, SEDUE, Gobierno del Estado de Nuevo León, México, 1987. pp. 204.

SILVA-HERZOG Flores, J. Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda; la. ed., Porrúa S.A., México, 1977. pp. 788.

TREJO, Luis Manuel. El problema de la vivienda en México, Fondo de Cultura Económica. México, 1974. pp. 96.

UNAM. El desarrollo urbano de México problemas y perspectivas, -- UNAM, México, 1984. pp. 251.

UNIKEL, Luis. El desarrollo urbano de México; 2a. ed., El Colegio de México, México, 1980. pp. 476.

ARIOS AUTORES. Memorias del 1<sup>er</sup> Foro Nacional de Vivienda, Asociación Nacional de Industriales de la Vivienda A.C. (IVAC), México, 1983, pp. 28.

WALLACE, Smith. Sociología y economía de la vivienda, AID, México, 1973. pp. 538.

WITKER, Jorge. Curso de Derecho Económico; 1a. ed., UNAM, México, 1989. pp. 606.

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

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, comentada por especialistas del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; 1a. ed., UNAM - DDF, México, 1990.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO, comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera; 64a. ed., Porrúa S.A., México, 1990.

LEY DEL INFONAVIT, comentada por Javier Moreno Padilla; 1a. ed., Trillas, México, 1987.

LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO. Porrúa S.A., México, 1989.

#### D I C C I O N A R I O S

DICCIONARIO ENCICLOPEDICO QUILLET. Consta de VIII tomos, 8a. ed., México, 1978.

O T R A S F U E N T E S

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989 - 1994. Poder Ejecutivo Federal.  
México, 1989.

PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA 1990 - 1994. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. México, 1990.

PROGRAMAS DE LABORES Y DE FINANCIAMIENTO PARA 1991. INFONAVIT, México, 1991.