

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
Facultad de Derecho

**EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA OBRERA Y SU
SOLUCION EN EL DERECHO MEXICANO
DEL TRABAJO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

Licenciado en Derecho

P R E S E N T A

IGNACIO RIVAS CHAVEZ

México, D. F.

1973



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Al Maestro, Dr. Alberto Trueba Urbina, con
la sincera admiración de su discípulo.

**Al maestro, Lic. Florentino Miranda Hernández,--
por su activa participación en la elaboración,
de ésta tesis, mi más cordial agradecimiento.**

**A mis Padres. Sr. David Rivas Zarco y Sra. Isabel
Chávez Peñaloza, quienes con su esfuerzo y --
sacrificio, hicieron posible la realiza--
ción de mi anhelo.**

A mi abuelita, Cliseria Zarco Poblano, quien
con su estímulo y ternura logró darme -
aliento y serenidad en los momentos
más difíciles.

A mi tía, Francisca Chávez Peñaloza,
por su afecto y generosidad.

**A mis hermanas, Irma e Isabel, con -
mi fraternal cariño.**

I N D I C E

PAGINA

PROLOGO	1
CAPITULO I.- El Proceso de Urbanización en México	9
CAPITULO II.- Visión General del Proble- ma de la vivienda obrera - en los grandes centros ur- banos.....	37
CAPITULO III.- La solución al Problema de la vivienda dada a través- del Derecho Laboral	61
CONCLUSIONES	112
BIBLIOGRAFIA	115

P R O L O G O

El México moderno como entidad política integrante del llamado tercer mundo comparte en gran medida los problemas originados -- por los fenómenos económicos, sociales y políticos que caracterizan a los países subdesarrollados en generalidad, y también comparte el desmedido afán de solucionar dichos problemas que algunos sectores-dirigentes han demostrado.

No podemos hablar de problemas exclusivos de México, con características especiales, salvo la ogudeza con que se presentan, pues no debemos olvidar que tenemos el dudoso privilegio de ser el país con mayor porcentaje de alcoholismo en el mundo con un veinte por ciento de la población y nueve millones de alcohólicos la cual nos da el segundo lugar en cuanto a números absolutos, pues los Estados Unidos de América con sus catorce millones de ebrios consuetudinarios tiene el primer lugar.

También compartimos el primer lugar junto con Centro América en cuanto a tasa de crecimiento de la población, la cual asciende a un pavoroso 3.3% anual, en comparación con nuestro pobre y mal distribuido 7% anual de incremento en el Producto Bruto Nacional del cual obtienen una buena participación las empresas extranjeras y -- transnacionales que operan en el país y otra buena partida es canalizada hacia los inversionistas nacionales de los sectores industrial, financiero y mercantil sin que se pueda decir que las clases obrera y campesina obtengan grandes beneficios a no ser un moderado incremento de las fuentes de trabajo, beneficio que no alcanza los más -- explotados y débiles de entre ellos como los son los ejidatarios y -- comuneros, quienes además integran la mayor parte de la población --

del país. Y aunque los obreros, en una promoción más importante cada vez, obtienen un aumento en sus salarios cuando se revisan las normas que regulan los salarios mínimos obligatorios éstos se ven menguados por la constante inflación que observa la economía del país y que en nuestro caso no revierte en los ingresos de los trabajadores sino que incrementa las utilidades de las empresas, ya sean éstas de extracción o de transformación. En conclusión, el incremento de la población se presenta como problema, al menos por el momento, sólo porque el Producto Nacional Bruto no es satisfactorio y está mal distribuido.

Otro problema de los países subdesarrollados que comparte México y que está íntimamente vinculado con el de la población y da origen al bajo producto del país, en gran parte, es el de la falta adecuada de educación o instrucción que adolece el pueblo en su generalidad pues si bien es cierto que el porcentaje de analfabetismo se ha ido reduciendo paulatinamente del 90% de hace cuarenta años al 34% actual y esta última cifra es moderada en comparación con las que prevalecen en otros países, sin embargo, se necesitan técnicos, profesionistas, obreros especializados, agrónomos, etc., en fin personal más capacitado para el trabajo productivo y de acuerdo con las normas y sistemas actuales de producción. Desde luego que el problema es muy complejo y está relacionado con el de la falta de fuentes de trabajo, en algunos niveles, mala retribución de empleos, mala administración de los recursos nacionales por parte del gobierno, tanto de los derivados de la recaudación fiscal como los que se obtienen de la explotación de las empresas y bienes nacionales.

También es de mencionarse el problema del que derivan las más graves consecuencias para el desarrollo social, económico, y político del país y que afectan con mayor gravedad a la mayor parte de la población, es decir el problema del campo; que desde luego no es un problema simple, puesto que en él debemos considerar el del reparto efectivo de la tierra, la falta de maquinaria e implementos agrícolas, la falta de recursos crediticios, la falta de conocimientos agronómicos por parte del campesinado, la falta de asesoría técnica en gran escala, la falta de sistemas de riego en la mayor parte del país, el caciquismo en todas sus manifestaciones, el agio, la falta de vías de comunicación, la falta de uso de semillas mejoradas, abonos e insecticidas; todo ésto agravado por la venalidad y lentitud con que se realizan los trámites burocráticos necesarios para la buena marcha del agro mexicano; fenómenos éstos que se traducen en la baja producción agrícola, el desempleo en el campo la emigración de personas de muy poca preparación hacia los centros urbanos y desde luego el bracerismo hacia los Estados Unidos de América, lo cual alivia un poco la situación pero que no plantea solución definitiva alguna sino por el contrario da origen a problemas de saturación de empleos, y esquirolismo en los estados sureños de la Unión Americana.

El problema del campo es el más grave del país y al reincidir en los centros urbanos, da origen a situaciones de subproletización de grandes masas demográficas y a su deculturación, haciendo que se rompan los patrones de moralidad de tipo medieval que arrastran sus componentes sin que sean sustituidos por otros más adecuados a su nueva forma de incrustación en el medio social sino hasta después de por lo menos dos generacio-

También es de mencionarse el problema del que derivan las más graves consecuencias para el desarrollo social, económico, y político del país y que afectan con mayor gravedad a la mayor parte de la población, es decir el problema del campo; que desde luego no es un problema simple, puesto que en él debemos considerar el del reparto efectivo de la tierra, la falta de maquinaria e implementos agrícolas, la falta de recursos crediticios, la falta de conocimientos agronómicos por parte del campesinado, la falta de asesoría técnica en gran escala, la falta de sistemas de riego en la mayor parte del país, el caciquismo en todas sus manifestaciones, el agio, la falta de vías de comunicación, la falta de uso de semillas mejoradas, abonos e insecticidas; todo ésto agravado por la venalidad y lentitud con que se realizan los trámites burocráticos necesarios para la buena marcha del agro mexicano; fenómenos éstos que se traducen en la baja producción agrícola, el desempleo en el campo la emigración de personas de muy poca preparación hacia los centros urbanos y desde luego el bracerismo hacia los Estados Unidos de América, lo cual alivia un poco la situación pero que no plantea solución definitiva alguna sino por el contrario da origen a problemas de saturación de empleos, y esquirolismo en los estados sureños de la Unión Americana.

El problema del campo es el más grave del país y al reincidir en los centros urbanos, da origen a situaciones de subproletización de grandes masas demográficas y a su deculturación, haciendo que se rompan los patrones de moralidad de tipo medieval que arrastran sus componentes sin que sean sustituidos por otros más adecuados a su nueva forma de incrustación en el medio social sino hasta después de por lo menos dos generacio-

nes, dando con esto origen a niveles infrahumanos de subsistencia, casi diríamos de supervivencia y a altos índices de delincuencia, especialmente entre los jóvenes, mal educados y con los patrones morales desbordados, que integran las nuevas generaciones de neo-proletarios que pronto se convierten en subproletarios que surgiendo del campo invaden las ciudades industriales, o con grandes empresas de servicio como lo son: La Ciudad de México, (Tlalnepantla, Naucalpan, Atizapán, Cuautitlán, Nezahualcóyotl, San Cristóbal Ecatepec, Chalco, Texcoco, Chimalhuacán, etc., forman parte del completo urbano industrial que creció en los últimos veinte años en rededor del norte de la Ciudad de México y que podemos denominar Zona Industrial del Valle de México), Guadalajara, Monterrey, León, Tijuana, Cd. Juárez, Acapulco, Nuevo Laredo, Toluca, Puebla, etc. Esto lógicamente da origen en gran parte al problema cuya investigación he destinado este trabajo, es decir el de la vivienda obrera, el cual implica una serie de factores que analizaré con mayor detenimiento en el texto del mismo.

Todos estos problemas y muchos otros característicos de los pueblos subdesarrollados se dan también en nuestro país, agravados tal vez, por que el peso de la carga que origina el incipiente "despegue" que se contempla, lo soportan casi exclusivamente los obreros y los campesinos sin que se vean soluciones a corto plazo.

Pero desde luego no se puede desconocer que existen muy serios y extensos planes para procurar la mejor distribución de la riqueza y para establecer un régimen de seguridad social, a través del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicio Social para los Trabajadores del Esta-

do, del Seguro Agrícola y Ganadero de los sistemas nacionales de crédito agrícola y ejidal, del sistema de precios de garantía para los productos del campo que ha implantado la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, del Sistema Nacional Educativo, etc. Además han surgido muchos organismos de consulta y orientación, de Investigación y asesoramiento en todos los niveles de la -- producción nacional, tales como el Instituto del Petróleo, el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas, la Comisión Nacional de Fruticultura, el Patronato para la Investigación y Experimentación Agrícola en Sinaloa, Instituto Nacional de Comercio Exterior, A.C., Instituto de Investigación y Estudios Cooperativos de la República Mexicana, A.C., Etc. Sin el surgimiento de estos órganos la situación sería muchos más grave y sobre todo no tendría visos de arreglo, sino por el contrario tendería a agravarse por momentos.

Por la importancia que tiene el problema de la vivienda, - por su actualidad y por el dramatismo con que se presenta y toda vez que ha surgido una nueva forma de atacarlo que a mi parecer es muy ágil y práctica, mediante la recaudación de fondos para impulsar el programa de construcción de viviendas para obreros, a través de una exacción impuesta a los patrones, - he decidido elaborar la presente tesis profesional para optar por el título de Licenciado en Derecho, haciendo un estudio en torno a la solución que el derecho laboral da a este problema, estudio que abarcará tanto la exposición panorámica de la problemática a que da origen, como la solución jurídica que se ha planteado.

El presente trabajo tiene como finalidad llamar la atención

de la opinión pública acerca de la importancia del fenómeno social a que ha dado origen la formación de grandes núcleos urbanos de unos años a la fecha ya que el éxito o fracaso que se obtenga en el intento de solución al problema habitacional de los obreros producirá consecuencias muy graves y de una espectacularidad inusitada, es decir que la transformación del país entero o su estancamiento en estos críticos momentos de reacomodo de la economía mundial, dependerán en gran parte del programa de construcción de viviendas en que se ha enfrascado el gobierno mexicano y ésto lo digo sin exagerar, pues en su desarrollo nacerán las fuentes de trabajo que requiere el incremento demográfico actual y se abatirán o al menos se estabilizarán los precios de la propiedad inmueble, dando como resultado una mayor cantidad de salario rescatado de la parte del mismo que debe destinar el obrero a la satisfacción de sus necesidades primarias y por tanto un abatimiento en la plusvalía que experimentan los bienes raíces tanto en su precio como en el de su alquiler y la extinción de una fuente de explotación de trabajo de los obreros.

La canalización de esos recursos excedentes, bien dirigida, dará origen a una mejor preparación e instrucción, mayor gasto en bienes de consumo tales como ropa, alimentos y medios de transporte y por lo tanto mayor número de empresas y de empleos, el abatimiento de los índices de encarecimiento de la vida, será notable, aunque no determinante, pues el "problema del campo" tiene gran importancia en el desenvolvimiento del fenómeno inflacionario.

Sin embargo debemos poner mucha atención en que debe solucionarse al mismo tiempo el problema del agro, pues de lo con-

trario, los campesinos tráfugas se convertirán rápidamente y sin control de ninguna especie en obreros de la industria de la construcción y así se daría la absurda situación de que nuevos obreros vendrán a las ciudades a construir casas para los obreros que no las tienen, lógicamente que ellos también requieren de habitaciones, lo cual hará crecer más aún las ciudades industriales y se abandonará el campo, que por la defectuosa manera de hacerlo producir requiere de mano de obra muy barata y abundante, la cual al faltar se encarecerá, es decir que se presentará una crisis económica que después será muy difícil de resolver con los patrones socio-políticos que privan en la actualidad.

En fin el problema es muy complejo y requiere que la solución que se le dé esté proporcionada a esa circunstancia, desde luego que la concatenación de toda la problemática social en el país nos permite afirmar que sólo son soluciones de tipo general, vinculadas a través de programas nacionales como en la práctica está sucediendo, así se logrará un cuadro social menos deprimente.

El programa tendiente a dotar a los obreros de vivienda se esbozó desde la Constitución de 1917, como se puede advertir por lo expuesto en la sesión de 28 de Diciembre de 1916, en el discurso del Lic. José Natividad Macías del cual extraemos uno de sus párrafos: "Como ven ustedes, la protección al trabajador es completa; ni las leyes americanas, ni las leyes americanas, ni las leyes belgas conceden a los trabajadores de aquellas naciones lo que este proyecto de ley concede a los obreros mexicanos: casas secas, aereadas, perfectamente higiénicas que tengan cuando menos tres piezas; tendrán agua, estarán dotadas de agua, y si no la hubiere a una distancia de quinientos metros no se les podrá exigir que paguen; -

en caso de que no haya mercado como se establece en el artículo 27, está obligado el propietario de la negociación a llevar allí los artículos de primera necesidad, al precio de plaza mas inmediata, recargando únicamente los gastos necesarios para el transporte; tienen ustedes, pues una protección completa sobre este particular. Vienen ahora las horas de trabajo, del descanso obligatorio. La jornada legal de trabajo será de ocho horas en las minas, fábricas, etc.

Lo cual fue posteriormente incluido en la fracción XII del Artículo 123 Constitucional al disponer : "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 de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas".

Y en el año de 1972 se crea el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, cuya ley que lo crea fue publicada en el "Diario Oficial" de la Federación de 24 de Abril de 1972.

Así se pretende hacer realidad las intenciones e ideales sociales y revolucionarios del Constituyente de 1917.

CAPITULO I

EL PROCESO DE URBANIZACION EN MEXICO

1.- La urbanización en México a través de la Historia. 2.- La formación de ciudades de Mesoamérica antes de la llegada de los españoles. 3.- La urbanización del país durante la Colonia 4.- El México Independiente.- 5.- El proceso de urbanización de 1940 a 1960. 6.- El proceso de urbanización en un futuro -- cercano visto a través de proyección de los datos estadísticos que poseemos.

1.- La urbanización en México a través de la Historia.

Para poder entender la dinámica actual del proceso de urbanización que está experimentando el país, debemos conocer los datos más recientes que le han dado el impulso y características que presenta, pero también es necesario conocer los hechos que son determinantes del fenómeno aunque éstos se ubiquen en un pasado remoto, por esa razón se exponen esos datos que condicionaron la urbanización de México y que incluso fueron los puntos de partida sobre los que aún se sustenta todo el -- proceso actualmente, dándole sus características y siendo el -- origen de los graves problemas de urbanología que existen.

2.- La formación de ciudades en Mesoamérica antes de la llegada de los españoles.

Históricamente, el país ha tenido una larga trayectoria y tradición urbanas. Esta se originó desde la época prehispánica con el florecimiento de Teotihuacán y Tenochtitlán, en el Centro del país y Bonampak, Uxmal, Petén, etc. en el Sur. Teotihuacán alcanzó según Sjöberg una población de alrededor de --- 100,000 habitantes¹ y Tenochtitlán llegó a tener 300,000 habi---

tantes,² siendo también muy interesante además de su población--
 su ubicación en el altiplano del centro del país, que facilita
 ba su comunicación con los pueblos conquistados y la adminis--
 tración de sus territorios, hasta las costas y centro América,
 lo cual da la explicación de que México, ciudad ubicada en lo-
 que antes fué la Gran Tenochtitlán, y que es una de las más --
 grandes ciudades del mundo, sea una ciudad interior y no por--
 tuaria como lo son otras tales como New York, Tokio, Londres,-
 Buenos Aires, Shanghai o Seúl. Las ciudades mesoamericanas se -
 caracterizaron por sus grandes obras urbanísticas y monumenta-
 les, grandes eficiencias de servicio público y una meticulosa
 planificación urbana, tal es el caso de Tenochtitlán, en cuyo-
 Recinto Ceremonial se encontraban los magníficos templos de --
 Huichilobos, Tláloc, Quetzalcoatl; El Calmécac, un Juego de Pe-
 lotas, La Casa de las Calaveras, El Palacio de Atzayácatl, el-
 de Moctezum, etc. De tal centro urbanístico salían tres calza-
 das que lo comunicaban con los principales poblados de la ori-
 lla del lago y que estaban rodeadas en su inicio por los ba---
 rrios o calpullis de la ciudad, que eran las zonas pobladas, -
 El Lago estaba controlado en su nivel por un dique que dividía
 el Vaso salado del dulce y que partía de la sierra de Sta. Ca-
 tarina al norte hasta encontrar la orilla de lo que después --
 fué la Hacienda de Sn Juan de Aragón y que estaba en tierra --
 firme, los servicios urbanos eran muy buenos y bastaban hogada-
 mente para la población de la ciudad.

3.- La urbanización del país durante la Colonia.

Durante los tres siglos que duró la Colonia en México, el-
 país fué objeto de una urbanización que para su tiempo puede -
 calificarse de intensa. Los españoles establecieron un número-

importante de ciudades aplicando en su diseño y construcción - la rica experiencia que en materia de urbanismo habían desarrollado en España. Realmente la Nueva España fué un campo experimental extraordinario para el desarrollo urbano, lo evidencian las normas urbanísticas avanzadas que fueron aplicadas para -- trazar las ciudades, entre las que destaca la Cédula de Felipe II.

Los españoles fundaron en la Nueva España tres tipos de -- Ciudades:

- a).- Centros Administrativos y militares, entre los que destaca la Ciudad de México y en menor escala Guadalajara y Mérida; b).- Ciudades Portuarias, tales como Veracruz y Acapulco, los - dos únicos puertos autorizados para realizar - tráfico con Europa y Asia respectivamente, y - finalmente; c).- Ciudades mineras tales como - Pachuca, Guanajuato, Zacatecas y San Luis Potosí.

Desde el punto de vista de la distribución espacial de dichas ciudades, la región de la Nueva España que tuvo mayor desarrollo urbanístico fué la que hoy se conoce como "El Bajío" - y algunas regiones de los actuales Estados de Veracruz, Puebla Michoacán y Jalisco. A. Bassols encuentra la explicación de este fenómeno en el hecho de que los españoles encontraron en -- estas regiones a la gran masa de población indígena que se convirtió en su mano de obra, buenas tierras para el desarrollo - agrícola y ganadero y las ricas minas que determinaron el establecimiento de ciudades prósperas³. Este último hecho y mejores comunicaciones permitieron, posteriormente la fundación de

ciudades mineras hacia el norte, donde surgieron centros de importancia como San Luis, Zacatecas y Chihuahua.

El panorama urbano expuesto, junto con las escasas ciuda--des portuarias desarrolladas, constituye la estructura urbana--establecida durante la colonia, la cual ha determinado en mane--ra definitiva el desarrollo urbano que posteriormente tuvo lu--gar en el norte y noroeste del país, particularmente durante --la época del Porfiriato, a raíz de la introducción y extensión de los ferrocarriles en el país.

4.- El México Independiente.

La época que siguió a la Independencia del país fué muy --turbulente y nada propicia para la planeación de nuevas ciuda--des o la construcción de obras urbanísticas o monumentales, --baste decir que la obra pública más importante que se levantó--durante los incontables períodos presidenciales del General --Santa Ana, lo fué el Mercado del "volador", que ocupada el pre--dio en que está actualmente construído el edificio de la Supre--ma Corte de Justicia de la Nación y que el Gobierno del país --no pudo, por falta de recursos económicos, construir una colum--na de la independencia que se había proyectado erigir en el --centro de la Plaza de Armas de la Capital de la República, así que habiéndose construído solo el basamento o zócalo de la mis--ma, en el lugar de la columna se colocó una farola.

Durante esa época puede decirse que, salvo unas cuantas ---obras realizadas por el Emperador Maximiliano, como la remode--lación del Castillo de Chapultepec, y la construcción del Pa--seo de la Emperatriz (hoy Paseo de la Reforma), no se realizó--obra alguna ni siquiera de conservación, mucho menos de nueva--edificación y es hasta la etapa de los gobiernos liberales de-

la segunda mitad del siglo pasado cuando se inicia la planificación moderna de las ciudades del país.

El desarrollo de las carreteras, la explotación de nuevos recursos naturales como el petróleo y el gas, y la influencia de factores geográficos, tales como que México comparte más de 3,200 Km. de fronteras con el país más rico de la tierra, han sido, entre otros factores, determinantes del patrón de urbanización en México actualmente y de las diferencias - mas bien - adiciones - con la estructura urbana heredada de la colonia. - Esta estructura, con excepción de las ciudades mineras prevalece hasta nuestros días, sino que se ha fortalecido. A este respecto destaca la ciudad de México, por su invariable posición - como la ciudad preeminente del país a través de su historia.

Su primacía obedece a múltiples factores que han operado - desde el tiempo de los aztecas hasta nuestros días. Destaca, - el que haya sido desde su origen durante la época prehispánica el principal centro Religioso, Político y Militar. En adición - a esto fué durante la Colonia el primer centro cultural de acumulación de la riqueza privada, todo lo cual se acentuó a lo largo de la vida independiente del país hasta nuestros días. - En la generación de tan grandes economías de escala y externas intervinieron, desde el descongelamiento de los bienes de la Iglesia, hasta la relativa seguridad que la ciudad otorgaba durante la revolución de 1910 a las personas que se refugiaron - en la capital con sus bienes, el desarrollo industrial de la postguerra y muchos otros factores, todo lo cual ha conformado el tremendo poder de atracción de la ciudad de México, su gran tamaño, su elevada primacía nacional y una de las características determinantes de la urbanización actual y seguramente del-

futuro de México, como también su desarrollo económico social.

5.- El proceso de urbanización de 1940 a 1960.

Los cambios en la estructura económica y social de la década de 1920 a 1930, resultando del movimiento revolucionario de 1910, sentaron las bases de la cuantiosa migración del campo a las ciudades y en menor grado de las ciudades pequeñas a las grandes urbes, - que entonces no eran tan grandes- que acontecería posteriormente en México. En la última parte de la década 1930 - 1940, empezaron a intensificarse las corrientes migratorias a la ciudad de México y a las ciudades del norte del país, dando lugar así al inicio de la urbanización más rápida registrada en México.

Otros hechos significativos para la industrialización y desarrollo socioeconómico de México, ocurrieron simultáneamente al proceso migratorio antes mencionado y, en parte importante, fueron condicionantes impulsores del mismo. Tales fueron: - La expropiación petrolera, la creación de organismos financieros de desarrollo de carácter estatal, la construcción de carreteros troncales y, de obras hidráulicas, la segunda guerra mundial, etc.

A grandes rasgos, el proceso de urbanización en México en el período de 1940 a 1960 ha tenido en lo correspondiente a nivel y ritmo de urbanización y a los cambios de las estructuras de las ciudades, las siguientes características⁴.

En 1910 México contaba con una población urbana de 3.9 millones de habitantes, distribuida en 55 localidades de 15,000 y más habitantes. Dicha población representaba el 20% del total del país lo cual era una cifra muy baja aún para los países de América Latina pues en aquel entonces países como Argentina, -

Chile, Cuba, Panamá y Uruguay, tenía, más alto grado de urbanización.

En 1950 la población urbana del país ascendió a 7.2 millones y el grado de urbanización aumentó a 23.6%, el número de ciudades aumento a 84, por lo que una parte del incremento de la población urbana se debió al surgimiento de nuevas localidades que rebasaron el límite establecido de 15,000 habitantes. sin embargo, fué el crecimiento sin precedente de las principales ciudades del país como México, Guadalajara y Monterrey y algunas de la frontera norte - por migración, crecimiento natural y expansión física - lo que contribuyó fundamentalmente al aumento del grado de urbanización.

Entre 1950 y 1960 la población urbana se incrementó, en términos absolutos, en 5.5 millones de personas, con lo cual el total de la población residente en 123 centros urbanos ascendió a 12.7 millones, o sea al 36.5 % de la población nacional. De estos millones de habitantes urbanos, 4.9 millones eran del área urbana de la ciudad de México, Antes de esas circunstancias México alcanzó en 1960 un grado de urbanización que le permitió ocupar el mismo sitio que tenía en 1940 respecto a los países más urbanizados de América Latina.

Las cifras anteriores dan una primera idea, del nivel de urbanización del país por considerarse necesario incluir además de la proporción urbana, la forma como ésta se encuentra concentrada en ciudades de distinto tamaño, basados en la hipótesis de que las ciudades son más urbanas a medida que son mayores demográficamente. El "índice de urbanización" formulado para el efecto, fué de 16.2 en 1940 y de 31.3 en 1960. Las diferencias en estos años entre el "grado" y el índice de -----

urbanización, indican, con mayor medida en 1940 que, pese al surgimiento de un importante número de localidades urbanas, el peso de las grandes ciudades del país se ha dejado sentir cada vez con mayor fuerza. Esto también quiere decir que en el período 1940 a 1960 el nivel de urbanización del país se debió fundamentalmente a la concentración de la población urbana en unas cuantas ciudades.

El ritmo de urbanización del país de 1940 a 1960 destaca como uno de los más rápidos del mundo, superado en América Latina sólo por Venezuela y Perú, muy por encima de los que experimentaron países altamente urbanizados como Inglaterra y Estados Unidos y en general por el mundo considerado globalmente.

La tasa de urbanización, definida como el crecimiento geográfico anual del índice de urbanización, ha sido aplicada para medir el ritmo con que el país y las entidades federativas se urbanizaron en las décadas estudiadas, La velocidad de urbanización alcanzó en la década de los cuarenta la máxima tasa que se considera que el país pueda experimentar, 3.8 %, a partir de la cual disminuyó sustancialmente en los diez años siguientes hasta el 3.0 %. Se considera que esta importante reducción de la tasa obedeció principalmente a dos factores:

a).- El cambio en los componentes del crecimiento de la población urbana y

b).- La modificación de la estructura de ciudades.

El cambio de los componentes del crecimiento urbano puede verse en las siguientes cifras: entre 1940 y 1950 la población urbana aumentó en tres millones de habitantes, de los cuales 1.3 millones correspondieron al crecimiento natural (nacimientos, menos defunciones) y 1.7 millones al crecimiento social,

por lo que este último representó más del 60 % del crecimiento total. En la siguiente década el crecimiento urbano total de 4.9 millones de habitantes se debió fundamentalmente al crecimiento natural, el cual representó más de las dos terceras partes (3.1 millones de habitantes).

Lo anterior significa que las tasas de migración rural y urbana descendieron significativamente en la mayoría de los casos. En términos absolutos, sin embargo, la migración rural permaneció constantemente, e incluso tuvo un ligero aumento. Solamente algunas ciudades de la frontera norte y los nuevos centros regionales Guadalajara y Monterrey, siguieron absorbiendo población rural en tasas cada vez mayores.

El hecho de que el crecimiento por migración constituyera el factor más dinámico dió por resultado que al bajar las tasas de migración se abatiese la tasa de urbanización.

La participación de las ciudades de mayor tamaño, que influye directamente en el índice de urbanización, aumentó sustancialmente 1940 a 1960. Sin embargo, aumentó más rápidamente en la primera década (40-50) y ésto trajo como consecuencia que la tasa de urbanización fuese más alta en este período. En efecto, se puede observar que en 1940 el porcentaje de población que residía en localidades de más de 100,000 habitantes era de 11.9 % y que para 1950 tal cifra había ascendido a 18.6%. En cambio, entre 1950, y 1960 aquel porcentaje aumentó de 18.6% a 25.7 % incremento mayor en términos absolutos respecto al de la década anterior, pero mucho menor en términos relativos.

Otro ángulo interesante del proceso de urbanización en el período que venimos analizando es la disminución de la preeminencia demográfica de la ciudad de México respecto al resto de

las localidades urbanas. En 1940 el índice de primacía de dos-Ciudades de nuestro país era de 5.5, es decir que México era - seis veces y media más grande que la Ciudad de Guadalajara, -- ciudad que le seguía en tamaño en 1950 dicho índice aumento a 7.2, lo cual se explica por qué las tasas de migración fueron- más altas para la ciudad de México, pero de 1960 el índice de- primacía disminuyó hasta un 6.1. Esto se debió a que como ya - hemos visto las tasas de migración se redujeron para la Ciudad de México y aumentaron para las ciudades de Guadalajara y Mon- terrey. Los mismos movimientos en escala más reducida, se ob- servan en el índice de primacía de otras ciudades.

En cuanto al proceso regional de urbanización, no se encon- tró un patrón de comportamiento definido. Se dió el caso de -- que a partir de un nivel de urbanización bastante desigual en- tre las diversas entidades, se dieron durante el período 1940- a 1960 tasa de urbanización también muy diferentes, sin que és to quiera decir que haya habido alguna relación entre el nivel inicial y la velocidad con que se urbanizaron con estados de - la frontera norte y Jalisco, Morelos y México. Otras veces en- tidades de alto "nivel" registraron también tasas de urbaniza- ción elevadas como es el caso del Distrito Federal y Nuevo --- León.

Respecto a la dirección de las corrientes migratorias ru- ral-urbana, se pueden distinguir tres tendencias dominantes:

a).- Un movimiento hacia la ciudad de México y las- ciudades fronterizas del norte, de gran inten- sidad durante la década 1940-50.

b).- Una disminución relativa durante la década --- 1950 - 60 de las corrientes con destino a los-

puntos señalados, paralelo a un aumento de migración hacia los centros regionales de mayor importancia, Monterrey y Guadalajara.

- c).- El predominio de ciertas entidades y de ciertas ciudades dentro de esas entidades, como centros de rechazo de población.

Con base en las cifras anteriores y tratando de formular una conclusión general se puede decir que el período de 1940 a 1950 contiene el punto de inflexión en la curva de la urbanización de México. Puede decirse, en términos generales, que todas las manifestaciones de la urbanización estudiadas - índice de urbanización, estructura de ciudades, tasa de crecimiento - natural, social, etc. - muestran un cambio de tendencia entre la década de 1940-50. Esta conclusión permite pensar, además, que de mantenerse la tendencia del proceso de urbanización del período de 1950-60 o sea de continuar desacelerándose, la estructura urbana de México cambiaría definitivamente hacia un sistema de ciudades no preeminente, en el que el Area Urbana de la ciudad de México (A.U.C.M.) tendría un predominio demográfico y posiblemente socio-económico inferior al actual y se formaría paralelamente, una red de ciudades de creciente interdependencia.

- 6.- El proceso de urbanización en un futuro cercano visto a través de la proyección de los datos estadísticos que poseemos.

Al preguntarse cual será el desarrollo demográfico que experimentará el país en los años venideros implica cierto grado de temeridad, pues obtener datos a la ligera, sin tener en cuenta o pasando por alto los posibles errores, es inconvenien

te. No obstante el profesor N. Calder nos dice que la temeridad es justificada pues " existe la preocupación creciente de que los cambios son hoy día tan grandes que los pronósticos -- promedio son un requisito indispensable para no dejarnos atropellar por el cambio"...⁵ Sin embargo evitaré en lo posible la "Futureología".

El crecimiento demográfico del país se ha calculado en base a las siguientes tendencias.

- 1.- La urbanización del país experimentará de 1970- a 1980 (debemos tomar en cuenta que no hay datos de 1972 por lo que tenemos que retrotraer--nos al año del último censo) una tasa de crecimiento menor a la de 1950-60 (3.0%). Esta disminución se producirá a un ritmo mayor o igual al observado entre esta década y la anterior.

Esta tendencia general se basa en la desaceleración que -- México experimentó en su tasa de urbanización de 1940-50 a 1950-60 (de 3.8 % a 3.0 %) y según la cual, 1950 marca el punto -- máximo de la tasa de urbanización dando el comienzo a un período de tasas decrecientes. Se cree que esa tendencia se intensificará hasta 1980, o como máximo, será equivalente a la disminución operada entre las décadas mencionadas. A pesar de esta disminución de la tasa de urbanización el país en 1980 será -- predominantemente urbano, o sea tendrá más del 50% de su población viviendo en localidades de 15,000 habitantes ó más

- 2.- Lo que se formula a nivel nacional se reflejará en términos generales, a nivel regional. Así -- las regiones que se han venido urbanizando más-rápido lo seguirán experimentando, pero con ta-

tas menores que las de 1950-60. Algo semejante-ocurrirá en las regiones de urbanización lenta o estable, las cuales mantendrán esa situación- pero a una velocidad menor.

Las tendencias se fundamentan básicamente en los tres puntos siguientes:

- a).- El nivel de urbanización alcanzado por el país en 1960 medianamente alta según Breese y la rapidez con que ésta creció en período de 1940 a 1960, hacen difícil suponer que puedan repetirse tasas de urbanización como las experimentadas a la fecha. De lo contrario, si México siguiera su velocidad anual de urbanización --- igual a la de 1940-50 (3.8%) o la de la década siguiente (3.0%) ello implicaría que se alcanzarían grados de urbanización aproximados del 80% en el primer caso y 62% en el segundo, -- que sólo se dan en países altamente industrializados como Inglaterra y Estados Unidos, lo cual en nuestro caso implicaría una catástrofe social de consecuencias tan graves como un monstruoso desempleo y un encarecimiento de la vida en gran escala, por el alza de los productos de campo provocada por la falta de mano de obra barata. Por lo demás no es posible alcanzar niveles tan altos en tan poco tiempo.
- b).- A medida que el país aumenta su nivel de urbanización es menos probable que se sostengan indefinidamente muy altas tasas de urbanización-

se supone que a mayor población rural, sujeta a iguales fuerzas de repulsión-atracción del campo y de la ciudad respectivamente, mayor será la migración rural-urbana.

En el caso de México es necesario destacar la importancia-predominante que el crecimiento natural adquirió en el crecimiento urbano en la década de 1950-60. Este fenómeno, que confirma la tesis que sustenta K. Davis al respecto, es probable que se mantenga en el período 1970-80 a pesar de que la migración campo ciudad continúe operando a niveles absolutos semejantes o aún mayor que los de la década 1940-50 se cree que -- las ciudades seguirán creciendo, básicamente en su mayoría, debido al crecimiento natural más que a su saldo neto migratorio las ciudades importantes del norte de la República y algunas del interior seguirán siendo casos especiales.

A pesar de los decrecimientos que puedan ocurrir en la fecundidad de 1975 en adelante se estima que la población total del país en 1980 oscilará entre 71.9 a 73.6 millones de habitantes según decrezca la fecundidad o se mantenga en los actuales niveles. Aunque todo nos hace pensar que es necesario hacer los cálculos a la alta, debido a los progresos que en materia de difusión masiva de medidas de sanidad y profilácticas -- ha adquirido el país y la paulatina incorporación de la población rural al régimen de seguridad social nacional, a la propia expansión territorial de la urbanización y al hecho de que aún no se ha observado ningún decrecimiento en la fecundidad -- ni hay razón para pensar que eso suceda.

La migración campo-ciudad seguirá manifestándose en volúmenes muy importantes en el futuro. Una elevada tasa de crecimiento natural en las zonas agrícolas y el desarrollo desequi-

aún por períodos de diez años. Mantener tales tasas significaría aumentar sustancialmente el volumen migratorio del campo a la ciudad o de las localidades mixtas a las urbanas, ya que la población urbana de base que se considera es mayor cada vez.

- e).- El aumento registrado de 1960 a la fecha en la tasa de crecimiento natural, hace suponer que este componente siga teniendo en el período de 1970-80 mayor importancia relativa en el incremento de la población urbana, tal como aconteció en la década 1950-60. Si por otro lado, se espera que el crecimiento natural de la población urbana mantenga la tendencia observada de estar inversamente relacionada al tamaño de las ciudades y además se prevee una mayor concentración de población urbana en ciudades de mayor tamaño, es lógico pensar que ocurra una desaceleración en el ritmo de la tasa de crecimiento de la población urbana con respecto a la total.

La proyección de nivel de urbanización del país hasta 1980 depende de tres factores denominados condicionantes directos y que de hecho son componentes del propio fenómeno: Crecimiento global de la población; migración Campo-Ciudad, y expansión física de las ciudades.

El crecimiento natural de la población influye en el nivel de urbanización tanto a través del crecimiento de la población urbana como también de la migración rural-urbana, en tanto que

librado entre el campo y la ciudad - relativamente desventajoso para el primero respecto al segundo, propiciarán el que se mantengan las corrientes migratorias inter, e intra regionales en el país a niveles absolutos semejantes a los de 1940-60.

Suponemos que la repartición de tierras agrícolas seguirá influyendo como un factor que ha evitado una migración campo--ciudad mayor que la que habría, de no existir tal circunstancia y se dice incluso que el ejido ha arraigado al campesinado en el agro no sin dejar de observar que los campesinos con derechos a salvo son cada vez más y que la falta de créditos, --tecnología, implementos y maquinaria agrícola y de fertilizantes y demás productos químicos hacen que lo improductivo del campo propicie la emigración.

De no ponerse en práctica medidas que conduzcan a un aumento de la producción y productividad agropecuarias sin que provoque desplazamiento de población rural por encima de los actuales volúmenes migratorios, la nueva generación campesina--considerablemente más influida de ideas, valores y una forma de vida urbana a través de la radio, televisión y prensa, así como una mayor disponibilidad de medios de comunicación y transporte, tendrá mayores oportunidades para emigrar recorriendo --cada vez distancias mayores y probablemente emigre en mayores cantidades que en la actualidad. En lo dicho anteriormente queda implícito que la migración campo-ciudad en el período 1970-80 estará sujeta a fuerzas de atracción cada vez mayores de --las ciudades con respecto a las de repulsión del campo.

Otro aspecto del fenómeno que interesa mencionar es la movilización de población entre ciudades, esta migración inter--urbana tuvo la relativa importancia en el período 1940-1960,--

durante el cual se presentaron 30 y 39 casos de ciudades de rechazo, en la primera y segunda décadas de las que comprende -- respectivamente. Se puede asegurar que tales saldos negativos-migratorios tuvieron como destino ciudades más grandes o bien con mayores y mejores posibilidades de empleo. Tal fué la situación de la mayoría de los Centros mineros del país o de ciudades como Mérida, cuyo producto básico en que se finca su economía, el henequén, hace tiempo que perdió terreno en el mercado mundial. Este fenómeno seguirá teniendo lugar en el futuro -- posiblemente a un grado igual que en las décadas mencionadas, -- previniéndose entonces una competencia inter-urbana más intensa en vista del aumento en el número de ciudades y de la menor distancia entre unas y otras especialmente en el centro del -- país.

Otro elemento que afectará la tasa migratoria del campo a la Ciudad de México, es la disminución del movimiento de braceros a los Estados Unidos. Debido a que las causas que originan esta migración han seguido operando, es factible pensar que tales corrientes migratorias hacia el exterior buscarán acomodarse en el interior del país.

Los factores mencionados y otros de menor importancia intervendrán en el fenómeno migratorio de México hasta 1980 por lo cual es difícil y complejo prever su volumen y más aún la dirección de tales corrientes. Lo único que podemos asegurar -- con cierto grado de certeza es que los movimientos migratorios del campo a la ciudad y entre ciudades continuarán y es posible que los volúmenes migratorios superen a los observados hasta la fecha, pero a pesar de ello tendrán menor peso relativo en el crecimiento de la población urbana del país y de la mayo

ría de sus regiones.

Por razones obvias no es posible, con los elementos disponibles realizar un análisis amplio y detallado de los fenómenos del proceso de urbanización que se considera probable que ocurra en México en los años venideros. Sólo podemos señalar que el aumento y creciente concentración de población urbana en el país provocará un aumento sustancial en las necesidades de infraestructura urbana, vivienda, terrenos, ciudades nuevas como las existentes requerirán para poder subsistir o crecer y desarrollarse y, de este modo intentar satisfacer demandas económicas, culturales, sociales y políticas, - que indudablemente plantearán sus habitantes en un futuro cercano.

A pesar de la generalidad de la formulación anterior surge de inmediato una cuestión, en cuya respuesta está la clave de las posibles implicaciones que envuelve el desarrollo del fenómeno aludido. ¿Cuanta México con los recursos necesarios para enfrentarse a las cuantiosas necesidades que resultarán del fenómeno urbano antes expuesto?

Para contestar aunque sea en forma burda a tal pregunta, - utilizaremos como cifra promedio \$ 25,000.00 M.N. por persona como costo de radicación de los nuevos emigrantes o para atender a poblaciones residentes con vivienda modesta y servicios de agua, alcantarillado, electricidad, transporte, educación y servicios sanitarios elementales. De acuerdo con la cifra anterior - la cual no incluye los déficits actuales acumulados ni la necesidad de reposición en materia de vivienda y servicios, como tampoco el gasto que implica proveer de empleo a la población, - el costo de urbanización estimado para fijar durante la década de 1970 a 1980 es aproximadamente a 16 millones de nue-

vos habitantes urbanos en México, alcanzaría la suma anual de promedio de 40 mil millones de pesos.

Otra forma no menos dramática que la anterior, de expresar una de las manifestaciones más patentes e impresionantes el -- proceso de urbanización en México es que de 1970 a 1980 nada -- más el crecimiento anual de la población urbana se hará equiva-- lente a la creación de una nueva ciudad de casi dos millones -- de habitantes al año. El costo de la urbanización que implica -- el fenómeno cae fuera de toda posibilidad de financiamiento -- que pueda soportar el sector público o los nuevos pobladores -- urbanos y una pregunta interesante es si el sector empresarial -- podrá soportar el peso de la carga, no lo digo con afán protec-- cionista sino seriamente preocupado por el futuro del programa -- nacional de construcción de viviendas para los trabajadores.

Ante esa circunstancia, la tesis que sostiene J. Hardoy pa-- ra América Latina es lo relativo a la urbanización es en gran -- medida, aplicable al caso de México⁷. De estos planteamientos -- de Hardoy (complementados por el autor) es importante señalar -- como destacados los siguientes: a).- En las actuales circuns-- tancias económicas la urbanización seguirá realizándose sin -- las inversiones necesarias y algunas inversiones que se hagan -- no serán prioritarias (no es del todo cierto lo afirmado por -- este autor en lo que se refiere a México, pues el propósito -- que tiene el Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabaja-- dos es precisamente establecer recursos financieros priorita-- rios para destinarlos en ese renglón de la economía; b).- La -- situación urbana tenderá a deteriorarse más y su tratamiento -- será a largo, será aún más difícil si no se toman desde ahora -- medidas que tiendan a maximizar el beneficio económico de las--

inversiones y, simultáneamente, a reducir a un mínimo los costos sociales; c).- Ante el contraste entre las condiciones de vida, y especialmente de oportunidades de toda índole entre la ciudad y el campo, la ciudad constituyó la meta de las aspiraciones de la población rural y de las ciudades de rangos menores, por lo que considera contrario a la justicia social impedir o frenar esas aspiraciones; d).- La urbanización tiene consecuencias de índole tanto positivas como negativas, manifestaciones pobremente identificadas y poco estudiadas y todavía -- con frecuencia, enfocadas en forma distorsionada y prejuiciosa; e).- evidentemente la urbanización no ha servido a propósitos de integración nacional dentro de cada país, siendo la causa adicional a la desequilibrada evolución regional que se nota en todos los países del área latinoamericana.

En relación con los puntos d) y e), se considera de importancia capital contar con una teoría general del desarrollo urbano, tanto a escala intraurbana como regional que, a su vez, permita explicar el fenómeno urbano latinoamericano, y en particular el de México, que está ocurriendo a un ritmo sin precedente histórico distinto al proceso de los países anglosajones. Asimismo, es inaplazable provocar un cambio en el enfoque tradicional con que se ha tratado a la ciudad. Se estima conveniente abandonar la postura exclusivamente crítica hacia la ciudad y mantener todavía conceptos claves como el que expresaba el poeta Shelley en el siglo pasado: "El Infierno es una ciudad muy parecida a Londres" debemos reconocer que la ciudad ha sido y será en forma creciente, el origen y el lugar en donde han surgido los mayores avances intelectuales, culturales -- tecnológicos, científicos, artísticos y de otra índole; en ---

otras palabras, la ciudad ha sido el centro donde se han desarrollado las civilizaciones y las culturas, especialmente las de occidente, y hoy día constituye el punto geográfico donde se toman las decisiones más importantes que determinen el crecimiento y el desarrollo del mundo.

La mayoría de los países en desarrollo creen padecer de enfermedad del gigantismo, macrocefalia de su ciudad o ciudades principales. Se piensa que la metrópoli principal del país, en nuestro caso el área metropolitana de la ciudad de México, tiene una población excesivamente elevada con respecto a las ciudades que le siguen en tamaño y se considera que este fenómeno es síntoma y a veces causa del sub-desarrollo en que se encuentra el país. A estas grandes metrópolis, - elemento característico del sistema de ciudades denominados "preeminentes", - se les ha llegado a calificar de ciudades parásitas que obstaculizan el desarrollo y crecimiento de los centros urbanos regionales del resto del país. En el caso de México su ciudad capital no se ha salvado de recibir críticas en tal sentido.

Las dudas del autor se han fortalecido y detallado por estudios tales como el de B. Berry⁸ y W. Alonso⁹.

Este último ataca fuertemente el uso del alto "índice de primacía" como indicador del sub-desarrollo, demostrando con evidencia empírica que la primacía es escasa en los países de muy bajo nivel de desarrollo, y aumenta durante la etapa de "despegue económico" y luego comienza a decrecer. La polarización de actividades en un solo centro parece ser en muchos casos, - en centros que en un momento dado tiene las condiciones para sostenerlo. En muchos casos, éstos son una gran ciudad que a escala nacional, tiene poblaciones desproporcionadamente altas

respecto a las demás, pero que a escala internacional resultan ser a veces incluso pequeñas.

En defensa de su tesis. Alonso continúa diciendo que el argumento más usual para atacar la concentración es que los costos de urbanización per cápita, especialmente en la infraestructura, crecen una vez que se sobrepasa un cierto tamaño de ciudad, pero no existe un consenso sobre cuál es ese tamaño, a veces llamado óptimo, y ni siquiera existe evidencia de que -- estos costos realmente aumenten una vez que se sobrepase cierto límite. En cambio en muchos países la gran ciudad es el factor más dinámico del desarrollo. Esto lleva a la conclusión de que en muchos casos un alto "índice de primacía" puede estar -- indicando mayores rendimientos de las inversiones.

En el caso de México no podemos emitir una opinión válida, pues no conocemos estudio alguno que haya determinado empíricamente las deseconomías del área urbana de la ciudad de México -- ni tampoco sus economías externas y de aglomeración. O sea que a la fecha no contamos con los elementos de juicio necesarios -- para poder opinar sobre lo inadecuado o conveniente de la concentración de población en la capital de México, tanto para el desarrollo de la Metrópoli misma, como para el desarrollo regional y nacional. Quedan pues pendientes de contestar diversas preguntas relacionadas con la urbanización y desarrollo -- económico de México una de las cuales es: ¿Ha sido la distribución de la población del país un factor que haya operado desfavorablemente en detrimento del desarrollo socio-económico -- regional y nacional, - del mismo?. En otras palabras ¿Es posible acelerar el desarrollo regional y nacional del país mediante una distribución de la población urbana distinta de la ac-

tual?.

No obstante la complejidad implícita en estas cuestiones, se considera indispensable buscarle respuesta, de lo contrario seguiremos considerando problemático el fenómeno de la alta -- primacía del país, en circunstancias en que los escasos estudios generales sobre el tema, han encontrado elementos que refutan tal aseveración.

En el terreno de los planes y programas de acción de índole económica y social, tanto a escala nacional o regional, han sido predominantemente sectoriales. Todavía en planes de desarrollo no se ha utilizado la fuerza potencial que tiene la localización urbana y regional de las actividades sociales y económicas, como instrumento que pueda encauzar los movimientos migratorios internos hacia los centros urbanos que juzgue más conveniente de hacer crecer y desarrollar, a efecto de lograr la distribución de población y de actividades que estudios como los planteados previamente señalen como meta buscada.

Lo más común de observar, aún en países desarrollados, es que la planeación económica formula predominantemente el nivel nacional y la planeación física, realiza casi exclusivamente -- al nivel urbano, no tengan conexión alguna. Así los planes a -- escala nacional, y aún, de cuencas hidrográficas no toman debida cuenta de las implicaciones que sus programas de inversión sectoriales tienen en las ciudades, ni tampoco se consideran -- los efectos que, para la región y el país pueden tener las --- cuantiosas inversiones urbanas programadas de acuerdo a "Planes reguladores". Aún más, estos últimos se realizan, salvo -- contadas excepciones, respetando unidades político-administrativas, en circunstancias que la formación de áreas urbanas y --

zonas metropolitanas que abarcan más de un municipio o más de una entidad federativa, como en los casos de México y Torreón, hacen necesario hacer estudios y planes de tales unidades urbanas en forma conjunta.

De aquí que una política de urbanización nacional, con sus características regionales debe constituir el marco de referencia que la política de desarrollo urbano debería establecer como objetivo la localización de las actividades económicas en ciudades determinadas, en lo social debería entre otras cosas, crear, localizar y mantener en condiciones apropiadas la infraestructura urbana, incluyendo a la vivienda como capital social necesario para lograr las metas económicas antes mencionadas; en lo ecológico, determinar la estructura interna conveniente a los usos del suelo, para asegurar la efectividad de los criterios económicos y sociales; en lo institucional, asegurar la vigencia de los organismos de planificación de nivel mínimo dentro del sistema nacional de planificación.

Los planes de desarrollo regional deben constituir un puente entre aquellos a nivel nacional y a escala urbana, así como metropolitana, Para ello es indispensable formular explícitamente objetivos y metas que incluyan la ubicación geográfica de las inversiones así como su distribución sectorial, sin desconocerse las dificultades implícitas en hacer compatibles tales objetivos y metas en el tiempo y en el espacio, a los distintos niveles.

Para buscar esta conexión programática país-región-ciudad, se cree necesario, entre otras cosas, ampliar y profundizar el escaso conocimiento que se tiene sobre la dinámica interna de las ciudades y del papel que han desempeñado en el desarrollo

regional y nacional para así estar en posición de planear el papel que le corresponderá desempeñar en el futuro.

También es indispensable modificar el enfoque que tradicionalmente se ha hecho de la ciudad como un mal necesario, una vez hechos enormes y costosos esfuerzos para frenar el crecimiento de las grandes ciudades del mundo y que han fracasado y fracasarán con probabilidad en el futuro, en la medida que el proceso de urbanización se difunda por todo el Orbe.

El enfoque actual de los llamados problemas urbanos necesita revisarse a fondo. Afortunadamente, algunos organismos internacionales y nacionales de financiamiento de obras urbanas empiezan a percatarse de que el fracaso parcial o total de sus políticas de inversión estriba en una tipificación de problemas urbanos y de su solución en forma bastante alejada de la realidad socioeconómica de la población a la que se trata de ayudar.

En síntesis a efecto de poder acercarnos, en general y en particular en el caso de México, al conocimiento de las manifestaciones, en el caso de México, del proceso de urbanización y al encauzamiento y utilización de las fuerzas positivas que genera, así como a la reducción de sus afectos negativos, debemos reconocer lo siguiente:

- 1.- El fenómeno urbano es poco y mal conocido, especialmente en lo que se refiere a sus implicaciones positivas, por lo que la ciudad se sigue considerando un mal necesario.
- 2.- El fenómeno urbano es poco y mal conocido, especialmente en lo que se refiere a sus implicaciones positivas, por lo que la ciudad se sigue --

considerando un mal necesario.

- 3.- De aquí que se considere indispensable modificar el enfoque tradicional reconocido el papel básico que la urbe ha desempeñado y, principalmente, el que debe tener como elemento positivo del cambio social y económico en México, tanto a escala regional como nacional.
- 4.- Por lo anterior, los estudios sobre el fenómeno urbano en México deben hacerse evitando el prejuicio de considerar la ciudad grande como perjudicial o enferma. A este respecto, se estima que la ciudad, ante el crecimiento tan rápido - experimentado, se encuentra en una etapa crítica de su evolución histórica; sólo el estudio exhaustivo y la explicación de su dinámica, nos indicará la forma de actuar para reducir los desajustes que se van presentando en un ámbito social, ecológico, económico, administrativo y político.
- 5.- Se considera que la ciudad del presente, tanto en los países desarrollados como en desarrollo, es un fenómeno que manifiesta, en mayor o menor grado, diferencias con la ciudad de hace veinte o cincuenta años y, seguramente, las tendrá como la urbe de 1980 y del año 2000, los rápidos e intensos cambios cuantitativos urbanos, están provocando indiscutiblemente, con la ayuda de los avances tecnológicos, cambios cualitativos - en la forma de la vida citadina, algunos de los

cuales difícilmente podemos concebir.

6.- Los avances tecnológicos de referencia, especialmente en materia de comunicaciones y transportes, hacen factible el incremento de la capacidad receptiva de población de las ciudades. Lo anterior aunado a las poderosas economías externas y de aglomeración de las grandes metrópolis como el área urbana de la ciudad de México, así como la muy elevada tasa de crecimiento natural de población de México, nos permite recomendar el abandono de la idea de impedir y aún frenar en forma significativa, el crecimiento demográfico de tales metrópolis.

7.- Por tanto, nuestros esfuerzos deben enfocarse al conocimiento y mayor aprovechamiento del proceso de urbanización como un medio importante para lograr un mayor y más acelerado desarrollo económico y social de México.

Esto es factible introduciendo la variable especial en los planes de desarrollo nacional y regional, mediante políticas de desarrollo urbano, haciendo compatibles los objetivos y metas sectoriales con los espaciales, a los niveles nacional, regional y urbano.

1 y 2. C. Sjoberg, "The origin and evolution of cities" -- Scientific American, septiembre 1965 p 57.

(3) Zonificación de México para la planeación económica y social, Dirección de Planeación de la Secretaría de la Presidencia, México 1965 p 37 A. Bassols.

(4) Datos obtenidos de "El perfil de México en 1980", escrito por investigadores del Instituto de Investigaciones sociales de la UNAM, editorial siglo Veintiuno, editores - S.A., segunda edición, 1971 México, D.F.

(5) Niegel Calder. El mundo en 1894, Siglo XXI, editores - S.A., México, 1967, p 1, citado por Betty Cabezas de González y Edmur Fonseca, "La marginalidad social en el año 2000" ponencia para el VII Congreso Interamericano de Planificación e Instituto Peruano de Estudios del desarrollo Lima - 1968.

(6) G. Breese, Urbanización in newly Developing Countries, New York, Prentice Hall, 1966, p 137.

(7) Jorge Hardoy, "La ciudad y el campo en América Latina" VIII Congreso Interamericano de Planeación, Sociedad Interamericana de planeación e Instituto Peruano de Estudios - del Desarrollo, Lima 1968 pp. 17-18

(8) B. Berry, "City Size distribution Ann Economic Development" En J. Friedman y W. Alonso (eds# Regional Development and Planig Mit Press, Cambridg, 1964 pgs. 138-142.

(9) V. Alonso, "Urban and Regional Imbalances in economic-Development", ekistitiks, vol 27 num. 162 mayo 1969 pp 351 355.

CAPITULO II

VISION GENERAL DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA OBRERA EN LOS GRANDES CENTROS URBANOS.

- 1.- La macrocefalia de las zonas industrializadas o con grandes empresas de servicio.
- 2.- Causas -- del fenómeno de crecimiento desmedido en los núcleos urbanos.
- 3.- El problema habitacional.

- 1.- La macrocefalia de las zonas industrializadas o con -- grandes empresas de servicio.

De los datos estadísticos del último censo general de población se puede precisar la magnitud del fenómeno que representa la concentración de grandes núcleos de población en las zonas urbanas del país, especialmente en la ciudad de México y las zonas del Estado de México colindantes con el norte del -- Distrito Federal, toda vez que esta última entidad tenía, en la época en que se levantó el anterior censo de población ---- 6'874,165 habitantes, con una densidad promedio de población - de 4,585.83 habitantes por Km². De esa cantidad le corresponde el 42 % de los habitantes de la entidad a las cuatro delegaciones políticas cuyo territorio alguna vez fué el de la ciudad - de México, ésto es 2'902,969 habitantes que distribuidos en -- los 137.46 Km² de superficie que comprenden, nos dan una densidad de población de 21,118.65 habitantes por Km², debiendo que dar señalado que en algunos lugares de la ciudad asciende hasta los 34, 986.82 habitantes por Km². También es muy grande el número de habitantes y de densidad de la población en las delegaciones Gustavo A. Madero con 1,186.107 habitantes y una densidad de población de 12,968.59 habitantes por Km² y el 17.25 % de la población total del Distrito Federal; Ixtacalco con ----

477,331 habitantes, una densidad de población de 21,855.82 habitantes por Km² y el 6.94 % de la población de esta entidad; Azcapotzalco con 534,554 habitantes, una densidad de población de 15,489.83 habitantes por Km² y el 7.77 % de la población -- del¹ D.F.

Es decir las zonas con mayor número de industrias son las que tienen mayor población, pero también hay un alto índice de población en las zonas donde el valor de los bienes raíces es más bajo y por lo tanto las rentas de ellos están al alcance de los salarios de los trabajadores, aunque no estén muy cerca de su centro de trabajo.

En el Distrito Federal y en las localidades aledañas, a él del Estado de México está establecida una gran cantidad de industrias, debido a que existe una serie de obras de infraestructura que permiten el surgimiento de grandes complejos industriales, que crecen desmedidamente gracias a la existencia de una vasta red de carreteras y ferrocarriles, un eficiente sistema de captación y distribución de agua, suficientes líneas de energía eléctrica, un complejo sistema bancario que trabaja a gran capacidad y sobre todo la existencia de una enorme variedad de industrias y empresas de servicio que complementan la producción o al menos dotan a las demás empresas de materias primas semi-elaboradas y de repuestos de maquinaria, por otra parte la centralización de las oficinas gubernamentales en el Distrito Federal hace que el número de burócratas sea muy elevado, lo cual en cierta medida y a ciertos niveles, un constante mercado para la producción industrial; claro está que también forma parte del mercado potencial de los productos elaborados, los mismos obreros industriales y los em---

pleados de las empresas mercantiles; todo ésto hace que el --- 136,066 establecimientos industriales que funcionan en el país con 1,409,894 obreros y 352,387 empresas comerciales en todo el territorio nacional, con 799,160 empleados; están establecidas en el Distrito Federal, 40,755 industrias que ocupan a --- 477,817 obreros y 103.519 comercios con un personal que asciende a 253,535 empleados y en el Estado de México haya 7,204 industrias con 27,686 obreros y 19.181 comercios con 34,499 empleados lo cual hace que en estas dos entidades federativas se encuentre el 35% de la industria nacional con el 35.85% de los obreros del país y el 34% de las empresas comerciales con el 36.05 de los empleados de comercio privado de la República teniendo en comparación un porcentaje muy pequeño del territorio nacional, pues no llega al 3%,² y 3.

Quiero hacer notar que no debemos confundir los términos y que la macrocefalia no implica necesariamente un alto nivel de industrialización del país, así vemos que la zona industrializada del Valle de México con sus 10,000.000 de habitantes sólo agrupa al 16.6% de la población del país la cual engloba a más de un tercio de la fuerza productiva dedicada a actividades -- mercantiles e industriales, lo cual implica que el otro 83.3 % de la población engloba a sólo dos terceras partes de la pequeña fuerza productiva nacional.

Es de hacerse mención de que el capital total invertido en todas las industrias del país asciende a \$ 95,664'020,000, M.N. de los cuales corresponden \$ 29,938,323.000.00 al Distrito Federal y \$ 15,829'304.000. M.N. al Estado de México, lo cual hace un total de \$ 45,767,627.000.00 M.N. es decir el 47.87% de la inversión total nacional. En cuanto a empresas comercia-

les el capital invertido en la República asciende a - - - - -
 \$ 43.352.496.000.00 M.N. de los cuales en el Distrito Federal-
 se ha invertido \$ 20,273,128.000.00 M.N. y en el Estado de Mé-
 xico \$ 1,182.237.000.00 M.N. es decir que en estos dos lugaa-
 res se encuentra concentrado el 49% de la inversión en empre-
 sas mercantiles del país, todo lo cual implica que en el cen-
 tro están establecidas las empresas tanto industriales como --
 mercantiles de mayor valor e interés.

Existen otros focos de concentración de industrias en el -
 país de los cuales destacan: Monterrey, N.L., con un gran auge
 e importancia que lo sitúa en segundo lugar después de la Zona
 del Valle de Mexico, Guadalajara, Jal., León, Guanajuato, Pue-
 bla, Pue., Ciudad Juárez, Chih. Mexicali y Tijuana, B.C.N. y -
 otras de menor importancia, y aunque las dos ciudades citadas-
 en primer lugar tiene más de un millón de habitantes y las ---
 otras, más de quinientos mil habitantes y encaran todas ellas-
 graves problemas de urbanismo y de déficit habitacional, éste-
 no es comparable en ningún modo al que se presenta en el cen-
 tro.

2.- Causas del fenómeno de crecimiento desmedido de los nu- cleos urbanos.

Después de haber cuantificado la dimensión del problema de
 bemos tratar de explicar sus causas, las que a primera inten-
 ción se nos presentan de muy diversas índoles, sin embargo, son
 tres, de gran interés.

- a).- El "problema del campo". Cuando hablamos del -
 "problema del campo", nos referimos en reali-
 dad a un complejo problemático de la vida so-
 cial en nuestro país que abarca muchos aspect-

tos, tal es que para comprenderlo debemos hacer un poco de historia de lo que se llama "Reforma Agraria", es decir del proceso jurídico-político que tiene por objeto darle una función social a el medio de producción más importante del mundo y que desempeña en nuestro país un papel primordial.

Antes de iniciarse la "Reforma Agraria" el 1% de la población total del país era propietaria del 97% del territorio Nacional, en tanto que el 2% de la propiedad rústica pertenecía a pequeños propietarios y el 1% a pueblos y comunidades rurales, cuya población total era del 96% de la nacional⁴, según Loyo (Lic. Gilberto Loyo) para 1930 el índice de latifundismo o de concentración agraria para el país como un todo, era de 95.3%, uno de los más elevados del mundo, y eso cuando ya se habían afectado tres mil haciendas para crear 3,378 ejidos. En 1940, según Contrán Noble, el índice había bajado a 68.9% y para entonces estaban creados 14,640 ejidos y se habían tomado de las haciendas 30,000.000 Ha., posteriormente el índice siguió bajando rápidamente y además hasta esta fecha prácticamente a la tierra, a desconcentrar su propiedad y a distribuirla entre más y más campesinos antes desposeídos, y percíbase que hubo muchas y bien justificadas razones para dar a la "Reforma Agraria" tales directrices, tanto en sus realizaciones como en sus legislación constitucional y orgánica. Sin embargo no podría negarse, ni siquiera poner en duda sería, que al mismo tiempo se intentaba una y otra vez, de un modo u otro atacar otros aspectos de la reforma, que se consideran complementos de la distribución de la tierra, como el crédito, asistencia,

técnica, mejoramiento de los mercados y todo lo implícito en estos complejos conceptos, para crear una agricultura en general acorde con las necesidades del país, aunque tales necesidades ganan la carrera a los logros obtenidos, crando inquietudes, alarmas y complicaciones cada vez más notorias e induciéndonos a errores y confuciones que están culminando en nuestros días.

Actualmente hemos superado la etapa del reparto de la tierra y ahora se trata de organizar debidamente la agricultura, tanto la ejidal como la no ejidal. Se sustenta en los medios gubernamentales el lema de reformar la "Reforma Agraria" y se intentan programas de una "Reforma Agraria Integral", de industrialización del ejido, de la creación de ejidos especializados en foresterías, ganadería, industriales y turísticos; se polemiza entre la propiedad plena del ejido y de las parcelas individuales y el uso común de recurso infraccionables y usufructo perpetuo individual de parcelas, así como también sobre la incompatibilidad de la coexistencia entre la llamada pequeña propiedad y el ejido.

Que hemos superado, aunque no consolidado una distribución de la tierra necesaria por todos motivos, es una verdad incuestionable y este aspecto de la "Reforma Agraria" tenía que ser el primero de los que ella contiene, con ésto se consiguió reivindicar los despojos, es decir cumplir con la más elemental de las manifestaciones de la justicia social, dar algo de libertad siquiera al pueblo rural, por siglos oprimido y esclavizado, mediante que tuviera un poco de tierra, es decir libertad mediante el control por parte del proletariado campesino de la tenencia de la tierra, que es uno de los medios de pro--

ducción, sin embargo otros medios productivos siguieron siendo detectados por una clase social dominante integrada por la antigua aristocracia rural que poco a poco se fué transformando en burguesía, propietaria ya no de grandes extensiones de tierra sino de el capital necesario para el desarrollo de la producción agrícola. Por otra parte el déficit de técnicos agropecuarios hace muy pobre aún el índice de productividad del campo lo cual parece indicar que los pasos a seguir deberán estar encauzados a la distribución de la riqueza pública en forma -- equitativa, concepto que tiende a lo que se llama "Justicia Social" o riqueza social. El Dr. Gustavo Baz, Gobernador del --- Edo. de México, de 1914 a 1915 y de 1957 a 1963 ha dicho públicamente "casi por medio siglo la Revolución se ha ocupado de -- la tierra, en adelante debe ocuparse del hombre que vive en -- ella"⁵. Esto es una verdad muy grande porque lo real es que -- todavía predominan en las comunidades rurales la miseria, la -- insalubridad, la inseguridad material por el mañana, la esca-- vez de todo lo que hace la vida feliz o al menos tolerable, -- hasta observar el panorama rural aunque sea superficialmente -- para percatarse de ello, millones de campesinos han obtenido -- la tierra, pero sólo unos miles de potentados poseen los com-- plementos productivos de la misma. Existe otro problema muy -- grande que lo es del acaparamiento de parcelas, ya sea por algunos ejidatarios o por particulares ésto no es cosa de excepción o poca monta sino es un hecho general que provoca una --- gran cantidad de desempleados o subempleados, y puesto que la -- reforma agraria pretende que todo aquel que no tenga un modo -- específico de vivir, se gane la vida en el campo dedicándose a la agricultura necesariamente, estableciéndose así la base pa-

ra que en México sea muy difícil que la población dependiente de la agricultura disminuya su proporción hasta los grados característicos de los verdaderos países industriales, base que no es real desde luego debido a la baja productividad del campo que provoca grandes migraciones a las ciudades, a primera vista parece que nuestra "Reforma Agraria" quiere que México sea un país de economía agraria para siempre, por tanto al no establecerse una relación coordinadora entre la pretensión de la reforma en su aspecto orgánico y la realidad que vive México como país que está en etapa de industrialización, surgen -- una serie de problemas sociales que se gestan en el campo y -- que fructifican en las ciudades, es decir al no existir los -- elementos que requiere la producción agrícola, surge la subproducción y de ésta deriva el subempleo, primero como peonaje de otros ejidatarios y pequeños propietarios y después al saturarse el mercado de trabajo y bajar el precio de la mano de obra, se inicia la emigración hacia las ciudades de grandes masas -- campesinas sin ninguna preparación en busca de fuentes de trabajo en las industrias, lógicamente que los salarios pretendidos son muy bajos y que por la baja calificación no son pagados en forma decorosa los servicios de esta gente.

Actualmente el problema agrario de la nación no tiene las condiciones de reparto de la tierra como nota predominante de la práctica de su solución, sino elevar la producción para --- erradicar la creciente pobreza del campesino, esto se logrará tecnificando el ejido en toda la extensión del concepto, pues el rendimiento de la tierra de labor ejidal es un promedio de 750 Kg. de maíz y se calcula en promedio que para cada miembro de la familia ejidal existe 1/2 Ha. en la cual se producen 375

kg. de maíz que al precio de \$ 940.00 M.N. por tonelada, que es el precio de garantía que da la CONASUPO, vale \$ 352.00 M.N. anuales por persona, es decir menos de \$1.00 M.N. diarios, no es concebible que una familia de cinco miembros pueda subsistir con \$ 1,762.00 M.N. anuales; a ésto ha de agregarse unos \$ 1,000.00 M.N. más por producto de venta de ganado, recolección en montes y llanuras y quizá otro tanto neto por trabajo-salariado o artesanías ocasionales, en total un ingreso monetario anual de \$ 4,000.00 M.N. que a los costos de vida actuales simplemente representa pobreza extrema, ya que corresponderían como \$ 11,00 M.N. diarios para comer, vestir, alojamiento, salubridad, en fin, para todo lo que una familia por modesta que fuere tiene que gastar infectiblemente⁶.

Así pues el problema no es la afluencia de grandes masas campesinas a la ciudad sino la afluencia de gentes depauperizadas y no sólo su afluencia sino su propia condición que retrasa la marcha del país. Uno de los principales defectos de la legislación agraria, consiste en que presentó desde un principio, el problema de la redistribución de la tierra como problema exclusivamente legal, cuando el problema es eminentemente económica y social⁷.

b).- El desarrollo industrial. Al terminar las convulsiones sociales que estremecieron el país después del movimiento armado de 1910-1917, se planteó el problema de industrialización de México que había quedado en suspenso al terminar la era porfiriana; desde luego que los capitales ni la tecnología nacionales, estaban en condición de hacer frente a ese esfuerzo que implicaba la referida industrialización y por otra parte al final de la segunda década de este siglo los ca-

capitalistas extranjeros afrontaban una crisis de super producción y subconsumo, por lo que no podían darse el lujo de exportar capitales, técnicos e instalaciones industriales, sino que necesitaban urgentemente exportar productos manufacturados a los países subdesarrollados y no crear filiales en el extranjero que incrementasen la superproducción. Poco a poco la crisis se fue suerando y para 1934 con la política del "New Deal" --- propugnada por Franklin Delano Roosevelt, que sometía a las -- empresas a un mayor control federal y establecía un amplio programa de reformas sociales intentando proteger a los humildes, de la miseria en aquellos tiempos de depresión, el Congreso de los Estados Unidos, de mayoría demócrata, aprobó diversas leyes en ayuda de los parados, de préstamos federales a los bancos, de ayuda financiera a los agricultores, un programa de -- obras públicas, la seguridad social para las personas de edad, avanzada e indigentes y tomó medidas para controlar la infla-- ción⁸. Se aprobaron nuevas leyes de control económico, la "Ley Seca" fue abolida y se ofreció empleo inmediato a jóvenes en -- trabajos de reconstrucción, estas medidas aumentaron rápidamente la deuda federal mientras que se introducían al mismo tiempo nuevos impuestos sobre los beneficios de las sociedades, -- los ingresos personales y los gastos suntuarios.

La superación de la crisis de 1929 hizo que capitales ex-- tranjeros afluyeran rápidamente al país, principalmente de los Estados Unidos, lo cual elevó el modo regular y acelerado la -- industrialización nacional en base a compañías extranjeras, -- por lo demás los capitalistas mexicanos, en la medida de sus -- escasas posibilidades habían iniciado la creación de nuevas em-- presas industriales, principalmente el después llamado "Grupo-

Monterrey" cuyas primeras empresas con capital netamente mexicano, fueron "Cervecería Cuauhtémoc", S.A., Fábrica Titán Monterrey, S.A. (Productora de cartón corrugado), Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey, S.A., Vidriera de Monterrey, S.A., y otras muchas que fueron surgiendo rápidamente. Pero si bien es cierto que los capitalistas extranjeros no actuaron en forma masiva a la industria mexicana sino hasta 1935 existían grandes intereses en la minería y en la exploración y explotación de yacimientos petrolíferos, lo cual tenía una gran importancia porque implicaba la enajenación de la más importante fuente de energéticos con los que cuenta el país. --- Prácticamente los siete consorcios que controlan el petróleo, en el mundo occidental detectaban la riqueza petrolífera nacional, es decir: la Standart Oil Of New Jersey, La Royal Dutch - Shell, la Gulf Petroleum Co., la Texaco, la Standar Oil of California y la British Petroleum. De este modo se comprometía gravemente el desarrollo de la industria nacional, máxime cuando la generación y transformación de la energía eléctrica, incipiente aún, estaba también en manos de extranjeros, principalmente en las de la "Ligth and Power Mexican Co".

Así pues con gran parte de las industrias básicas en manos de extranjeros y con los energéticos, también en manos extranjeras, sin técnicos nacionales y sin capitales, el futuro de la Industria se veía negro; parecía que México estaba condenado a permanecer para siempre dentro de la zona de control económico de los E.U.A. (actualmente sigue siendo parte integrante de esa zona, pero se vislumbra una pronta independencia económica). Por lo que el General Lázaro Cárdenas, con una visión política muy clara decidió romper los lazos que nos ataban a un-

eterno coloniaje y el 18 de marzo de 1938 expropió todas las empresas que, radicadas en el territorio nacional, estuviesen dedicadas a la explotación de yacimientos petrolíferos o a la extracción y transformación de petróleo, creando a continuación un organismo descentralizado de propiedad federal encargado de estas actividades y que opera como monopolio, salvo para la transformación y venta de algunos derivados y las industrias petroquímicas, en las cuales el gobierno tiene fuertes intereses y un gran control (Guanos y Fertilizantes, Fermon, S.A., y sus subsidiarias y filiales; Celanese Mexicana, S.A., y Negromex, S.A., etc); también se estableció otro organismo descentralizado destinado a controlar a largo plazo la generación de energía eléctrica a nivel nacional, es decir la Comisión Federal de Electricidad; con lo cual sentó las bases para que la nación pudiese controlar y administrar sus recursos energéticos; poco después creó el Instituto Politécnico Nacional que fué el semillero de incontables técnicos de alto nivel que necesita el país y fueron satisfaciendo poco a poco la gran demanda de personal calificado para la industria. Gracias a esto y a que el año siguiente estalló la Segunda Guerra Mundial, el país pudo sobrevivir a las presiones extranjeras y transformarse en un "País en vías de desarrollo".

Pronto se hizo evidente, que a pesar de todas las medidas tomadas, ante el embate arrollador de los capitales extranjeros, la industria en México no sería sino una gran concentración de maquiladoras, ensambladoras y empacadoras de firmas extranjeras, por lo que poco a poco y en los renglones más importantes para la economía del país, el sector público ha invertido grandes capitales en empresas industriales, especial--

mente en industrias básicas, para el desarrollo del país, tales como Altos Hornos de México, S.A., Hojalata y Lámina, S.A., Torres Mexicanas, S.A., las compañías productoras de fertilizantes y sus muchas filiales, Astilleros Veracruz, S.A., y sus filiales, Diesel Nacional, S.A. y sus filiales, Campos Hermanos, S.A. (empresa particular que fué rescatada de la quiebra por HAMSA, dada su importancia, pues se dedica a hacer herramienta), Constructora de Carros de Ferrocarril, S.A., Siderúrgica Nacional, S.A., Cementos Cruz Azul, S.A., Vehículos Automotrices Mexicanos, S.A., y muchísimas empresas más, todas ellas sustentadas en una red gubernamental de instituciones financieras gubernamentales cuyos núcleos preponderantes son: Nacional Financiera, S.A., Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, S.A., Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., Banco Nacional de Fomento Cooperativo, S.A., Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., Banco del Ahorro Nacional, S.A., y otros muchos más.

Con estas bases técnicas y financieras, de control y regulación de energéticos e industrias básicas y con la construcción y funcionamiento de obras de infraestructura, tales como caminos, ferrocarriles, puertos, puentes, sistemas de telecomunicación de todo tipo; desde correos y telégrafos, hasta sistemas de telecomunicación de todo tipo; la industria mexicana ha crecido a pasos agigantados, estableciéndose en la práctica, cada vez más, que el capital extranjero sólo debe intervenir como colaborador y socio minoritario en las empresas, y aunque nos falta mucho camino por recorrer, las empresas de capital mexicano son cada vez más numerosas e importantes.

Lógicamente con el desarrollo de la industria nacional se-

han desarrollado también grandes núcleos urbanos.

c).- La centralización de las industrias, sus causas.

Las causas de la centralización de la industria son muy -- complejas y parece que es un fenómeno característico de los -- países que inician su despegue económico, como el nuestro, por que en ellos lógicamente el progreso no tiene manifestación -- con igual intensidad en todas las áreas y la marcha de la economía continúa en rápida progresión en los lugares donde está -- más avanzado el proceso, estancándose en aquellos lugares donde no existen los elementos que su expansión requiere, puesto, que, los industriales no están en posibilidad de crear las --- obras de infraestructura que requieren los centros fabriles y por conveniencia prefieren establecerse en los lugares donde -- éstas existen, que desde luego son ya centros fabriles.

Por otra parte es también causa de la centralización de la Industria en México el hecho de que esta ciudad ha tenido desde tiempo inmemorial la característica de centro administrativo del país y por tanto el cúmulo de empleados gubernamentales es muy grande e implica un cierto mercado de consumo que tiene la ventaja de estar a la puerta de las industrias y que se --- acrecienta con el personal de la propia industria, ésto da origen a un activo mercado que da trabajo e innumerables empleados del comercio, que también son consumidores.

La centralización de la industria es un fenómeno que es -- auto-alimentado por ella misma en parte, pues la industria se concentra porque hay obras de infraestructura indispensables -- para su existencia y luego al expandirse obliga al sector público a emprender o ampliar las que hay en los centros urbanos in dustriales, agotando así los recursos que son necesarios --

para realizar tales obras en otras ciudades. Por otra parte sería una tontería emprenderlas desentendiéndose de la distribución de la industria en el país.

3.- El problema habitacional.

El análisis cuantitativo del problema habitacional se dificulta seriamente por el hecho de que, con frecuencia, no se definen claramente los conceptos con los cuales se corresponde dicho problema. Esta dificultad tiene que ver principalmente con la definición de "necesidades de vivienda" y "demanda de vivienda", respectivamente, así como la confusión existente respecto a la utilidad que para fines prácticos a nivel del mercado y para orientar la acción del sector público tiene tales conceptos.

En esta parte del trabajo, en primer lugar, se estiman las necesidades sociales presentes, haciéndose una proyección al futuro, utilizando como variable explicativa una proyección del crecimiento demográfico del país, (con segregación urbano-rural). Para este propósito las necesidades fueron definidas como el número de unidades habitacionales de tipo corriente que deben construirse a fin de situar las condiciones de la vivienda, en un período determinado, a nivel de la "norma Media" adoptada como objetivo social en escala nacional.

Desde luego, esto corresponde a un análisis normativo, que seguramente carece de importancia para quienes están preocupados exclusivamente por la demanda efectiva (es decir la banca y el sector empresarial). Sin embargo, conocer la magnitud de las necesidades sociales actuales y futuras derivadas del acelerado crecimiento demográfico, constituye una llamada de atención para el sector público, que puede inspirar ciertas medi-

das de política orientadas a prevenir el crecimiento anárquico de las ciudades y la proliferación de barriadas insalubres, -- y que de hecho lo hará en el futuro inmediato según el Plan Nacional de Construcción de Viviendas para los Trabajadores, plan que al final está inspirado tal vez en las cifras a que se remontan tales necesidades.

En segundo lugar, se proyecta algo que constituye una aproximación a la demanda efectiva de vivienda que experimentará México en un futuro inmediato. En rigor, se trata de una proyección de demanda potencial que corresponde a los grupos de población con capacidad económica para constituirse en sujetos de crédito para la eventual adquisición de una vivienda en propiedad, o que, dados sus niveles de ingreso, pueden influir -- en el mercado de viviendas de alquiler estimulando su construcción. Nuestro desconocimiento de las elasticidades de demanda por vivienda y la dudosa perpetuación de las actitudes presentes de la población ante la perspectiva concreta de agenciarse casa propia (actitudes que irán cambiando radicalmente con la aparición de nuevas instituciones y con la popularización de sistemas de condominio) impidieron que llegáramos a proyectarla que estrictamente sería la demanda efectiva.

Sin embargo la estimación de la demanda potencial, aunque bastante gruesa, puede servir para conocer el futuro de la construcción residencial en México, y permite, por otra parte hacer comparaciones útiles con el comportamiento de las necesidades sociales agregadas, de manera que es posible proyectar -- (por diferencia) la magnitud absoluta y relativa del déficit habitacional en México.

a).- Las necesidades sociales de vivienda. Las necesidades

de vivienda surgen de tres fuentes distintas; un déficit cuantitativo que existe actualmente, las necesidades derivadas del crecimiento demográfico, las necesidades derivadas de la reposición de vivienda que se deprecian periódicamente.

Analizaremos cada una de estas fuentes en el orden anterior, para lo cual el déficit cuantitativo actual debe ser estimado conforme a la escasa información que disponemos y que nos permite estimar que actualmente existen en México 5,435 millones de viviendas en el sector urbano y 3,426 millones en el área rural. El número de cuartos de dormir existentes corresponde a 10,681 millones en el área urbana y 4,897 millones en el área rural⁹: Esto representa un índice general de nacimiento de 2,643 y 4,129 personas por cuarto, respectivamente. Si se impusiera el objeto social de que el hacinamiento se redujera a 2 personas por cuarto en el área urbana y a 3 en el área rural tendríamos definido el déficit cuantitativo actual en 3,493 millones de cuartos en el área urbana y 1,843 millones en el área rural. Como ordinariamente hacemos tales estimaciones en términos de viviendas y no de cuartos, conviene expresar dichas cifras en esos términos, lo cual correspondería a 1,398 millones de viviendas en el área urbana y 737 mil en el área rural, esto calculado con una vivienda por cada 2.5 cuartos lo que en total haría 2,135 millones de viviendas.

En cuanto al déficit cualitativo actual, algunas viviendas existentes no están en condiciones aceptables de habitabilidad. En consecuencia no debieran contarse como integrantes del acervo disponible. De nuevo nos enfrentamos a un problema de definición; que debe entenderse por vivienda "habitabile". Los criterios varían en cuanto a exigencia de país a país de acuerdo-

con los niveles generales de desarrollo alcanzado, con los patrones culturales establecidos y con las aspiraciones de mejoramiento que existan entre la población, influenciada por el ejemplo de las regiones más adelantadas. Consecuentemente, cualquier criterio que se adopte resultará demasiado subjetivo para tener relevancia práctica indiscutible. Además de esto, la información disponible para México no permite definir en completa dimensión los aspectos negativos de habitabilidad, a manera de poder identificar las viviendas en que coinciden una serie de deficiencias cualitativas. En tales circunstancias se consideran como viviendas que no cumplen con un nivel mínimo de habitabilidad, aquellas que cualesquiera que sean los materiales de que están construidas, tienen techos, muros y pisos ruinosos. De acuerdo con esto se estimó conservadoramente que el déficit cualitativo en el área urbana equivale al 20% de las viviendas existentes y al 25% en el área rural¹⁰.

En síntesis, el déficit total de vivienda que actualmente existe en México, se resume de la siguiente manera:

DEFICIT ACTUAL DE VIVIENDAS EN MEXICO: (miles de viviendas).

AREA	déficit cuantitativo	déficit Cualitativo	déficit total	Stok existente	% del déficit total
Urbana	1,397.8	1,044.7	2,442.5	5,323.6	45.9
Rural	737.3	859.1	1,596.4	3,436.3	46.5
TOTAL	2,135.1	1,905.6	4,038.9	8,759.9	46.1

El déficit que hemos cuantificado seguramente subestima al que corresponde al área rural. Aún así, el déficit general se eleva a una proporción que representa el 46% de todas las viviendas existentes en el país.

Las necesidades de vivienda derivadas del crecimiento demográfico

gráfico se establecen en relación con el cálculo de que la población del país crecerá para 1980 en 23 millones de habitantes, es decir que de la población actual de 48.9 millones se elevará al 72.4 millones en tal año, en tal efecto, el número de viviendas que deberán ser construídas sólo para satisfacer la demanda derivada del crecimiento demográfico, es igual a 4,686 millones (4,014 en el área urbana y 672.000 en el área rural¹¹).

La reposición de viviendas debe hacerse en la medida que indique la tasa de depreciación de las mismas, desafortunadamente no existen datos al respecto. Sin embargo, la consulta con algunos especialistas permite fijar el período de depreciación en cierta medida.

La tasa general de depreciación rural y urbana, el monto absoluto de viviendas que debería reponerse anualmente quedó fijado por el Stok existente. El mencionado Stok se incrementó anualmente, de acuerdo con las construcciones afectuadas, para servir al crecimiento demográfico y con las construcciones para eliminar el déficit actual, es decir que las necesidades de construcción es de poco más o menos cuatro millones de viviendas en el país para 1980, que deberán ser construídas para reponer las que se deprecien en el período que comprende la década actual¹².

b).- Absorción del déficit actual. El problema del déficit existente no puede ser resuelto a corto plazo. El expediente que se siguió para considerar las posibilidades de absorberlo a través del tiempo fué la de fija, en forma realista, el nivel del cual se podría partir en el primer año de la proyección. Para ello se hizo una hipótesis de lo que México, al ac-

tual nivel de desarrollo podría asignar a la construcción residencial como proporción del producto nacional. Tal proporción se fijó en 4% lo cual se antoja razonable y se compara con lo que dedican otros países con dicho propósito (Irán 4.6%, Siria 3.8%, Grecia 7.0%, Puerto Rico 7.4%, Italia 7.1%, etc.)¹³. En estas circunstancias, habiendo fijado un fondo de recursos totales que podría ser aplicado a la construcción de vivienda -- anualmente, y haciendo estimado por otra parte las necesidades derivadas del crecimiento demográfico y de la depreciación, la diferencia quedó libre para ser aplicada a la absorción del déficit actual finalmente y sobre esta referencia de partida se aplicó una tendencia lineal, ascendente a la absorción del déficit, de manera que éste fuera cubierto totalmente en el lapso de esta década.

Es interesante señalar que solamente para servir al crecimiento de la población y para reponer las viviendas depreciadas, dejando intacto el déficit actual, sería necesario construir en la década un total de 8,962 millones de viviendas -- equivalente al stock habitacional de México en el año actual. -- La tarea que ésto significa en el área urbana, equivale a generar, en ocho años, el esfuerzo de urbanización general que el país desarrolló en más de cuatro centurias, (desde la colonia hasta nuestros días). Esto que parece alarmante en términos físicos es apenas consecuente con el hecho de que en solo 14 -- años, para 1980, México habrá duplicado la población urbana -- que tenía en 1966. Por lo demás, conviene cuantificar el esfuerzo financiero que todo ésto significaría si las construcciones respectivas correspondieran exclusivamente a viviendas mínimas (pero con todos los servicios y características indis-

pensables). Supongamos que se construyeran viviendas rurales - de \$ 5,000.00 M.N. en tales circunstancias México podría resolver integralmente su problema habitacional en el transcurso de la década sin comprometer anualmente nada más que el 4.0% del producto nacional bruto, actualmente México aplica poco más ó menos el 3.5 del producto nacional a la construcción residencial¹⁴. Tenemos que concluir en consecuencia que con lo que actualmente se está gastando en la erección de un número limitado de residencias suntuarias y de clase media privilegiada, se podría dar una vivienda a cada familia en un plazo de una década y resolver además las condiciones deficitarias actuales. De ésto se concluye necesariamente que en la etapa de despegue -- después de casi seis décadas de crecimiento con presión en el consumo, nuestro país ha logrado acrecentar aceleradamente el monto de su periódica producción económica. Así las cosas, lo que explica, entre otros problemas sociales, el que corresponde a la vivienda, no es la pobreza general del país, como muchos pretenden sino el inequitativo esquema de la distribución del ingreso. Tal vez convenga insistir en lo siguiente: El --- ejercicio cuantitativo que hemos desarrollado para proyectar - las necesidades sociales de vivienda en el futuro inmediato no corresponde, desde luego, al comportamiento que de hecho habrá de experimentar la construcción residencial en México. Sin embargo tales proyecciones destacan la magnitud del problema social, para el país en su conjunto - y para el sector público - en particular - plantean las necesidades habitacionales de los próximos años.

El hallazgo más notable, en términos globales, es el que - ahora mismo debería ser construido, para eliminar el déficit -

un número de viviendas equivalente al 46% de las ya existentes y que el número de viviendas que se deberían construir hasta - 1980 (en millones) equivale a una y media veces el total existente en este año.

- (1) IX Censo General de Población 1970, 28 de enero de 1970 Distrito Federal. México, D.F. 1971 publicado por la Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística, pag. 3 cuadro 1.
- (2) VIII Censo Industrial 1966, publicado por la Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística con datos de 1965. Resumen general, pag. 9, cuadro dos.
- (3) V Censo Comercial 1966 con datos de 1965 resumen general publicado por la Secretaría de Industria y Comercio, - Dirección General de Estadística, México, Distrito Federal 1968, pág. 9, cuadro dos.
- (4) Ing. Gilberto Fabila Montes de Oca, La Reforma Agraria Mexicana sus realidades en 50 años, su integridad conforme a la justicia social, - Edición particular, impreso por -- Imprenta Arceo, S.A. 1964, pp. 1 y 2.
- (5).- op. cit. pag. 6.
- (6) op cit. pp. 48
- (7) Lucio Mendieta y Núñez, "El problema agrario de México Editorial Porrúa, S.A., 8a. edición 1964, México D.F., --- pag. 508
- (8) Luis L. Snyder, Trad. Ponciano Bustello. "El mundo en el siglo XX 1900-1950 Nueva Colección Labor, Edt. Labor, - S.A. Barcelona España, no se indica el año de la edición, - ni su número.
- (9) Datos obtenidos del "El perfil de México en 1980" segunda edición. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Editorial siglo veintiuno, S.A. 1971, pp. 295 y 296.
- (10) "Investigación Nacional de la Vivienda Mexicana", 1961 1962 México INV 1963.

(11) Datos obtenidos en "El Perfil de México en 1980" segunda edición. Instituto Nacional de Investigaciones Sociales de la UNAM, Editorial Siglo Veintiuno, Editores, S.A., 1971 p. 272.

(12) Ver obra citada Pág. 274.

(13) Ver obra citada Pág. 274.

(14) Según estimación del Banco de México, S.A.

CAPITULO III

LA SOLUCION AL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

DADA A TRAVES DEL DERECHO LABORAL.

1).- La reforma a la fracción XII del apartado A del artículo 123 constitucional. 2).- Las Reformas que ha sufrido la Ley Federal del Trabajo en los artículos relacionados con la obligación que tienen los patrones de dotar de vivienda a sus trabajadores. 3).- La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

1.- La Reforma a la Fracción XII del Apartado A del Artículo 123 Constitucional.

Ante la problemática planteada en torno al déficit habitacional en México, el gobierno ha tomado una serie de medidas de carácter legal que tiene como finalidad solucionar el problema, ya que la iniciativa privada ha mostrado una clara incapacidad al respecto, pues la banca a pesar de los esfuerzos que ha realizado, no puede satisfacer la demanda de créditos destinados a la compra, construcción y reparación de viviendas populares y las empresas dedicadas a industria de la construcción no han respondido a las instancias que les ha formulado el Gobierno para que construyan viviendas de bajo costo, sobre todo porque se presenta el problema de la iliquidez de la inversión, toda vez que los beneficiarios de estos programas son personas de escasos recursos y el patrimonio que garantiza el crédito es el propio inmueble que lo origina y si el crédito no es cubierto en los plazos estipulados, sólo puede ser cobrado por la misma casa, lo cual implica gastos de litigio y esta situación causa perjuicios al deudor y no beneficia al acreedor, puesto que el capital sigue invertido y sin producir

agravándose la situación aún más por la enorme depreciación -- que sufren los inmuebles cuando están desocupados.

El gobierno ha sufrido graves quebrantos en estos tipos de inversión, que no son la solución del problema y sólo dan resultados a baja escala.

Así pues atendiendo al espíritu de la Constitución de 1917 que pretendió dar habitación a los trabajadores más necesitados de ella, considerando que la necesidad de vivienda no puede dejarse de satisfacer plenamente y tomando en cuenta que -- gran parte de salario de la clase obrera es destinado al pago de renta de vivienda sin que esto redunde en beneficio del sector patronal o de la clase obrera sino a favor de una burguesía urbana que no presta grandes servicios a la causa del desarrollo económico de la nación, sino por lo contrario fomenta el asentamiento de capitales y el incremento de la inflación, se pensó en arrojar la carga del financiamiento del programa nacional de Construcción de Viviendas para los Trabajadores, en hombros de la clase patronal, tomando en cuenta que este sacrificio le producirá a la larga beneficios debido a la mayor movilidad de capitales producida por las inversiones hechas en el propio programa y al gasto doméstico que se canalizará en la compra de productos elaborados cada vez en mayor medida al no hacerse en favor de los casatenientes, por concepto de pago de renta de inmuebles para vivienda, como se hace a la fecha.

El constituyente de 1917, al establecer las normas que garantizarían la equidad en la participación de los bienes materiales y culturales, dentro del marco social existente así como la igualdad de oportunidades y de la dignidad de la posición .

del trabajador, lo hizo con una visión futurista, aunque atado a las exigencias que le imponía la realidad social de su momento, así pues estableció en la fracción doce del apartado A del Artículo 123 Constitucional, entre otras obligaciones de los patrones para con sus trabajadores, la que tenían todas las negociaciones agrícola, industrial minera o "Cualquier otra clase de trabajo" de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores, siempre que estuvieran los establecimientos fuera de las ciudades y autorizándoles a cobrar una renta por esas habitaciones del medio por ciento mensual del valor catastral de los inmuebles, es decir el 50% de la renta normal, con lo que se estableció, en concreto, la obligación de costear la mitad de los gastos que por concepto de habitación tenía que hacer el trabajador. Visto de este modo la obligación no era muy gravosa, pero en realidad sí lo era puesto que implicaba el financiamiento de la construcción de las viviendas, lo cual producía en el balance de las empresas un significativo aumento en el activo fijo de las mismas.

Aunada a ésta, estaba la obligación de establecer escuelas enfermerías y todos los demás servicios sociales que requería el elemento humano con que contaban, eso implicaba que la empresa tenía que establecer obras de infraestructura algunas veces de cierta importancia.

Las negociaciones que estuviesen dentro de los centros urbanos sólo se les imponía la obligación de proporcionar habitación a sus trabajadores, en las mismas circunstancias arriba indicadas siempre que tuvieran más de 100 trabajadores, pues se consideraba que los otros servicios sociales existían en los centros urbanos de su ubicación, así mismo ya desde enton-

ces se preveía que la aglomeración de empresas con muchos trabajadores produciría un déficit habitacional a medida que se fué incrementando la urbanización en el país.

El texto completo de la Fracción XII del Apartado A del Artículo 123 Constitucional dice a la letra:

"En toda negociación Agrícola, Industrial Minera o cualquier otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas por las que podrán cobrar rentas que no excedan del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieran situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de 100, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas".

Este Artículo fué modificado con el objeto de hacer general y no restringida en razón del número de empleados o de la ubicación de los patronos de proporcionar habitación a los trabajadores, sin embargo, tal parece, y así lo afirma con muy poco criterio jurídico aunque pretendiendo dar una interpretación muy bien ubicada en el plano social, la exposición de motivos de la iniciativa presidencial a las modificaciones que se hicieron a la Ley Federal del Trabajo para adecuarla a la modificación Constitucional a que nos estamos refiriendo, que esta obligación no tiene la generalidad que creemos necesaria pues el nuevo texto no habla de "Patronos" ni tampoco usa el vocable "Negociación" que se utilizaba anteriormente sino que lo substituye con el de "Empresa" Fracción XII del Apartado A del Artículo 123 Constitucional. "toda Empresa Agrícola, Indus-

trial, Minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará --- obligada... a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas...". En tal virtud los patrones que no tengan el carácter de "Empresa" no están obligados a proporcionar habitación a sus trabajadores, dentro de este sistema de carácter general se reconoce no obstante ciertas modalidades contenidas en los nuevos Artículos 146 y 147. En el primero se exige a los patrones de la obligación de pagar las aportaciones respectivas por sus trabajadores domésticos. Esto tomando en cuenta la naturaleza peculiar de la relación, así como el hecho de que la prestación de este tipo de servicios implica, habitualmente. La de recibir habitación, tal como lo prevee el Artículo 334 de la Ley. Además, se estima que, por no tratarse propiamente de empresas, no se contraría con esta excepción, - el nuevo texto constitucional¹. esto implica que para saber - quién está obligado a otorgar vivienda a sus trabajadores debemos estarnos al concepto de empresa que se establece en el artículo 16 de la Ley Federal de Trabajo, que dice: Artículo 16. "Para los efectos de las normas de trabajo se entiende por empresa la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios y por "establecimiento" la unidad técnica como sucursal agencia u otra forma semejantes sea parte integrante y contribuya a la realización de los fines de la empresa", es decir que quien no reuna los requisitos señalados en ese precepto no tiene la obligación de dotar de vivienda a los trabajadores.

Por otra parte, esta obligación debe ser "Según lo determinen las Leyes Reglamentarias"² y se cumplirá, indefectiblemente, pues la Constitución no establece otra posibilidad de dar-

distinta modalidad a su cumplimiento" mediante a las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósito 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"³.

Es decir que el cumplimiento de esta obligación implica -- únicamente el pago de la aportación que señalen las leyes reglamentarias y el destino que se dará a tales aportaciones será el de constituir depósitos en favor de los trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que operara de tal modo que se financien la compra de casas que hagan los trabajadores, siendo el crédito barato y suficiente.

Para llevar a cabo tales propósitos arriba indicados, se estableció un organismo que llevase a cabo las funciones de recibir los aportes y darles el destino que la Ley Suprema del País les ha fijado, así la segunda parte de la fracción que examinamos a la letra dice: "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 administren los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha Ley regulará la forma y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas"⁴.

Por último, en el tercer párrafo continúa subsistente la obligación que tienen las empresas establecidas en lugares fuera de los centros urbanos para proporcionar los servicios sociales a que se refería la anterior disposición, de este modo el ordenamiento que se refiere termina diciendo: "Las negocia-

ciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, - situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad"5.

De la exposición de motivos de la Reforma Constitucional - propuesta, por el Ejecutivo Federal, a que nos hemos referido, entresaco los párrafos más significativos y que nos dan la pauta a seguir en lo que respecta a las causas que motivaron - tales reformas, que son la gravedad del problema de la vivienda y las características que están tomando las ciudades dentro del proceso de urbanización que en ellas se opera.

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

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

La coexistencia de negociaciones dotadas de abundantes dis

ponibilidades y poca mano de obra, con otras que poseen recursos financieros escasos y numerosos trabajadores; las diferencias en los niveles de salarios; la movilidad ocupacional y la desigual distribución geográfica de los centros de producción, constituyen un obstáculo muy serio para el adecuado cumplimiento de una política efectiva de vivienda, si ésta se aplica exclusivamente en el ámbito de cada empresa.

En cambio, la participación generalizada de todos los patrones del país hará posible la extensión de este servicio a la clase trabajadora en su conjunto, mediante la integración de un fondo Nacional de la Vivienda que otorgará préstamos al Sector Obrero para la adquisición, construcción, reparación y mejoramiento de sus habitaciones.

Con esto se eliminará, además, la limitación por la que solamente están obligadas, en el interior de las poblaciones, -- las empresas de más de 100 trabajadores a proporcionar a éstos habitaciones. No parece, en efecto, congruente con la política de empleo que se ha trazado el Gobierno de la República el hacer recaer mayores cargas precisamente en aquellas negociaciones que observen volúmenes más cuantiosos de mano de obra.

La operación de un fondo nacional no sólo permitirá cumplir el objetivo que se propuso el Constituyente de 1917, sino que además facilitará a los trabajadores la adquisición en propiedad de sus habitantes y la integración de su patrimonio familiar; los mantendrá al margen de las contingencias inherentes a la situación económica de una empresa determinada o al contrario de patrón y ampliará considerablemente el número de las personas beneficiadas.

La realización de un plan semejante implica, necesariamente

te, la reforma del texto constitucional. Se propone iniciar, - de este modo, un nuevo y ambicioso mecanismo de solidaridad social en favor de los trabajadores que opere mediante el reparto de las cargas económicas y de la generalización de las obligaciones a escala nacional, en vez del sistema fragmentado e individualizado que existe actualmente.

El ejecutivo a mi cargo se ha propuesto además canalizar un volumen importante de recursos crediticios hacia este fondo con lo que se obtendrá la dotación inicial necesaria para que el programa se lleve a cabo con la mayor celeridad. Así mismo el flujo creciente de aportaciones que reciba posteriormente permitirá multiplicar sus beneficios y extenderlos a sectores más necesitados, llevando el mecanismo solidario a diversas -- clases de la población y prolongándolo de una a otra genera-- ción de mexicanos.

El plan comprende no sólo la construcción de viviendas, si no también la regeneración de las actuales y el mejoramiento permanente de las que en adelante se edifiquen. Prevé también tanto el aprovechamiento de las zonas ya urbanizadas como el desarrollo de otras futuras mediante la constitución de reservas territoriales. El organismo responsable de la ejecución de este programa podrá coordinarse además con otras instituciones públicas a fin de que, dentro de una política integrada, se amplien los servicios municipales, se desenvuelvan armoniosamente las ciudades y se eviten, en lo posible, los traslados innecesarios de los trabajadores por las largas distancias entre sus centros de trabajo y sus domicilios.

Un proyecto de esta magnitud permitirá así mismo crear --- fuentes adicionales de trabajo en los sectores más necesitados

de la población. Se traducirá igualmente en una mayor demanda de artículos de consumo y alentará todas las actividades económicas, en particular las que se relacionan con la industria de la construcción.

Las acciones que habrán de derivarse "de esta reforma constitucional parten de la convicción de que las carencias crecientes en materia de vivienda, aceleradas por la expansión demográfica, generan un problema de tales proporciones en que no se le puede hacer frente, en nuestro tiempo, a través de sistemas de arrendamiento o de ayudas parciales, ni confiarse por entero a los convenios que aisladamente celebren entre sí los obreros y los patrones. Se hacía necesaria la adopción de un plan que movilizara recursos masivos durante un período indefinido de tiempo y de un programa financiero de carácter revolvente que permitiera auspiciar, en todas las regiones de la República, una política integral de vivienda".

2.- Las reformas que ha sufrido la Ley Federal del Trabajo en los Artículos relacionados con la obligación que tienen los patrones para dotar de vivienda a los trabajadores.

Como se ha señalado en el anterior párrafo, la obligación constitucional que tienen los patrones para dotar a sus trabajadores no ha tenido siempre las mismas características ni la generalidad que observa actualmente, en tal virtud las Leyes reglamentarias al respecto han tenido que estar adecuadas al mandato constitucional del cual emanan y que reglamentan.

La Ley Laboral promulgada en 1931 daba por vez primera una reglamentación general y de aplicación en toda la República -- al Artículo 123 de la Constitución, iniciándose así en forma --

práctica y vigorosa el rescate de las garantías sociales que el Constituyente había legado a la clase trabajadora. Esto dió origen en los siguientes años, especialmente durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas, a una serie de luchas que libró el proletariado con el objeto de llevar a la práctica tales garantías a las que denodamente hizo frente el sector patronal, pues sabía que si lograba evitar que se fortaleciera y organizara el obrero mexicano, sus utilidades continuarían teniendo los altos porcentajes que prevalecía en esa época.

En materia de habitación hemos visto que la obligación que desde 1917 existía en la Constitución de la República era limitada a un restringido tipo de negociaciones, así pues en la Ley Federal del Trabajo encontramos que la reglamentación a la Fracción XII del Apartado A del Artículo 123 Constitucional es una simple repetición del mandato constitucional al que se agrega un párrafo en el que se faculta al ejecutivo federal y a los gobernadores de las entidades federativas a que expidan reglamentos para que los patrones cumplan dicha obligación, tomando en cuenta una serie de circunstancias que pudieran darse en cada caso específicamente, en efecto el Artículo 111, Fracción III de esa Ley no reglamente el mandato constitucional sino que concede facultades a ciertos funcionarios para que lo hagan, haciéndose por lo menos sospechoso de inconstitucionalidad pues en ninguna parte de la Constitución se autoriza a los encargados del Ejecutivo en las entidades federativas a reglamentar las disposiciones contenidas en el Artículo 123 y de ningún modo la facultad para reglamentar implica el delegarla sin ejercerla, como lo hizo el Congreso de la Unión en este caso.

Para poder dar aplicación a la Fracción III del aludido Artículo III de la Ley Federal del Trabajo, era necesario dictar una serie de mandatos que hiciesen excepción en el principio general de protección al salario, el patrón sólo tendría posibilidad de cobrar la renta de las habitaciones que proporcionaba si, el trabajador buenamente quisiese pagar, ya que no le sería dable ejercitar los derechos que en materia de contratos de arrendamientos para el caso de incumplimiento de ellos, respecto del pago de renta, a que se refiere la legislación de tipo civil, pues no son aplicables a este tipo de contratación ya que el patrón no podía promover juicio sumario de desahucio en contra del trabajador - inquilino, pues si se decretase sentencia en la que se condenase al demandado a desocupar el inmueble, la resolución sería nula de pleno derecho por contravenir un mandato de orden público según indica el Artículo 80. - del Código Civil, pues en los términos de la Ley del Trabajo, - el patrón, no podía sustraerse de la obligación de proporcionar la habitación al trabajador. Pues bien la Ley del Trabajo en esa época no contenía precepto alguno que autorizase al patrón a retener o compensar el salario por concepto de pago de renta del inmueble proporcionado en cumplimiento del precepto constitucional reglamentado en el Artículo III Fracción III de la susodicha Ley Laboral, pues los artículos que consagraban esas excepciones es decir los 34, 91 y 95 ni siquiera mencionan el caso, esta omisión nos da la medida de lo poco que se presentaba el caso, no lleva impuestos empresivos, principalmente porque casi nunca se cumplía la obligación de dotar de casas a los trabajadores. Tampoco hay jurisprudencia al respecto y eso que esta situación duró 29 años, tal vez esto se debe

también al bajo monto de los negocios que quizá se llevaron a los tribunales, por falta de pago de la renta de las casas a que nos estamos refiriendo.

Fué en la Ley Federal del Trabajo promulgada el 10. de mayo de 1970, cuando se reguló en verdad la Fracción XII del --- Apartado A del Artículo 123, habiéndose dictado diversas disposiciones que podemos clasificar en disposiciones reguladoras del salario, que hacen excepción al principio de integridad del mismo, disposiciones reguladoras del cumplimiento de la obligación y disposiciones subsidiarias para el caso de imposibilidad por parte de la empresa de cumplir con la obligación a efecto de celebrar convenio con los trabajadores o sus sindicatos para determinar las modalidades que se adoptaran para que se cumpla esta obligación, estas últimas disposiciones tienen la característica de que indican las pautas a seguir en los referidos convenios.

a).- Las disposiciones reguladoras del salario que hacían excepción al principio de la integridad del mismo en atención a la obligación que tenían los trabajadores a pagar la renta de las casas con que se les dotaba eran los Artículos 97 Fracción II y 110 Fracción II y III, dichos artículos señalan la posibilidad de descontar el pago de las rentas del salario, el primero se refiere al salario mínimo que sólo puede ser descontado hasta un 10% en su monto, por ese concepto, y el segundo se refiere al salario superior al mínimo y autoriza a descontar del salario hasta un 15% del mismo, este descuento no sólo se podía destinar al pago de rentas de las habitaciones proporcionadas por los patrones, sino que también podía destinarse al pago de cuotas para la adquisición de habitaciones. Libre-

mente aceptado por el trabajador.

Estos ordenamientos evidentemente eran necesarios para la aplicación de las normas reguladoras de la obligación constitucional a cuyo estudio nos hemos avocado, sin embargo es de hacerse notar que adolecen de un gravísimo defecto que lo es su anticonstitucionalidad, en efecto el Artículo 123 constitucional Apartado A Fracción VIII a la letra dice: "El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento". - Estos errores como lo es el no haber modificado la Constitución a efecto de darle un nuevo texto acorde con las nuevas necesidades de nuestro tiempo dan pauta para hacer en un momento dado nugatoria la aplicación de una Ley, pues los obreros pertrechándose en la anticonstitucionalidad del ordenamiento pudieron no darle cumplimiento, en fin esto es un simple comentario que tiene relevancia en la actualidad puesto que esa falla ha sido heredada por la actual legislación y tal vez pudiese comprometer el programa de construcción de viviendas para los trabajadores si los tribunales federales empiezan a amparar a los obreros mal aconsejados por abogados faltos de escrúpulos o si se niegan al amparo, lo harán siguiendo la política del ejecutivo en el referido programa, comprometiendo de este modo la signidad e independencia que siempre debe existir en el Poder Judicial Federal.

b).- Las disposiciones reguladoras de la obligación que tienen los patrones de dotar de vivienda a los trabajadores estaban consagradas en esa Ley, ahora derogada por los nuevos preceptos actualmente vigentes, en los primeros artículos del Capítulo Tercero del Título Cuarto de la misma, así el Artículo 136 en su Fracción I además de repetir lo preceptuado en la

Fracción XII del Apartado A del Artículo 123 Constitucional en relación a la población que existía para que las empresas agrícolas industriales o "de cualquier otra clase de trabajo" proporcionaran habitación a sus trabajadores, si estuviesen situadas fuera de una población; se indica que se entiende que las empresas están fuera de una población si están situadas a más de tres kilómetros de ellas o cuando no exista un servicio ordinario y regular de transportación para personas, aún siendo menor la distancia. Esto último acabó con la incertidumbre de más de cincuenta años acerca de que se podría considerar como (negociación) ó "empresa" "fuera de las poblaciones". En la segunda Fracción de ese mismo Artículo se repite el precepto constitucional en la parte que señala que esa obligación existe para las empresas con más de 100 trabajadores independientemente de su ubicación geográfica.

En el artículo 137 se indica que esta obligación se extiende a todos y cada uno de los establecimientos que tenga la empresa y a ella misma, así se trataba de evitar la evasión del cumplimiento de la obligación. Por lo demás el Artículo 138 no es sino la repetición de un párrafo del ordenamiento constitucional que reglamenta, en la parte en que dice que las habitaciones deberán ser cómodas e higiénicas.

El artículo 139 establecía un requisito que debían llenar los trabajadores para tener derecho a que se les dotase de habitación que era el ser de planta, y tener una antigüedad de más de un año. Evidentemente este artículo era inconstitucional pues no tiene apoyo en la Fracción XII Apartado A del Artículo 123 Constitucional o en algún otro ordenamiento, en cuanto a la conveniencia de que prevaleciera esa serie de requisi-

tos, es un punto opinable.

En los artículos 140 y 141 se establece un procedimiento para que los trabajadores obtuviesen la dotación de su casa y se indica que en caso de conflicto al respecto, este se ventilara en la Junta de Conciliación y Arbitraje a través del procedimiento especial que se establece en la Ley y que es una especie de juicio sumario.

c).- Las disposiciones subsidiarias para el caso de imposibilidad parte de la empresa para cumplir en un momento dado -- con la obligación de dotación de viviendas a sus trabajadores -- tendían a solucionar el conflicto a través de convenios entre los patrones y los trabajadores según lo indican los artículos 142 y 143, la celebración de tales convenios era obligatoria y empezaba después de tres años a partir de que, dándose la -- circunstancia arriba anotada se hubiera promulgado la Ley o habiéndose fundado la empresa, si era de nueva creación, un año después. En el caso de que los trabajadores no estuviesen afiliados a sindicato alguno para los efectos de celebración del referido convenio, podían acudir ante las autoridades de trabajo para que promoviesen la celebración del mismo, según lo indicaba el artículo 144.

En el artículo 145 establecen las bases sobre las que deberán celebrarse los convenios y señalan los requisitos que deberán tener. Estos son a grandes rasgos los siguientes: La forma y términos en que las empresas entregarán las habitaciones a los trabajadores, las características y dimensiones que tendrán tales habitaciones, la indicación de que la renta de las mismas en su caso no excederán del 6% anual del valor catastral de las mismas, para el caso de que las habitaciones sean

vendidas a los trabajadores, deberá ser fijado el monto de la aportación de la empresa para la construcción de las habitaciones y la forma de financiamiento para completar el costo de la construcción el sistema de pago, por último el número de habitaciones que deberían construirse anualmente a efecto de ir entregándolas a los trabajadores.

El artículo 146 hacía una observación que a mi parecer no tenía utilidad alguna, pues decía que las habitaciones podían ser unifamiliares o multifamiliares y que los tipos de construcción de las mismas estarían en relación con la tabulación de salarios. En el Artículo 147 se indica que en caso de aumento de personal deberá la empresa convenir las modalidades para la construcción de nuevas viviendas y en el Artículo 148 se establece un orden de preferencias para la asignación de casas a los trabajadores.

Para el caso de que los trabajadores fuesen ya propietarios de una habitación, el Artículo 149 señala que si fué adquirida con motivo del cumplimiento al Artículo 123 Constitucional, no tendrá derecho a que se le dote de otra, pero si esta fue adquirida por otro medio, si tendrá ese derecho.

Para el caso de arrendamiento, el artículo 150 establecía los derechos y obligaciones que tenían tanto los trabajadores como los patrones en relación con los inmuebles arrendados.

El artículo 151 establece un sistema de compensaciones económicas que deberán ser entregadas a los trabajadores en tanto les son entregadas sus habitaciones y por último los Artículos 152 y 153 establecen el derecho que tienen los trabajadores en forma individual y los patrones para acudir a la Junta de Conciliación y Arbitraje para exigir el cumplimiento de las obli-

gaciones establecidas en su favor, en relación con la dotación de viviendas.

Con las nuevas reformas a la Ley Federal del Trabajo se dió origen a un organismo que tiene como función administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda y se modifica la Ley en el sentido de establecer las obligaciones que tienen los patrones para aportar los recursos económicos con que contara dicho organismo de este modo fueron reformados los Artículos 97, 110, del 136 a 151 y el 782 de la Ley Federal del Trabajo para de este modo adecuarla a las reformas que sufrió la Fracción XII del Apartado A del Artículo 123 -- Constitucional, las reformas son de tres tipos, es decir que su contenido tiene por objeto, establecer las excepciones a las normas protectoras del salario a fin de autorizar tanto a los patrones como al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores a hacer los descuentos relativos al pago de cuentas y abonos a que esten obligados los trabajadores con motivo de la dotación de viviendas; otras reformas -- establecen y regulan las obligaciones de los patrones para -- con los trabajadores y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

a).- Las reformas a las normas protectoras del -- salario que se hicieron al Artículo 97 de la Ley son los siguientes:

Se reformó la cláusula II del mismo para que quedara así: "Artículo 97: Los salarios mínimos no podrán ser objeto de -- compensación, descuento o reducción salvo en los casos siguientes: I.-... II.- Pago de rentas a que se refiere el Artículo 151. Este descuento no podrá exceder del 10% del sala--

rio" y se adicionó la Cláusula tercera que dice" "III.- Pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda, destinados a la adquisición, construcción reparación o mejoras de casas habitación o al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. Estos descuentos deberán ser aceptados libremente por el trabajador y no podrán exceder -- del 20% del salario".

En cuanto a las reformas hechas al Artículo 110 debemos decir que tiene las mismas características que las arriba indicadas sólo que por tratarse en este caso de proteger un salario que no es el mínimo se autoriza un descuento mayor para el caso de las rentas pudiendo ser del hasta el 15% del salario y en el caso de pago de abonos para cubrir préstamos del Fondo Nacional de la Vivienda no se fija límite alguno, estableciéndose desde luego el requisito de la autorización que dé el trabajador para que se le descuenta el sueldo.

b).- Las normas que regulan la obligación de los patrones para pagar las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda, son las que se establecen en los Artículos 136, 141, 142, a 148 y 150.

En el 136 se establece la obligación general que tienen todas las empresas para proporcionar habitaciones "cómodas e higiénicas a los trabajadores, especificándose que esta obligación se cumplirá aportando al Fondo Nacional de la Vivienda el 5% de los salarios ordinarios de los trabajadores. A este principio general se hace una excepción que veremos posteriormente y a la que ya nos hemos referido al hablar de las reformas constitucionales, es decir la que se refiere a los trabajadores domésticos.

En el artículo 141 se indica el modo como se aplicarán -- las aportaciones hechas por los patrones en favor de los trabajadores, declarándose desde luego que tales aportaciones -- son gastos de previsión social de las empresas. En cuanto las bases que regularan la distribución de los aportes al Fondo -- Nacional de la Vivienda, el 40% del importe de los depósitos -- que en su favor se haya constituido hasta esa fecha se aplicará de inmediato como pago inicial del crédito concedido y durante la vigencia del crédito, se continuará aplicando el 40% de la aportación patronal al pago de los abonos subsecuentes -- que deba hacer el trabajador. Al liquidarse el crédito otorgado, se continuará aplicando el total de las aportaciones empresariales para integrar un nuevo depósito en su favor.

El trabajador tendrá derecho a que se le haga entrega -- periódica del saldo de los depósitos que se hubieran hecho a su favor con diez años de anterioridad, asimismo, en caso de que el trabajador deje de estar sujeto a una relación de trabajo o en caso de incapacidad total permanente o muerte, se -- integrará el total de los depósitos hechos a su favor, bien a el mismo o bien a sus beneficiarios en el último caso, cuando los trabajadores pudiesen recibir crédito hipotecario, la devolución de los depósitos se hará con deducción de las cantidades que se hubieren aplicado al pago del crédito hipotecario.

En el artículo 143 se hace una excepción al principio -- consagrado en el Artículo 104 que considera como salario "... Los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad o prestación que --

se entregue al trabajador por su trabajo" (Artículo 84 de la Ley Federal del Trabajo), pues para efectos del Artículo referente a las aportaciones que deben entregar los patrones al Fondo Nacional de la Vivienda, se entiende como salario "La cantidad que perciba cada trabajador en efectivo por cuota diaria", y en el Artículo se establece que se tendrá como salario máximo para el pago de las aportaciones, el equivalente a 10 veces el salario mínimo general en la zona de que se trate; estos dos preceptos son protectores del patrón, pero tienen algo que los hace muy importantes para la clase trabajadora, esto es que el primero al establecer una norma para el cobro fácil y bien definido de los aportes, evita una serie de conflictos y litigios que de ningún modo son convenientes para el trabajador. El segundo precepto hace menos gravosa la carga al patrón en los casos de altos salarios, cuando además el trabajador no necesita en realidad de crédito alguno para comprar su casa, haciendo de este modo posible que la cantidad que se ahorra el patrón en estos casos se canalice al renglón de utilidades de la empresa lo cual evitará en no pocos casos el deseo de evadir la carga impositiva.

En los Artículos 147 y 148 de la Ley se establecen dos facultades que deberá ejercer el Ejecutivo y que consiste en que determinará, previo el estudio respectivo que haga el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores las fechas y modalidades en que se incorporan al régimen de dotación de habitaciones los deportistas profesionales y los trabajadores a domicilio. La otra facultad consiste en establecer las modalidades para el cumplimiento de la obligación por parte de las empresas que tengan un capital o ingre-

so inferior al determinado por el propio Ejecutivo. Estas facultades, en mi parecer desvirtúan el espíritu de generalidad de la reforma constitucional pues hacen graves excepciones al principio de generalidad lo cual rompe con toda lógica y va en contra del principio que anima al Artículo 123 Constitucional y en contra de sus propósitos. El maestro Alberto Trueba-Urbina ha sentado con su "Nueva Teoría Integral de Derecho -- del Trabajo" el principio de que no se pudo hacer diferencia entre unos y otros trabajadores en cuanto a la garantía de -- sus derechos y así dice: "Nuestro derecho del trabajo, a partir de 1917, es el estatuto proteccionista y reivindicador -- del trabajo; no por fuerza expansiva, sino por mandato constitucional que comprende: a los obreros, jornaleros, empleados-domésticos, artesanos, burócratas, agentes de comercio, médicos, abogados, artistas, deportistas, toreros, técnicos, ingenieros, etc. A todo aquel que presta un servicio personal a -- otro mediante una remuneración. Abarca a toda clase de trabajadores, a los "Subordinados" o "Dependientes" y a los autónomos. Los contratos de prestación de servicio del Código Civil así como las relaciones personales entre factores y dependientes, comisionistas y comitentes, etc. el Código de Comercio -- son contratos de trabajo. La nueva Ley Federal del Trabajo reglamenta actividades laborales de las que no se ocupa la Ley anterior ⁶. De este modo es ilógico que se haga la excepción -- que se menciona y además no me parece que tenga razón de ser. En la exposición de motivos de las reformas a la Ley del Trabajo que estamos comentando no se hace clara manifestación de las causas que hicieron que el Ejecutivo tuviese las facultades arriba indicadas sino que sólo dice a la letra: "El Artí-

culo 147 autoriza al Ejecutivo para determinar las modalidades con que se incorporara el régimen previsto en este Capítulo lo los deportistas profesionales y los trabajadores a domicilio, atendiendo a las condiciones especiales de estas actividades" . Esta manifestación no nos aclara nada y no salta a la vista que haya ciertas "condiciones especiales de estas actividades" que establezcan diferencias significativas que indique que deba haber un régimen especial o con ciertas modalidades para dotar de vivienda a estos trabajadores, además la experiencia nos hace recelar de esta amplia facultad del ejecutivo pues el Artículo 60.- El Poder Ejecutivo Federal, previo estudio y dictamen del Instituto, determinará las modalidades y la fecha en que se organice el Seguro Social de los trabajadores de empresas de tipo familiar, a domicilio y domésticos, temporales y eventuales". Pero como no decía cuando debía hacerlo simple y sencillamente no lo hizo en los 27 años de vigencia de esa Ley. Lo hará en este caso? o Nuevamente los trabajadores a domicilio estarán bajo un régimen legal de trabajadores de segunda?.

Sin embargo lo inaudito y totalmente injustificable queda plasmado en el Artículo 146 de la Ley Federal del Trabajo que indica que los patrones no estarán obligados a pagar las aportaciones para el Fondo Nacional de la Vivienda, por lo que toca a los trabajadores domésticos. La exposición de motivos dice: "... Se exime a los trabajadores de la obligación de pagar las aportaciones respectivas por sus trabajadores domésticos. Esto tomando en cuenta la naturaleza peculiar de la relación así como el hecho de que la prestación de este tipo de servicios, implica habitualmente, la de recibir habita-

ción, tal como lo prevé - el Artículo 334 de la Ley. Además se estima que, por no tratarse propiamente de empresas, no se contraría con esta excepción, el nuevo texto constitucional"⁸.

Pues bien en mi parecer, y como lo había indicado con anterioridad, no estoy de acuerdo con el criterio expresado por el Ejecutivo, pues existen graves contradicciones entre la manifestación arriba indicada de que no se les da habitación a los trabajadores domésticos porque ya la tienen, pues en la generalidad de los caso el patrón les da habitación en pago de una parte de sus salarios y por otra parte el Artículo 150 de la Ley Laboral dice a la letra: "Artículo 150. Cuando las empresas proporcionan a sus trabajadores casa en comodato o arrendamiento no están exentas de contribuir al Fondo Nacional, de la Vivienda, "Además si bien es cierto que la Fracción XII del Apartado A del Artículo 123 Constitucional habla de empresas, también en su párrafo inicial dicho artículo dice que en el se establecen las bases sobre las que deberá expedir el Congreso de la Unión Leyes sobre trabajo"; indicándose que el Apartado A del mismo establecerá las bases que regirán entre obreros, jornaleros, empleado, domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo. Por lo que si bien se entiende las Leyes de Trabajo, especialmente las constitucionales tienen aplicación en virtud de la calidad de trabajador que tienen quienes desempeñan alguna actividad productiva en beneficio de otro independientemente de las características de utilidad de la persona que contrata los servicios de otro.

c).- En las disposiciones establecen y regulan el funcionamiento del organismo que administrará el Fondo Nacional de la Vivienda que son básicamente los Artículos 137, 138, 139, 140-

y 149. En el Artículo 137 se indica la finalidad primordial -- del Fondo Nacional de la Vivienda señalándose que su objeto es crear sistemas de financiamiento que permita a los trabajado-- res obtener crédito de financiamiento que permita a los traba-- jadores obtener crédito barato y suficiente para adquirir en - propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, para la construc-- ción, reparación, o mejoras de su casa habitación y para el pa-- go de pasivos adquiridos por estos conceptos, estableciéndose - en el Artículo 138 que tales recursos serán administrados por - un organismo integrado en forma tripartita por representante - del gobierno federal, de los trabajadores y de los patrones, - el Artículo 139 establece que la Ley que dé origen al referido organismo regulará los procedimientos y formas conforme a los-- cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad habitaci-- nes y obtener crédito para los fines indicados en el Artículo - 137, otra característica que deberá llenar la Ley que cree el - organismo indicado es la de establecer las facultades necesaa-- rias para que el referido organismo tenga a su cargo la coordi-- nación y el financiamiento de los programas de construcción de - casas habitación destinadas a ser adquiridos en propiedad por - los trabajadores y en el Artículo 149 se dice que el propio or-- ganismo determinará la suma que deberán ser asignadas al finan-- ciamiento de programas de casas habitación destinadas a ser ad-- quiridas en propiedad por los trabajadores y las que se aplica-- rán para la adquisición, construcción, reparación o mejoras de - dichas casas, así como para el pago de pasivos adquiridos por - esos conceptos; estableciéndose la obligación para que los re-- cursos sean aplicados de modo equitativo entre las distintas - regiones y localidades del país, así como entre las diversas -

empresas o grupos de trabajadores y por último se establece -- que para el otorgamiento individual de créditos se procederá - en caso necesario a un sistema de sorteos.

Estos son a grandes rasgos las facultades y requisitos que tiene el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, cuya Ley se promulgó simultáneamente a las re--- formas que se hicieron a la Ley Federal del Trabajo para ade--- cuarla a la nueva redacción del Artículo 123 Constitucional en su Fracción XII del Apartado A.

Por lo que respecta a las reformas hechas a los artículos- 151 y 7482, sólo indicaré que el Artículo 151 reproduce el an- tigo Artículo 150 y se refiere a los derechos y obligaciones- que tienen los patrones y los trabajadores en relación con las casas que los primeros han arrendado o arrendarán en el futuro a los segundos y el Artículo 782 lo único que hace es adecuar- su texto a la nueva numeración de la Ley Federal del Trabajo a efecto de que los conflictos que se susciten con motivo del re- ferido arrendamiento sean dirimidos en juicio especial laboral.

3.- La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la - Vivienda para los trabajadores.

a).- Naturaleza Jurídica del Instituto del Fondo Nacional- de la vivienda para los Trabajadores. La naturaleza jurídica - de este organismo esta encuadrada dentro de los organismos ceg- centralizados, toda vez que en los términos del Artículo 2o. de la Ley respectiva tiene personalidad jurídica y patrimonio pro- pio, características específicas de esta clase de antes públi- cos, según los más autorizados autores y la generalidad de la- doctrina al respecto el maestro Gabino Fraga dice: "Al lado de la centralización, existe otra forma de organización que con--

siste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la jerarquía⁹. Y al maestro Andrés Rojas dice: "La descentralización es el régimen administrativo de un ente público que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía e independencia y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no precinde de su poder público regulador y de la tutela Administrativo¹⁰ y asimismo, el Maestro Marcel Waline, citado por el Licenciado Jorge Olivera-Toro dice "hemos apuntado que la centralización además de ser un principio de organización, constituye un reparto de competencias públicas, integrándose una persona del derecho público con recursos propios y a la cual se le han delegado poderes de decisión, pero sin desligarla de la orientación gubernamental. 11.

Debemos hacer notar que en la Ley a que nos referimos se declara que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores es un organismo de servicio social, lo cual da una idea en relación con las finalidades del mismo aunque creo que de ningún modo se justificaría la creación de un organismo descentralizado que no tuviese entre sus fines el de servir a la sociedad, pues siendo el Estado un ente jurídico cuyo fin es el servicio social, no puede de ningún modo dar origen a un órgano que no este encaminado al mismo propósito - pues de lo contrario el propio Estado se negaría como tal.

b).- Los fines específicos del Instituto estan establecidos en el Artículo 30. de la Ley que lo crea y son los siguientes según el texto literal del Artículo:

"Artículo 30. El Instituto tiene por objeto: I.- Ad

ministrar 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 Artículo 40. Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como lo que establece esta Ley".

Del texto referido podemos deducir que los fines del Instituto traen aparejadas funciones que le asemejan mucho con los de una institución de crédito, y a la vez tiene las características de una empresa dedicada a la compra-venta y construcción de bienes inmuebles. Todo esto encaminado a los fines arriba señalados.

La necesidad cada vez más importante de coordinar las actividades de los diversos organismos del Estado, para evitar duplicidad de funciones, que trae aparejada una enorme fuga de recursos financieros del Estado, para vez es tomada en cuenta, sin embargo, en este caso el Artículo 40. de la Ley establece-

que el Instituto deberá cuidar que sus actividades se realicen dentro de una política integrada de vivienda y desarrollo urbano. Ordenando la coordinación de sus actividades con otros organismos públicos, esto hace que otros organismos que en sus funciones tiene la tarea de construir habitaciones establezcan nexos con el Instituto, tales órganos son primordialmente el Instituto Nacional para el desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular; el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado; el Instituto Mexicano del Seguro Social; el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. el Departamento del Distrito Federal, a través de sus planes de construcción de viviendas populares; y las diversas Secretarías de Estado que construyen casas para sus trabajadores.

c).- El Patrimonio del Instituto. El Patrimonio del organismo a que nos estamos refiriendo se constituye con: el Fondo Nacional de la Vivienda, integrado por las aportaciones que deben hacer los patrones, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 123 Constitucional, Apartado A Fracción XII y el Título 4o. del Capítulo III, de la Ley Federal del Trabajo y los rendimientos que provengan de la inversión de estos recursos; con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal; los bienes y derechos que adquiera por cualquier título y con los rendimientos de la inversión de los recursos indicados.

d).- Organización del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Los órganos del Instituto son: una Asamblea General; que es la autoridad suprema del mismo y esta integrada en forma tripartita con 45 miembros titulares y

45 suplentes, designándose por partes iguales por el poder --- ejecutivo, las organizaciones nacionales de trabajadores y las organizaciones nacionales patronales, los miembros de la Asamblea General durarán en su cargo 6 años y podrán ser removidos libremente por quién los haya designado. En esta Ley se otorgó facultad al poder ejecutivo federal por conducto de la Secretaría del Trabajo para fijar las bases para determinar que organizaciones nacionales de trabajadores y patronos que deberán -- intervenir en la designación de los miembros de la Asamblea.

El órgano ejecutivo del Instituto es el Consejo de Administración mismo que estará integrado por 15 miembros designados por la Asamblea General, en la forma siguiente: 5 a proporsi--- ción de los representantes del Gobierno Federal, 5 a proporsi--- ción de los representantes de los trabajadores y 5 a proporsi--- ción de los representantes Patronales ante la Asamblea General designándose un suplente por cada propietario y existiendo --- prohibición expresa para que los miembros del Consejo de Administración sean también miembros de la Asamblea General. Estos consejeros durarán 6 años en su cargo y serán removidos por la Asamblea General a petición de la Representación que los hubie se propuesto, haciéndose la solicitud de remoción por conducto del Director General y quedando el Consejero, cuya remoción se ha solicitado, suspendido - en sus funciones, hasta que se refi na la Asamblea General.

El órgano de la vigilancia del Instituto es la Comisión de Vigilancia que esta integrada por 9 miembros designados por -- partes iguales a proposición de cada una de las representacio--- bes, de la Asamblea General, por dicha Asamblea. Los miembros de esta comisión no podrán serlo de la Asamblea General, ni --

del Consejo de Administración. La Comisión de Vigilancia será precidida en forma rotativa designándose primero un miembro -- del sector gubernamental, después un representante de los trabajadores y después un representante de los Patrones. Los miembros de la Comisión de Vigilancia durarán 6 años en su cargo y serán removidos por la Asamblea General a petición del sector que los hubiere propuesto. La solicitud de remoción deberá ser presentada por conducto del Director General y en tanto se reúna la Asamblea General, el miembro cuya remoción se haya solicitado, quedará de inmediato suspendido en sus funciones.

El Director General es un funcionario que será nombrado -- por la Asamblea General; a proposición del Presidente de la República. Siendo requisito indispensable para ocupar dicho cargo el ser mexicano por nacimiento y tener reconocida honorabilidad y experiencia técnica y administrativa. Sus funciones -- son muy importantes como lo veremos en el párrafo correspondiente.

Existirán además dos Directores Sectoriales designados por la Asamblea General a propuesta de los representantes de los Trabajadores y de los Patrones respectivamente siendo su función el enlace del sector que representa y el Director General asistiendo a las sesiones del Consejo de Administración con -- voz pero sin voto. Ninguno de los Tres Directores podrán ser miembros de la Asamblea General, del Consejo de Administración o de la Comisión de Vigilancia.

La Comisión de inconformidades y de valuación se integrará en forma tripartita por un miembro de cada representación, por el Consejo de Administración a propuesta de los representantes del Gobierno Federal de los Trabajadores y de los Patrones reg

pectivamente, designándose por cada miembro propietario uno su
plente.

e).- Facultades y funcionamientos de los Órganos del Insti-
tuto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.-
Son facultades de la Asamblea General; el examen y aprobación-
dentro de los tres últimos meses del año de los presupuestos -
de ingresos y egresos y los planes de labores y de financia-
mientos y del Instituto para el siguiente año; examinar y apro-
bar en su caso dentro de los cuatro primeros meses del año, --
los estados financieros que resulten de la operación del últi-
mo ejercicio, los dictámenes de la comisión de Vigilancia y el
informe de actividades de la Institución; decidir señalando su
jurisdicción, sobre el establecimiento y modificación o supre-
sión de las Comisiones Consultivas Regionales del Instituto; --
expedir los reglamentos del Instituto; establecer las reglas -
para el otorgamiento de crédito y para la operación de los de-
pósitos a que se refiere la Ley a que nos estamos refiriendo; -
examinar y aprobar anualmente los gastos de Administración, --
operación y vigilancia del Instituto, los que no deberán exce-
der del 1.5% de los recursos totales que maneja; determinar, a
propuesta del Consejo de Administración, las reservas que de-
ban constituirse para asegurar la operación del Fondo Nacional
de la Vivienda y el cumplimiento de los demás fines y obliga-
ciones del Instituto, invirtiéndose éstas reservas en valores-
de Instituciones gubernamentales; y todas las funciones neces-
arias para el cumplimiento del Instituto que no se encuentren
encomendadas a algún otro órgano.

Las funciones del Consejo de Administración son las si-
guientes, decidir a propuesta del Director General, sobre las-

inversiones de los Fondos y los Financiamientos del Instituto--
tomando en cuenta las normas de control a que se refiere el ar-
tículo 66 de la misma Ley, especialmente la Fracción II del --
mismo; resolver sobre las operaciones del Instituto excepto --
aquellas que por su importancia, a juicio de uno de los Secto-
res o del Director General, ameriten acuerdo expreso de la ---
Asamblea General; la que deberá celebrarse dentro de los 15 --
días siguientes a la fecha en que se haga la petición de refe-
rencia; proponer a la Asamblea General el establecimiento, mo-
dificación, supresión y jurisdicción de las Comisiones Consul-
tivas Regionales del Instituto; examinar o en su caso aprobar-
la presentación a la Asamblea General, de los presupuestos de--
ingresos y egresos, los planes de labores y de financiamientos
de ingresos y egresos, los planes de labores y de financiamien-
to, así como los estados financieros y el informe de activida-
des formulado por la Dirección General; presentar a la Asam---
blea General para su examen y aprobación, los reglamentos del-
Instituto; estudiar y aprobar los nombramientos del personal -
directivo y de los delegados regionales que proponga el Direc-
tor General; presentar a la Asamblea General, para su aproba-
ción, el presupuesto de gastos de administración, operación y-
vigilancia del instituto, los que no deberán exceder de 1.5% -
de los recursos totales que administre el Instituto; estudiar-
y aprobar los tabuladores y prestaciones correspondientes al -
personal del Instituto, propuestos por el Director General y -
conforme a presupuesto de gastos de Administración autorizados
por la Asamblea General; proponer a la Asamblea General las re-
glas para el otorgamiento de créditos y para la operación de -
los depósitos a que se refiere esta Ley; designar, en el pro--

pio consejo, a los miembros de la Comisión inconformidades --- y de valuación, a propuesta de los Representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los Patrones; respectivamente, y las demás facultades que le señale la Asamblea General.

Las facultades de la Comisión de Vigilancia son: Vigilar - que la Administración de los recursos y gastos, así como las - operaciones se hagan de acuerdo con las disposiciones de esta - Ley y de sus reglamentos; practicar la Auditoría de los Esta-- dos Financieros y comprobar, cuando los estime conveniente los - avalúos de los bienes, materia de la operación del Instituto - proponer a la Asamblea y al Consejo de Administración, en su - caso, las medidas que juzgue convenientes para mejorar el fun- - cionamiento del Instituto y en los casos que a su juicio lo -- ameriten, citar a la Asamblea General. La Comisión tendrá para - el desempeño de sus funciones el personal que requiera, entre- - ellos uno de los más importantes es el Auditor Externo, que en - los términos del Artículo 19 de la Ley que examinamos deberá - ser contador público en ejercicio de su profesión y que tendrá - como funciones, el auditar y certificar los Estados Financie-- ros del Instituto, teniendo las más amplias facultades para re- - visar la contabilidad y los documentos de la Institución, pu- - diendo sugerir a la Comisión de Vigilancia las modificaciones - y reformas que a su juicio convenga introducir, poniendo a su- - disposición los informes y documentos que requiere el ejerci- - cio de sus atribuciones y funciones.

Las funciones del Director General son las siguientes: Re- - presentar legalmente al Instituto con todas las facultades que - corresponde a los mandatarios generales para pleitos y cobran- - zas, actos de administración y de dominio, y las especiales --

que requieran cláusula especial conforme a la Ley, en los términos de los tres primeros párrafos del artículo 2554 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, ejerciendo estas facultades en la forma que acuerde el Consejo de Administración y pudiendo otorgar y revocar poderes generales y especiales, pero cuando sean en favor de personas ajenas al Instituto, deberá recabar autorización del Consejo de Administración; asistir a las sesiones de la Asamblea General y del Consejo de Administración, con voz, pero sin voto; ejecutar los acuerdos del Consejo de Administración; presentar anualmente al Consejo de Administración, dentro de los dos primeros meses del año siguiente, los estados Financieros y el Informe de actividades del ejercicio anterior; presentar al Consejo de Administración, a más tardar el último día de octubre de cada año los presupuestos de ingresos y egresos, el proyecto de gastos y los planes de labores de financiamiento para el año siguiente; presentar a la consideración del Consejo de Administración un informe mensual sobre las actividades del Instituto; presentar al Consejo de Administración, para su consideración y en su caso aprobación, los proyectos concretos de financiamiento; nombrar y remover al personal del Instituto y las demás que la señalen esta Ley a que hacemos mención y los reglamento en ella.

La Comisión de inconformidades y de valuación tendrá como funciones conocer y substanciar, resolviendo los recursos que promuevan ante el Instituto, los Patronos, los Trabajadores o sus causahabientes y beneficiarios, en los términos de un reglamento que deberá ser promulgado y que se sujetará a los criterios que sobre el particular establezca el Consejo de Adminis-

tración, asimismo, conocerá de las controversias que se susciten sobre el valor de las prestaciones que las empresas estuvieren otorgando a los trabajadores, en materia de habitación, para decidir si son inferiores, iguales o superiores al 5 % de los salarios ordinarios a que se refiere el Artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo y poder determinar las aportaciones que deban enterar al Instituto o si quedan exentas de tal aportación; una vez tramitadas las controversias en los términos del reglamento respectivo, La Comisión presentará un dictamen sobre las mismas al Consejo de Administración, que resolverá lo conducente.

Las funciones de las Comisiones Consultivas Regionales son las siguientes; sugerir al Consejo de Administración, a través del Director General, la localización más adecuada de las áreas y las características de las habitaciones de la región, susceptibles de ser financiadas; opinar sobre los proyectos de habitaciones a financiar en sus respectivas regiones; las de carácter administrativo que establezca el respectivo reglamento de las delegaciones regionales y las demás de carácter consultivo que les encomiende el Director General.

f).- Obligaciones de los Patrones para con el Instituto, - Las obligaciones de los Patrones están establecidas en el Artículo 29 y 30 de la Ley Orgánica del Instituto y son primordialmente; inscribirse e inscribir a sus trabajadores y dar los avisos de altas y bajas, las modificaciones de salarios y demás datos necesarios al Instituto para el cumplimiento de sus fines; efectuar las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en los términos de la Ley Federal del Trabajo, de la propia Ley del Instituto-

y de los reglamentos respectivos; hacer los descuentos respectivos a los salarios de los trabajadores en los términos de los Artículos 97 y 100 de la Ley Federal del Trabajo a efecto de hacer el pago de los abonos necesarios para cubrir los préstamos otorgados por el Instituto, así como el enterar el importe de dichos descuentos en la forma y términos que establecen esta Ley las disposiciones reglamentarias que de ellas emanan; las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos; así como su cobro, son de carácter fiscal. Si los Patrones no inscriben a sus trabajadores, el Instituto podrá hacer sin previa gestión de éstos o de los trabajadores y se harán acreedores los patrones que no cumplan esta obligación a las sanciones correspondientes; el Patrón tiene obligación de informar a los trabajadores sobre el monto de las aportaciones en su favor y de los descuentos hechos en sus salarios para cubrir abonos del capital e intereses correspondientes a los créditos que le haya otorgado el Instituto y al terminarse la relación laboral, clave de su registro. Las aportaciones que tiene obligación de hacer el patrón al Instituto, deberá hacerse trimestralmente, a más tardar el día 15 o el siguiente hábil si aquel no lo fuere, del mes subsecuente al bimestre al que correspondan.

g).- De las aportaciones y su Administración por parte del Instituto. Las aportaciones hechas en favor de los trabajadores y su aplicación se hará conforme a lo estipulado en el Artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo es decir que cuando un trabajador reciba financiamiento del Fondo Nacional de la Vivienda, el 40% del importe de los depósitos que en su favor se hayan acumulado hasta esa fecha se aplicará de inmediato --

como pago inicial del crédito concedido y durante la vigencia del crédito, se continuará aplicando el 40% de la aportación patronal al pago de los abonos subsecuentes que deba hacer el trabajador. Cuando se ha liquidado el crédito otorgado a un trabajador, se continuará aplicando el total de las aportaciones empresariales para integrar un nuevo depósito en su favor. Cada 10 años se entregará al trabajador el saldo de sus depósitos y lo mismo se hará en caso de que cese la relación laboral o en caso de invalidez y a sus deudos en caso de muerte. Cuando los trabajadores hubieren recibido un crédito hipotecario, la devolución de los depósitos se hará con deducción de las cantidades que se hubieren aplicado al pago del crédito.

Los depósitos constituidos en favor de los trabajadores, estarán exentos de toda clase de impuestos y los derechos de los trabajadores, de sus causahabientes o beneficiarios en relación con dichos depósitos prescribirán en un plazo de 5 años.

La forma de acreditar las aportaciones en favor de cada trabajador serán acreditadas en la forma que determine el Consejo de Administración a través de un Instructivo. Los trabajadores tiene derecho en todo momento a que los patronos exhiban ante el Instituto los comprobantes respectivos.

Las aportaciones y entregas de los descuentos a que se refiere esta Ley se hará por conducto de las Oficinas receptoras de la Secretaría de Hacienda y esta Secretaría tiene obligación de entregarlas al Instituto, en un plazo no mayor de 15 años.

h).- La entrega de los depósitos en favor de los trabajadores. Los trabajadores como ya lo vimos tiene derecho a que se-

les entreguen los depósitos hechos en su favor por los patrones en el Instituto, esto se hará bajo las siguientes bases:

En los casos de jubilación o incapacidad total permanente, se entregará al trabajador el total de los depósitos que tengan a su favor en el Instituto y en caso de muerte del trabajador, dicha entrega se hará a sus beneficiarios en el orden de prelación que se indica en el Artículo 40 de la Ley del Instituto y que es el siguiente: Los que haya designado el trabajador. La viuda o el viudo del mismo y los hijos que dependan económicamente de él en el momento de su muerte, así como los ascendientes del trabajador cuando dependan económicamente del mismo, a falta de cualquiera de los arriba indicados, se hará la entrega a la concubina o al concubinario, en su caso, siempre que haya vivido con el trabajador durante los 5 años que precedieron inmediatamente a su muerte o con el que (o la que) haya tenido hijos, siempre que ambos hayan permanecido solteros durante el concubinato, pero si al morir el trabajador tenía varias relaciones de esta clase, ninguna de las personas con quién las tuvo tendrá derecho a la entrega referida. A falta de cualquiera de las personas arriba indicadas tendrán derecho los hijos que no dependan económicamente del trabajador y a falta de éstos los ascendientes que no dependan económicamente del trabajador.

Para los efectos de la entrega de los depósitos al trabajador por haber cesado alguna relación contractual de trabajo el Artículo 41 de la Ley Orgánica del Instituto establece que se entenderá que un trabajador ha dejado de estar sujeto a una relación de trabajo, cuando deje de prestar sus servicios a un patrón por un período mínimo de doce meses, salvo que exista

litigio pendiente sobre la subsistencia de la relación de trabajo.

1).- El destino de los recursos del Instituto. El Instituto destinará sus recursos a:

El otorgamiento de crédito a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos en su favor para adquirir en propiedad habitaciones, construir, reparar, ampliar o mejorarlas y al pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores.

También se destinarán los recursos aludidos al financiamiento de la construcción de conjuntos de habitaciones para ser adquiridos por los trabajadores, mediante créditos que les otorgue el Instituto. Estos financiamientos sólo se concederán por concurso tratándose de programas habitacionales aprobados por el Instituto y que se ajusten a las disposiciones aplicables en materia de construcción. En todos los financiamientos que se otorguen para la construcción de conjuntos habitacionales, deberá establecerse la obligación para quienes los construyan, y adquirir de preferencia, los materiales que provengan de empresas ejidales, cuando se encuentren en igualdad de calidad y precio a los que ofrezcan otros proveedores. Los trabajadores tienen derecho a ejercer el crédito que se les otorgue, en la localidad que designen; al pago de los depósitos que le correspondan a los trabajadores en los términos de Ley; a cubrir sus gastos de administración, operación y vigilancia; a la inversión en inmuebles estrictamente necesarios para sus fines y a todas las demás erogaciones relacionadas con su objeto.

El Instituto tiene obligación de mantener en efectivo o en depósitos bancarios a la vista las cantidades estrictamente ne

cesarias para la realización de sus operaciones diarias y en tanto se aplican los recursos del Fondo Nacional a los fines arriba indicados deberán mantenerse en el Banco de México, S. A., invertidos en valores gubernamentales de inmediata realización.

Los créditos a los trabajadores que sean concedidos por el Instituto devengarán un interés del 4% anual sobre saldos insolutos y tratándose de créditos para la adquisición o construcción de habitaciones, su plazo no será menor de 10 años pudiendo otorgarse un plazo hasta de 20 años. Los créditos otorgados para el pago de pasivos adquiridos con el objeto de adquirir, construir, reparar, ampliar o mejorar habitaciones y los que se concedan para la reparación, ampliación o mejoras de estos podrán tener un plazo menor al arriba indicado según lo acuerde la Asamblea General del Instituto fijándose un rédito también del 4% anual.

Los financiamientos para la construcción de conjuntos habitacionales que podrán ser adquiridos por los trabajadores se otorgarán a la tasa de intereses que fije la Asamblea General del Instituto y a un plazo máximo de 18 meses.

Para efectos de la distribución equitativa o regiones del otorgamiento de créditos que hace el Instituto se hará conforme al criterio y normas generales que establezca la Asamblea General, determinando el Consejo de Administración las cantidades globales que se asignen a las distintas regiones y localidades del país.

En la aplicación de los recursos tomando en cuenta las circunstancias mencionadas, se consideraran además las siguientes: La demanda de habitación y las necesidades de vivienda, -

dando preferencia a los trabajadores de bajos salarios de las diversas regiones o localidades del país; las posibilidades reales de llevar a cabo construcciones habitacionales; el monto de las aportaciones al fondo proveniente de las diversas regiones y localidades del país y el número de trabajadores en tales regiones.

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

Dentro de cada grupo de trabajadores en una clasificación semejante, si hay varios con el mismo derecho, se asignará entre estos los créditos individuales mediante un sistema de sorteos llevado a cabo ante un Notario Público.

La Ley del Instituto establece en su Artículo 48 que el Consejo de Administración cumpliendo los requisitos que fije la Asamblea General del mismo determinará los montos de los créditos a otorgar, la cantidad máxima que se otorgará como crédito a un trabajador, tomando en cuenta la relación entre el crédito y el salario, la garantía con que se otorgue cada crédito y los precios máximos de venta de las habitaciones financiadas.

Los créditos que otorgue el Instituto se darán por vencidos anticipadamente si los deudores, sin consentimiento del Instituto gravan o enajenan los inmuebles financiados o si se viola los contratos crediticios respectivos.

El Artículo 50 de la Ley del Instituto faculta a éste para vigilar que los créditos que otorgue sean aplicados a los fines para los que fueron otorgados, sin embargo, no establece alguna norma de vigilancia por lo que es de suponerse que se creará un reglamento a éste efecto y también del propio Instituto un organismo u oficina destinado a esta vigilancia, creo también que a efecto de que la supervisión y control de la inversión de los créditos debe estar acompañada a una Política de pago escalonados por labor realizada en cada caso.

El Artículo 51 establece que los créditos que otorgue el Instituto a los trabajadores deberán estar protegidos por un seguro para casos de incapacidad o muerte del trabajador de tal modo que cuando se presenten estas contingencias el crédito sea cubierto al Instituto y el trabajador, sus beneficiarios o causahabientes quedan liberados del adeudo y en pleno gozo de la propiedad del inmueble, el pago de este Seguro será a cargo del Instituto. Sin embargo el referido ordenamiento no establece la forma de contratación de seguros y aunque es lógico tampoco indica de que partida se obtendrá la cantidad necesaria para pagar las primas que este devengue.

j).- La forma en que se resolverán las controversias originadas por el otorgamiento de créditos o la relación jurídica del Instituto. En el Artículo 52 de la Ley Orgánica del Instituto a que me he referido se indica que en los casos de inconformidad de las empresas, de los trabajadores o sus beneficiarios sobre aspectos relacionados con su inscripción en el Instituto, el derecho al otorgamiento de crédito, la cuantía de las aportaciones y de los descuentos, así como sobre cualquier acto del Instituto que lesione los derechos de los trabajado-

res inscritos de sus beneficiarios o de las empresas; se podrá interponer un recurso de inconformidad ante el propio Instituto, estipulándose en la misma Ley que la forma de interposición y los procedimientos a que estará sometido se establecerá en una disposición reglamentaria. Sin embargo no se indica --- quién publicará el reglamento aunque en el Artículo 10 Frac--- ción IV de la propia Ley se dice que es facultad de la Asam--- blea General expedir los reglamentos del Instituto.

En el Artículo 53 de la Ley que establece el Instituto se indica que una vez agotado el recurso de inconformidad ante el propio Instituto la controversia se resolverá por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje si es relacionada con los de rechos de los trabajadores o sus beneficiarios en relación con el Instituto, en el caso de que la controversia se refiera a - los adeudos de los trabajadores en virtud de los créditos otorgados por el Instituto, una vez agotado el recurso de inconformidad se seguirá el juicio respectivo ante los Tribunales competentes.

Será optativo para los trabajadores sus causahabientes y - beneficiarios, agotar el recurso de inconformidad o acudir directamente a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje en - el caso de violación de derechos de trabajadores o a los Tribu- nales del Fuero Común o Federal en el caso de adeudos relati-- vos a los créditos otorgados.

Las controversias entre los Patrones y el Instituto una -- vez agotado; el recurso ante el propio Instituto los Patrones-- podrán continuar el procedimiento ante el Tribunal Fiscal de - la Federación, siendo optativo para las empresas agotar previa- mente el recurso o acudir directamente al Tribunal Fiscal.

En cuanto a las sanciones que se pueden imponer a los patrones, además de las específicamente establecidas en la Ley - la Secretaría del Trabajo y Previsión Social podrá imponer a - los Patrones por violaciones de los derechos de los trabajadores o infracciones a la Ley en perjuicio del Instituto, multas de \$100.00 hasta \$10.000.00, estas multas no se aplicarán a -- los Patrones que enteren espontáneamente en los términos del - Código Fiscal de la Federación sus aportes.

El incumplimiento de los Patrones para enterar oportunamente los descuentos y aportaciones al Instituto, causarán recargos y en su caso gastos de ejecución, en los términos del Código Fiscal de la Federación y se considerará delito equiparable - al de defraudación Fiscal conforme a lo que establece el Código de la materia, quién haga uso del engaño aproveche error, - simule algún acto jurídico u oculte datos, para omitir total o parcialmente el pago de las aportaciones o el entero de los -- descuentos realizados, siendo sancionados con las mismas penas que establece en el Código Fiscal Federal y se reputará como - fraude y se sancionará en los términos establecidos en el Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en materia - de Fuero Federal, el obtener créditos o recibir depósitos a -- que esta Ley se refiere, sin tener derecho a ello, mediante en - gaño, simulación o substitución de personas.

k).- Normas relacionadas a la continuación voluntaria de - los trabajadores bajo el régimen del Instituto. El patrón, al cesar los trabajadores la relación laboral que los une con él - tiene la obligación de manifestar la baja al Instituto y cuando el trabajador deje de estar sujeto a alguna relación labo-- ral cuando menos un año, salvo que exista litigio sobre las --

subsistencia de tal relación y por quién el Patrón o los Patronos respectivos hayan hecho las aportaciones conforme a la Ley tiene derecho a optar por la devolución de sus depósitos o por la continuación de sus derechos y obligaciones con tal Instituto, en este último caso se considerará como salario para estimar las aportaciones el que haya tenido en promedio durante -- los últimos 6 meses de trabajo.

El derecho a continuar dentro del régimen del Instituto se pierde si no se ejercita mediante solicitud por escrito presentada de acuerdo con lo que establezca el reglamento correspondiente, dentro de un plazo de 6 meses contados a partir de la fecha en que haya cesado la relación laboral.

La continuación voluntaria de los trabajadores dentro del régimen del Instituto termina según lo establece el Artículo - 60 de la Ley del mismo; por existencia de una nueva relación - laboral, por declaración expresa al Instituto firmado por el - trabajador y porque el trabajador deje de constituir los depósitos por un período de 6 meses posteriores a la cesación de - la relación de trabajo o 6 meses ininterrumpidos durante la -- continuación de la relación voluntaria dentro del régimen del Instituto.

A los trabajadores que se jubilen se les aplicarán las disposiciones relativas al régimen de continuación voluntaria conforme a lo que establezca un reglamento, en el caso de que opten por continuar dentro del régimen del Instituto, en este caso las Instituciones o Patronos que cubran el importe de las - Jubilaciones tendrá la obligación de retener y enterar el monto de las aportaciones y descuentos a cargo del trabajador jubilado en los términos de las disposiciones que regulan tales-

descuentos y entregas.

1).- Del funcionamiento del Instituto. Las relaciones de - trabajo entre el Instituto y sus empleados se registrá por las - disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.

Los remanentes que obtenga el Instituto en sus operaciones no están sujetos al Impuesto Sobre la Renta ni a las normas so bre reparto y participación en las utilidades de las empresas- por parte de los trabajadores.

El Instituto no podrá intervenir en la administración, opa ración o mantenimiento de conjuntos habitacionales ni sufragar los gastos relativos a estos conceptos.

El Instituto sólo podrá realizar las inversiones en los -- bienes muebles o inmuebles estrictamente necesarios para el -- cumplimiento de sus fines y en caso de adjudicación o recep--- ción en pago de bienes inmuebles, el Instituto deberá venderlos a un término no mayor de 6 meses.

II) Del control del Instituto del Fondo Nacional para la - Vivienda de los trabajadores.- El Instituto esta controlado en cuanto a sus operaciones y recursos por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, por lo tanto en los - términos de la Ley para el Control de los Organismos Descentra lizados y Empresas de Participación Estatal, no se ejerce el - control que establece la misma pues este se entiende realizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que en ese as- pecto tiene una serie de atribuciones muy semejantes a las que dispone para controlar a las Instituciones de crédito e inclu só establece que los sistemas de contabilidad y auditoría in-- terna del Instituto serán ejercitados en los términos aproba--

dos en la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

4.- Organización y establecimiento de la Asamblea -
General del Instituto del Fondo Nacional de la-
Vivienda para sus Trabajadores.

El Artículo 80. de la Ley que crea el Instituto establece que 15 de los miembros de la Asamblea General serán nombrados por las Organizaciones de Trabajadores y otros 15 por las de Patrones y en el Artículo 80. se establece que el ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social fijará las bases con arreglo a las cuales se determinarán que organizaciones de trabajadores y Patrones intervendrán en la designación de los miembros de dicha Asamblea así pues el 25 de abril del pasado año fueron publicadas en el Diario Oficial las bases determinantes a que nos referimos y en las cuales se establece que será la Secretaría de Trabajo y Previsión Social la que determine las bases para señalar las organizaciones nacionales de trabajadores y patrones que deberán intervenir en la designación de los miembros de la Asamblea y el número de representantes que corresponderá a cada una de ellas según el número de afiliados que tenga.

Dichas organizaciones deberán llenar los siguientes requisitos: estar registradas ante las Autoridades correspondientes y que sus afiliados sean titulares de depósitos en el Instituto, si son de trabajadores o están obligados a hacer las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda en el caso de organizaciones patronales. En la tercera base de las publicadas en el Diario Oficial de referencia se establece que los representantes de los trabajadores ante la Asamblea General del Instituto Nacional de la vivienda para los Trabajadores, están de--

signados de la siguiente manera:

Ocho miembros designará la Confederación Nacional de Obreros mayoristas; 2 miembros de Confederación Nacional de Trabajadores que le siga en número de afiliados; 1 miembro cada una de las dos Confederaciones Nacionales de Trabajadores que le sigan en número; 1 miembro por cada uno de 3 sindicatos Nacionales que no estén afiliados a ninguna de las Confederaciones Nacionales antes señaladas.

Las designaciones de los Representantes Patronales seguirán este orden:

La Organización Nacional de Industriales que esté constituida conforme a la Ley designará ocho miembros a la Asamblea General; la Organización Nacional de Comerciantes constituidas conforme a la Ley designará 4 miembros y la Organización Sindical mayoritaria de Patrones designará 3 miembros.

En las bases antes señaladas se establecieron los requisitos que deben tener los miembros de la Asamblea General y que son: ser Ciudadano Mexicano por nacimiento; ser persona de reconocida honorabilidad y estar al corriente del cumplimiento de las obligaciones que tenga con el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

La Secretaría de Trabajo y Previsión Social calificará las designaciones hechas por las organizaciones de Obreros y de Patrones, y cuando se apruebe algunas lo hará saber a la organización a la que pertenece el miembro designado, para que lo substituya por otra persona. Sin embargo a pesar de que lo antes señalado está estipulado en las bases de referencia no se indica cual será el criterio que tomará como referencia la Secretaría para hacer la calificación correspondiente, así pode-

mos pensar que el Ejecutivo Federal a través de la Oficina del Secretario de Trabajo tiene facultades para vetar ilimitadamente a los miembros de la Asamblea que no son designados por él lo cual nos hace pensar en el absoluto control que tiene sobre la Asamblea General. También se puede considerar que la calificación que haga la Secretaría tendrá como base el que se llenen los requisitos arriba indicados, lo cual nos pone en presencia de una verdadera calificación de idoneidad y no de un veto, -- sin embargo no se hace aclaración al respecto por lo que se -- presenta un poco oscura esta facultad del Ejecutivo.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social tiene facultades substitutorias de la voluntad de los organismos que tienen derecho a designar representantes en la Asamblea General, así en caso de que las Organizaciones Obreras o Patronales no hagan nombramiento de Representantes con toda oportunidad lo hará la Secretaría entre personas que pertenezcan, ya no a las organizaciones con derecho a nombramientos sino que pertenezcan, repito, a los sectores obrero y Patronal.

Un mes antes de la fecha en que haya de renovar la Asamblea General, la Secretaría del Trabajo publicará en el "Diario Oficial de la Federación" y en tres periódicos de mayor -- circulación a nivel nacional, la relación de las organizaciones Obreras y Patronales que deban hacer la designación de -- miembros de dicha Asamblea, atendiendo siempre a las mayorías -- que desprenda la documentación relativa a su Registro.

A partir de la publicación señalada se conceden 5 días para que las organizaciones registradas presenten reclamación -- sobre inclusiones o exclusiones en la relación que publique la Secretaría, presentando las pruebas documentales que estime --

pertinente y la Secretaría resolverá en un término de 10 días-oyendo a la organización que pudiere resultar afectada.

El término de que gozan las organizaciones con derecho a nombrar miembros a la Asamblea General es de 8 días a partir de que se haya hecho la publicación señalada y estos nombramientos deberán ser autorizados de acuerdo con la Ley o los estatutos de la corporación.

Cinco días antes de que deba renovarse la Asamblea General la Secretaría del Trabajo deberá publicar en el "Diario Oficial de la Federación" los nombres de los representantes designados citándolos para la primera reunión de la Asamblea General; asimismo, comunicará esos nombramientos al Instituto y previa citación de los interesados hará la instalación de la misma.

Las vacantes de los representantes obreros y patronales se cubrirán por las organizaciones a que pertenezcan los que hayan dado origen a la vacante y en caso de no hacerlo o de que haya desaparecido la organización respectiva, la designación la hará la Secretaría dentro de las personas que pertenezcan al sector que debe estar representando.

Estas son a grandes rasgos las bases para que se integre el órgano más importante de el Instituto.

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

De lo expuesto en este trabajo, debemos considerar que las estadísticas nos presentan una situación muy grave, y la confirmación de la realidad que nos muestra un panorama nada halagador en cuanto al problema habitacional. Basta observar las condiciones de vida de las "Ciudades perdidas" en la Ciudad de México, conocer los "Fraccionamientos" de Ciudad Netzahualcóyotl y "Cartolandia" en Tijuana B.C.N., para darse cuenta que algo no está bien, es toda la economía nacional, que cada vez, debido a su integración, permite grandes acumulaciones de capitales en unas cuantas manos y la depauperización de cada vez mayores sectores de la población, por eso todo esfuerzo encaminado a evitar, esa concentración de riqueza y dirigido a su justa distribución, es a todas luces muy importante y debe recibir el apoyo de todos nosotros.

Es así como el Instituto del Fondo Nacional De la Vivienda para los Trabajadores viene a hacer realidad los Derechos de Previsión Social que consagra nuestro Artículo 123, como ramas de Derecho Social que, aunque como dijimos en este trabajo, debió generalizarse el pensamiento del constituyente de 1917, para que todos los trabajadores sin excepción gocen del beneficio de tener habitaciones, sin hacer distinciones injustas y tomando en cuenta el desarrollo industrial del país. Ya que considero que la Legislación que lo regula aunque basada en, el espíritu reivindicador del Artículo 123 Constitucional, no se apega del todo a él.

Las conclusiones que puedo hacer en relación con las reformas legislativas tendientes a atacar el problema de la falta de viviendas populares, son las siguientes:

1.- Considero que el reparto más equitativo del Producto Nacional Bruto entre un mayor número de personas, se hace necesario a tal grado que la política encaminada a lograrlo tiene el carácter de máxima prioridad.

2.- El Fondo Nacional de la Vivienda es un instrumento tendiente a permitir la distribución equitativa de las utilidades producidas por una gran parte de la actividad económica del país.

3.- El Programa Nacional de Construcción de Viviendas para trabajadores sólo es posible si recibe apoyo financiero que implique la creación, en este caso tal solución se dió, de un Fondo Nacional de la Vivienda.

4.- Yo opino que el referido Programa de Construcción de Vivienda en forma masiva producirá una importante fuente de empleos, pero se debe tomar en cuenta que este programa debe ir aunado con un programa tendiente a elevar la productividad en el campo y garantizar un mínimo de satisfactores a los que viven del agro, de lo contrario se presentará una crisis en el renglón ocupacional y de dinámica urbanística en el país.

5.- Yo opino que las Leyes reguladoras de la organización del Fondo Nacional de la Vivienda establecen en forma clara su organización y funcionamiento, pero al hacer excepciones en ciertos grupos de trabajadores que quedan excluidos circunstanciadamente o en forma absoluta del régimen regulado por el órgano administrador del Fondo Nacional de la Vivienda, que lo es el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, contravienen-

el espíritu y la letra del Artículo 123 Constitucional, sin que haya en realidad una razón política, sociológica o económica que lo aconseje y además en caso de existir ésta, bien se pudo haber adecuado el contenido de la Fracción XII del Apartado A del Artículo 123 -- Constitucional dada la meneabilidad de los órganos legislativos - del país, a la realidad social existente o a la política a seguir en el caso, y esto no era sólo aconsejable sino necesario pues la Constitución debe marchar de acuerdo con la realidad y encausar - los fines del Estado, siguiendo la política marcada por la autori- dad, sin hacer de lado desde luego a la opinión mayoritaria.

6.- El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para -- los Trabajadores ha sido dotado de graves responsabilidades a través de la facultad reglamentaria que se otorgó a su órgano de una políti- ca laboral y económica reivindicatoria de la riqueza está condiciona- da a un buen desarrollo de sus actividades y a una intachable línea de conducta que observen sus funcionarios.

7.- El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los - Trabajadores debe en mi opinión, funcionar con sentido técnico y ad- ministrativo social, sin tener que sufrir presiones e intervenciones de naturaleza política, para no desvirtuar la intención de la Ley -- que creó este Instituto de lo contrario habrá frustraciones en su -- cumplimiento, y se convertirá en demagogía, al ser éste Instrumento, objeto de presiones políticas.

Así, se hará realidad el pensamiento del Constituyente de - 1917, que con sentido social y reivindicatorio dió solución al pro- blema de la vivienda obrera.

- 1.- The origin and evolution of cities, C. Sjoberg.
- 2.- Zonificación de México para la planeación Económica y Social,-
Dirección de Planeación de la Secretaría de la Presidencia.
- 3.- El Perfil de México en 1980, Instituto de Investigaciones So-
ciales de la UNAM.
- 4.- La Marginalidad Social en el año 2000, ponencia de Bety Cabezas-
de Gonzalez y Edmund Fonseca en el VII Congreso Interamericano
de Planificación.
- 5.- Urbanization in Newly Developing Countries, G. Brese.
- 6.- La Ciudad y el Campo en América Latina, ponencia de Jorge Har-
doy en el VII Congreso Interamericano de Planeación.
- 7.- City Size Distribution and Economic Development, B. Berry.
- 8.- Urban and Regional, Imbalances in Economic Development, W. Al-
onso.
- 9.- IX Censo General de Población 1970, Secretaría de Industria y-
Comercio.
- 10.- VII Censo Industrial 1966, Secretaría de Industria y Comercio.
- 11.- V Censo General Comercial 1965, Secretaría de Industria y Co-
mercio.
- 12.- La Reforma Agraria Mexicana, sus Realidades en Cincuenta Años,
su Integridad Conforme a la Justicia Social, Inr. Gilberto Fa-
bila Montes de Oca.
- 13.- El Problema Agrario en México, Lucio Mendieta y Núñez.
- 14.- El Mundo en el Siglo XX 1900- 1950, Luis L. Snyder.
- 15.- Investigación Nacional de la Vivienda Mexicana, I.N.V.
- 16.- Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial de Reform-
as al Artículo 123 Apartado A fracción XII de la Constitución.
- 17.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- 18.- Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial de reformas a la Ley Federal del Trabajo en Materia de vivienda para Trabajadores.
- 19.- Ley Federal del Trabajo.
- 20.- Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial de la Ley - del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- 21.- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los -- Trabajadores.
- 22.- Nueva Ley Federal del Trabajo, Alberto Trueba Urbina y Jorge -- Trueba Barrera.
- 23.- El Nuevo Artículo 123, Alberto Trueba Urbina.
- 24.- Nuevo Derecho del Trabajo, Alberto Trueba Urbina.
- 25.- Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, Alberto Trueba Urbina.
- 26.- Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Alberto Trueba Urbi-- na.
- 27.- Historia de las Luchas Proletarias de México, Rosendo Salazar.
- 28.- Sociología de la Empresa.-Isaac Guzmán Valdivia.