



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**LA SEGURIDAD SOCIAL Y  
LA VIVIENDA EN MEXICO**

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

PRESENTA  
**MARCO A. MUÑOZ DE LA TORRE**

**MEXICO, D. F.**

**NOVIEMBRE 1984**



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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

- I N D I C E -

<i>La Seguridad Social y la Vivienda en México</i>	<i>Pág.</i>
- Introducción -	1
Capítulo I	
La Vivienda	
1.- Una idea de la Vivienda.	4
2.- Vivienda y Urbanización.	12
3.- Análisis Sociológico de la Vivienda.	19
4.- Vivienda y Economía Política.	30
4.1.- Sistemas de Financiamiento.	33
4.2.- Planeación y Administración.	37
- Bibliografía.	45
Capítulo II	
La Seguridad Social	
1.- La Mutualidad y la Asistencia.	48
2.- La Previsión Social.	57
3.- Idea de la Seguridad Social.	63
3.1.- Concepto.	69
3.2.- Definiciones.	72
3.3.- Contenido.	75
3.4.- Autonomía Didáctica y Científica.	81
4.- La Seguridad Social en el ámbito Internacional.	88
4.1.- Aportaciones de la Organización de Naciones Unidas a la Materia.	89

	Pág.
4.2.- En los Congresos de Organización Internacional de Trabajo.	92
- Bibliografía.	100

### Capítulo III

#### La Vivienda en México: Sistemas Operativos.

1.- Vivienda de Interés Social.	103
2.- Vivienda por Autoconstrucción.	108
3.- Vivienda en Arrendamiento.	115
4.- Vivienda Cooperativa.	117
5.- Vivienda de Emergencia.	119
6.- El Aspecto Cuantitativo del Problema Habitacional.	122
7.- Experiencia y Perspectiva del Problema Habitacional.	130
- Bibliografía.	135

### Capítulo IV

#### La Vivienda en México: Régimen Jurídico Marco Constitucional

1.- Artículo 4º Constitucional.	140
2.- Artículo 123 Constitucional.	142
2.1.- Apartado "A" Fracción XII (Antecedentes y Reformas)	143
2.2.- Apartado "B" Fracción XI (Antecedentes y Reformas)	148

#### Marco Reglamentario

3.- Ley Federal de Vivienda.	150
4.- Ley Federal del Trabajo de 1970.	158

	Pág.
4.1.- Antecedentes: Ley Federal del Trabajo de 1931.	158
4.2.- Ley Federal del Trabajo de 1970: <u>Habi</u> taciones de los Trabajadores.	161
5.- Ley del INFONAVIT.	165
6.- Ley del ISSSTE (FOVISSSTE).	174
7.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	180
7.1.- Reformas: Exposición de Motivos.	180
7.2.- Atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.	184
8.- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.	186
8.1.- La Vivienda en el P.N.D.	189
9.- Programa Nacional para el Desarrollo de la Vivienda.	191
- Bibliografía.	194
- Conclusiones	196

## INTRODUCCION

Se precisa en nuestros tiempos la necesidad de todos los habitantes del país, de adoptar una actitud de responsabilidad, de superación y participación activa en los problemas de nuestra sociedad en el cumplimiento de nuestras obligaciones concretas, así los estudiantes debemos esforzarnos por ser mejores, es demostración mínima de agradecimiento a una educación que en México es gratuita a quien así lo desee pero sobre todo por la concientización que implica el hecho de ser los hombres y mujeres que con su conocimiento acrecentarán a la Nación en el futuro inmediato.

No hay destino humano más noble que servir a su sociedad, todos lo hacemos a través de nuestra actividad específica, nuestros actos deben tener la constante de ser miembros de una colectividad.

El México de hoy es resultado de una historia muy rica en expresiones de lucha realizada por grandes mexicanos, insignes próceres que siempre buscaron una Patria digna, baste leer las páginas que escribe nuestra historia para enorgullecerse de las raíces que nos formaron y nos da en este tiempo un esfuerzo continuo por conservar y mejorar el sistema político, jurídico, económico y social, en el marco de libertades que tenemos.

No obstante la sociedad como producto de la convivencia entre los hombres, es perfectible; la realidad muestra aún desigualdades que son lacerantes por su presencia y contrarias a nuestra esencia y destino, se observa en todos los ámbitos de la colectividad.

Las limitaciones propias como hombres nos obligan a participar en lo individual en aspectos concretos y aún de éstos solo en una parte de los mismos.

La vivienda en México no es excepción a las grandes desigualdades nacionales, desde siempre este bien y su satisfacción ha sido una necesidad y condición básica de sana convivencia; no aceptamos que haya familias mexicanas que no tienen este mínimo de bienestar.

El presente trabajo aspira a ser una modesta aportación a este grave problema, tratamos de proporcionar en forma ordenada una idea de la vivienda y la relación que guarda, a nuestro parecer, con las áreas del conocimiento más cercanas. Posteriormente le damos una ubicación específica en la Ciencia del Derecho; por último enunciamos en forma genérica el panorama de aplicación práctica que tiene la vivienda en México a través de sus sistemas operativos que en la actualidad son aplicados, y solo proporcionamos algunos de estos, así como el Régimen Jurídico Constitucional y Reglamentario esencialmente representativo.

Por lo anterior pudimos comprender que en campo teórico y jurídico dista mucho de ser concluyente en la búsqueda de soluciones definitivas, se extiende tan ampliamente que presentamos aquí por nuestras limitaciones actuales de conocimiento un breve bosquejo de su significado, en la mejor intención de entender y explicar nuestras ideas.

M.A.M.T.

Octubre de 1984

## CAPITULO I

### LA VIVIENDA

- 1.- UNA IDEA DE LA VIVIENDA.
- 2.- VIVIENDA Y URBANIZACION.
- 3.- ANALISIS SOCIOLOGICO DE LA VIVIENDA.
- 4.- VIVIENDA Y ECONOMIA POLITICA:
  - 4.1.- SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO.
  - 4.2.- PLANEACION Y ADMINISTRACION.

## I.1.- UNA IDEA DE LA VIVIENDA

Es la historia del hombre en el transcurso de los siglos una relación de necesidades y las formas o maneras mediante las cuales ha empeñado su esfuerzo y sobre todo la inteligencia, con un deseo constante de superación que lo diferencia en la naturaleza, a fin de solucionar el estado de necesidad, al decir esto nos expresamos desde un punto de vista simplista no por ello menos verdadero.

Pensamos sin duda alguna que la primera necesidad del ser humano fue la alimentación, y su problema la forma en que se proporcionaría comida, y la obtuvo, aunque en realidad atendía a un principio elemental de sobrevivencia.

Esto nos conduce a pensar que para el hombre hay necesidades de muy diversa índole, así algunos teóricos distinguen y enuncian diferentes tipos de necesidades, las hay "primarias", o "secundarias", etc. Sería muy amplio e interesante hacer un estudio de las necesidades humanas en el transcurso de su historia, sin duda muchas han cambiado y seguramente se han incrementado en la actualidad con los avances tecnológicos y sociales; esto desde luego no es materia que en este estudio nos atañe, específicamente, discernir una idea de la vivienda, aunque si guarda una relación porque es indiscutible el hecho de que la vivienda es una necesidad fundamental o "primaria" del hombre.

Así seguramente una vez que había satisfecho el hambre pensó después en guarecerse de posibles enemigos y protegerse de los elementos naturales, la Naturaleza no dotó al hombre de características físicas inherentes a su cuerpo para ello, por lo que tuvo que buscar protección.

Todo ello nos inducirá a pensar cuanto de historia milenaria y cuanto de importancia ha tenido y tiene la vivienda; por lo mismo consideramos que sería incompleto proponer en principio un concepto de la vivienda por complejo o simple que éste sea, en esto coincidimos con el sociólogo y economista Wallace Smith al decir "La vivienda recibe a menudo el nombre de "Albergue", principalmente en libros de texto sobre economía. En algunas sociedades, la palabra albergue define literalmente lo que la vivienda suministra; albergue forma parte del significado de "vivienda", sin duda también vivienda significa algo más, y es evidente que la simple función de servir de albergue contra elementos y enemigos constituye un aspecto relativamente secundario de las necesidades habitacionales. Durante la Segunda Guerra Mundial, las estaciones del metro desempeñaron un papel inesperado de albergues contra bombas e incendios". (1)

Entendemos que la vivienda en alguna forma es un "albergue", es obvio que en la actualidad y como producto de la compleja interrelación que tiene el hombre en la colectividad se diversifica el concepto de vivienda y por consecuencia, se amplía, de tal manera que la arquitectura lo definirá a la luz de los conceptos o términos propios de esa ciencia; la filosofía haría lo suyo, incluso la religión lo definiría en función del hogar familiar; si el concepto a proporcionar fuera jurídico sería ineludible tomar en cuenta el Derecho de Propiedad.

Por lo tanto consideramos que más que proporcionar una serie de conceptos, que no por ser muy válidos todos ellos deben enunciarse, lo importante es entender lo que significa la vivienda, para lo cual preferimos comentar algunos de los elementos que la componen.

Nos parece que el autor mencionado anteriormente indica algunos aspectos poco comunes que en forma objetiva y clara podrán ayudarnos a entender la vivienda a partir de algunos elementos, así dice "La intimidad está también ligada al concepto de vivienda, quizás dentro de su misma definición. La gente desea albergue separado, y la separación suele ser tan importante como la protección contra los elementos; claro está que el concepto de intimidad es mucho más social que físico.

Toda sociedad tiene ciertas opiniones establecidas en cuanto a agrupaciones de personas que deben compartir un mismo techo. Se emplea el término de "familia" para designar este grupo, pero la composición normal de las familias varía considerablemente de una cultura a otra.

Existe otra dimensión de la intimidad hogareña que reviste gran importancia en lo que se refiere a la estructura de las ciudades, la intimidad de la familia puede lograrse rodeando cada domicilio de espacio libre o separando los domicilios con muros, o por alguna combinación de ambos métodos. Al proliferar la población urbana, resulta cada día más difícil proporcionar a cada familia una porción de espacio libre, por lo que se recurre a los muros". (2)

Estamos de acuerdo en que la intimidad está ligada al concepto de vivienda, porque si bien es cierto que el hombre convive en sociedad y de hecho es condición natural que la mayor parte de su vida lo haga, no menos cierto es el hecho de que también requiere de un lugar en el que pueda tener privacidad en lo personal y en el ámbito familiar con lo que ello implica, por supuesto que es un aspecto social, ampliamos diciendo que también cultural y psicológico, lo usual es que una vivienda idónea desde este punto de vista -

será aquella en que se tenga "intimidad familiar" ya que es el término más aceptado, a diferencia del individuo que habita solo, éste caso se dá en una minoría no en la generalidad. En lo que se refiere a la forma de tener intimidad en el aspecto físico, es decir la separación de las viviendas; es importante que hagamos mención a lo difícil que resulta cada vez más el poder tener o proporcionar a las familias un espacio libre donde habitar, ya no se diga que tengan un jardín, sino un espacio físico habitable.

Se nos ocurre pensar en graves obstáculos que dificultan el obtener lo que sencillamente sería "la intimidad", baste mencionar el hecho de que la demanda de vivienda es superior a la oferta, el crecimiento demográfico tan alto, la falta de un padrón absoluto que determine el otorgamiento u ocupación de ciertos tipos de viviendas para ciertas familias, etc. Lo cual dá por resultado el hacinamiento, por mencionar solo una de las consecuencias contraria definitivamente al concepto de intimidad.

Siguiendo el orden que nos dá Smith en su obra, y que tomamos como elementos para conformar una idea de lo que significa la vivienda, mencionaremos la ubicación que en palabras del autor se refiere así: "Las familias urbanas obtienen de ordinario sus ingresos de un trabajo que exige recorridos diarios entre el hogar y el lugar de trabajo. Existe en la práctica un límite para la longitud de dichos recorridos, de tal manera que el esparcimiento de las familias se ve contrarrestado por el deseo de ahorrar en la duración y el costo de los transportes. Las familias urbanas deben también acudir periódicamente a otras ubicaciones urbanas, para ir a la escuela, para compras, diversiones y necesidades generales de la familia. A pesar de estar separadas, las familias urbanas suelen también visitarse unas a otras con agra-

do; por lo tanto la ubicación del domicilio en relación al lugar de trabajo y a "todo lo demás" es una de sus características más importantes. La familia no necesita solamente una vivienda que le ofrezca intimidad, sino también que esté a proximidad razonable de los lugares de trabajo y demás actividades urbanas, y estos requisitos pueden parecer contradictorios". (3)

De primera impresión nos parece cierta la importancia que tiene la ubicación en cuanto a viviendas urbanas, pero surge la duda por lo que se refiere al término "familias urbanas", esto aclaramos es materia del inciso siguiente de este capítulo; tal vez la pregunta sería en relación al tamaño de la ciudad para considerar a una familia como urbana y pensamos que es restarle importancia a la ubicación el conformarla a la familia urbana, ya que también en el medio rural ésta tiene importancia si bien no desde el mismo enfoque de distancia al lugar de trabajo y los transportes, por mencionar algunos de los problemas urbanos; el problema de la ubicación en la vivienda rural será en relación a los servicios públicos, entonces será una vivienda bien ubicada la que tenga agua, electricidad, drenaje y alcantarillado, etc. y desde luego también la distancia al lugar de trabajo y el transporte pero en forma secundaria, ya que es fácilmente observable el hecho de que en el medio rural es determinante que exista una fuente de trabajo que motive a las personas a establecer su vivienda, generalmente en el medio rural transportarse de un lugar a otro es cuestión de minutos independientemente del medio en que se haga, en ocasiones muy rústico; este punto se concluye afirmando que la importancia de la ubicación en la vivienda urbana o rural es un elemento que la conforma.

Otro elemento a incluir en la clasificación que nos da este autor es el que denomina "comodidades del medio ambiente" y que define así: "Estas son las características de la zona circundante que hacen que sea deseable determinada residencia. Una forma muy subjetiva de "comodidad ambiental" que no deja de desempeñar un papel muy importante en la selección de la vivienda es la sociabilidad de los vecinos; para casi todos los habitantes de la ciudad, la intimidad absoluta no resulta deseable ni siquiera posible. En toda unidad habitacional, las relaciones con los vecinos formarán parte indispensable y quizá valiosa de la vida; a veces, el prestigio social de un barrio está marcadamente influido por la historia de la zona". [4]

Desde luego se está refiriendo en su mayor parte a la circunstancia que la familia pueda hacer una selección de la vivienda en función a su comodidad, por la clase económica o educación de los vecinos que en una forma general determinarla que el lugar fuera considerado "un buen barrio", pero hoy en día en la mayoría de los países la generalidad de la población no puede adquirir u obtener una vivienda en función al medio ambiente como lo desearían, y pasan a ser determinantes otros factores como son la capacidad económica del adquirente, o los ya mencionados anteriormente, la demanda de vivienda superior a la oferta, etc.

Esto de todas formas no le resta importancia a que se requiere comodidad ambiental ya que a falta de esta surgen problemas de política social, como es la delincuencia; nocivos y peligrosos definitivamente para la colectividad.

Hay un elemento más en esta clasificación respecto a la idea que pretendemos dar de la vivienda, es lo que Smith denomina "inversiones" y explica así:

"El hecho de que una familia sea propietaria de un hogar le da cierto grado de seguridad en sentido psicológico y financiero. Psicológicamente la posesión es una prolongación del aspecto de la intimidad, ya que la familia que posee su hogar puede confiar en que nadie penetrará en el mismo, salvo por invitación, y que también nadie le exigirá que entregue su alojamiento a otras personas.

Desde el punto de vista financiero, la posesión no es símbolo de riqueza, exclusivamente, sino también en la realidad de los hechos, la riqueza más importante que en su mayoría, las familias logran acumular". (5)

Es indiscutible que la vivienda siempre debe ser una inversión principalmente en un aspecto financiero, pero no exclusivo. Notamos que el autor de la obra que mencionamos hace un uso indiferente de los términos posesión y propiedad, sabemos que jurídicamente son distintos, así el Derecho Civil define al poseedor como la persona que ejerce sobre una cosa un poder de hecho, o como diferenciaron los romanos, tiene el "Ius Utendi", por lo que al poseedor le faltan el "Ius Fruendi" y el "Ius Abutendi"; mientras que el propietario ejerce un poder de derecho por lo que puede gozar y disponer de su propiedad con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes, por consecuencia la vivienda será una inversión, económicamente hablando, cuando sea en propiedad y ciertamente será en palabras del autor "la riqueza más importante que, en su mayoría, las familias logran acumular".

Con los elementos que proporcionamos en esta clasificación consideramos se forma una idea preliminar de lo que significa en forma general la vivienda, la utilizamos por considerarla introductoria y diferente a los aspectos más complejos que trataremos en incisos siguientes, ya que si

bien es claro que en principio es una necesidad, la forma de satisfacerla es muy amplia así como la problemática que presenta su obtención, los aspectos económicos, sociales y jurídicos son arduos y por demás interesantes.

## 1.2.- VIVIENDA Y URBANIZACION

Es necesario al emprender un estudio sobre la vivienda considerar el aspecto de la urbanización, aquella se concibe en función a ésta e interviene en uno de sus aspectos principales, la ordenación urbana en función de la planeación y sistematización en la utilización del espacio disponible, el crecimiento racional conforme a índices demográficos y a la capacidad de respuesta de los sectores que intervienen en la toma de decisiones y otorgamiento de la vivienda, son entre otros los aspectos que trata la urbanización por lo cual es indispensable referirse a ella al estudiar la vivienda.

En principio consideramos interesante los conceptos que al respecto tiene el economista Henri Derycke, cuando precisa el concepto y ámbito de acción de ésta área, lo hace distinguiendo entre urbanismo y urbanización de ésta manera: "El urbanismo podría definirse brevemente como la ciencia de las ordenaciones urbanas, lo que comprende igualmente los trabajos de los constructores como los planos de las ciudades o las formas urbanas características de cada época. La significación del urbanismo es, por tanto, bastante ambigua, puesto que el término designa del mismo modo una acción que va desde la simple operación de limpieza pública a la ordenación completa de vastos conjuntos urbanos, como una reflexión sobre su funcionamiento y sobre la racionalidad de las decisiones a tomar concernientes a su evolución, o como una cierta concepción estética o arquitectural de las ciudades.

La urbanización tiene un sentido más preciso: Este término designa a la vez los diversos procesos mediante los cuales una población se estructura en conjuntos urbanos y el estudio científico sistemático de estos mismos conjuntos y

de sus relaciones. El geógrafo Philippe Pinchemel señala - bien esta oposición cuando escribe: mientras que el urbanismo clasifica los diferentes tipos de ordenación del espacio urbano, estableciendo los principios de la organización urbana, la urbanización clasifica los tipos de ciudades, de crecimientos, de estructuras urbanas y por consecuencia intenta precisar los mecanismos del fenómeno urbano". (6)

Así entendemos al urbanismo como propio de los elementos de la operatividad técnica en la vivienda, es decir al - área de la arquitectura o de la Ingeniería Civil; en tanto - la urbanización atiende desde la previsión a fin de sistematizar científicamente los elementos urbanos y logra la respuesta adecuada al fenómeno urbano, todo esto en un aspecto - principalmente de contenido social, es decir en función de - las personas como miembros de una colectividad.

Si bien es cierto que tiene relativamente poco tiempo de ser considerada esta ciencia en el desarrollo urbano - por parte de todos los sectores que intervienen, no obstante que trataremos de demostrar que debe contarse con ella necesariamente y hacer viable cualquier programa de vivienda, - también es cierto que profesionistas de diversas áreas han - emprendido estudios al respecto y hoy en día trascienden cada vez más las opiniones y resultados de estos.

No podemos dejar de mencionar algunos datos históricos muy interesantes de Derycke sobre algunas ciudades europeas, en la Antigüedad:

"Según las evaluaciones de W. Schneider, Babilonia - habría contado con 350 000 habitantes en el siglo VI antes - de J.C., y Siracusa, dos siglos más tarde, alrededor de los - 400 000. La Atenas del siglo de Pericles era ciertamente de

un tamaño más modesto. La ciudad mayor de la Antigüedad fue sin duda la Roma de los Césares que, en su apogeo, debió contar alrededor de millón y medio de habitantes.

Pero más allá de los imperativos de la localización o de las comodidades del transporte, son consideraciones de orden estético las que parecen ordenar a veces la implantación de las ciudades greco-romanas, como lo prueba la elección del sitio de Delfos o de Olímpia en Grecia, de Cartago o de Thuburbo majus en Túnez, de Vaison la Romana en Francia

El urbanismo armonioso de la Antigüedad es un urbanismo de fachada para uso de una oligarquía de patricios". -  
(7)

Es muy interesante detenerse por un momento a pensar la manera en que los antiguos edificaron sus ciudades, tomando en cuenta lo rudimentario, a la luz de nuestra época, que debió haber sido su urbanización, ya no como ciencia, sino como aplicación práctica de conceptos urbanísticos propios de su cultura y necesidades, el autor menciona que fue atendiendo a un orden estético, agregaríamos que también fueron decisivas las consideraciones de tipo religioso y militar, - además de impresionante el hecho de que aún se encuentran en algunas ciudades antiguas de Europa, construcciones que manifiestan casi íntegras la urbanización que siguieron, como son los Acueductos en Roma.

En la Edad Media se observó que los centros urbanos decrecieron en número de habitantes, como indican los siguientes datos:

"Las cifras (muy imprecisas y variables a causa de las epidemias y las guerras) que se pueden recoger a partir-

del siglo XII muestran que las ciudades de más de 100 000 habitantes son por aquel entonces la excepción: solamente Paris, Venecia, Milán y Florencia hablan sobrepasado esta cifra, escribe Mumford. En el siglo XV Londres y Bruselas apenas alcanzan 40 000 habitantes; Nuremberg con 20 000 habitantes parece una gran ciudad. Ypres cuenta con 10 000 almas y las murallas de Carcasona no abrigan apenas más de 9 500 personas". (8)

Esto es explicable si tomamos en cuenta que el alto índice de mortandad se debía no solo por epidemias, sino también a las guerras religiosas propias de la Baja Edad Media, recuérdese a las Cruzadas o Guerras Santas que propiciaban además una urbanización por motivos de estrategia militar, así era menos difícil defender una ciudad relativamente pequeña con las murallas y su defensa civil y militar.

Siguiendo el curso histórico en la obra de Derycke, observa la urbanización en la época de la Revolución Industrial y dice "En los albores de la revolución industrial la base urbana es ya sólida: las ciudades se han desarrollado gracias al esfuerzo progresivo de los burgueses, comerciantes y banqueros. Al comercio floreciente se le ha injertado un artesanado preindustrial que ensancha el cuadro urbano sin deformarlo; sin embargo, la industrialización (entendamos por ello la aplicación sistemática y a gran escala de la mecanización y de la racionalización de las tareas industriales y la adaptación de las mentalidades y comportamientos a esta nueva orientación del modo de producción capitalista) va a hacer estallar las estructuras urbanas tradicionales.

Primeramente hay que señalar con Henri Lefebvre, que ramas de industria completas, la textil, pero sobre todo la extracción minera y metalúrgica van a implantarse en las --

afueras de las viejas ciudades, en proximidad a las fuentes de energía (arroyos, bosques, después carbón) y a los medios de transporte (ríos y canales, después ferrocarriles), a las materias primas (minerales), a las reservas de mano de obra.

Marcadas de modo indeleble por el capitalismo industrial se desarrollan ciudades obreras cerca de las fábricas: Estas como aquellas, serán edificadas de un modo uniforme y feo, coincidiendo con las localizaciones industriales; la urbanización aparece como el subproducto de la industrialización". (9)

El panorama urbano tiene en esa época un cambio radical, que definiría el perfil a seguir aún en nuestros días, - las necesidades crecientes de subsistencia de los conglomerados humanos en las ciudades, determinadas por el auge de la industria con los beneficios que ello trajo, pero también - son claras las consecuencias negativas al desequilibrar el - orden ecológico que en forma acelerada se inició en la era industrial, acentuándose en la época actual al grado de ser una preocupación para los gobiernos y en sí de todos los sectores sociales, y a iniciar en los últimos decenios estudios que determinen el resultado del deterioro ecológico y la forma de prevenir y restaurarlo en lo posible a través de ordenamientos legales y administrativos, por supuesto que la urbanización adecuada fue entonces secundaria y sucumbió a la industrialización, dando como resultado ciudades poco estimulantes a la sana convivencia humana.

En forma amplia y científica el autor de "Economía Urbana" nos explica las causas y consecuencias de esto al decir "Nos encontramos en presencia de un proceso con dos aspectos: Industrialización y urbanización, crecimiento y desarrollo, producción económica y vida social. Los dos aspec-

tos de este proceso, inseparables, tienen una unidad y, sin embargo, el proceso es conflictivo. Históricamente existe choque violento entre la realidad urbana y la realidad industrial.

En el siglo pasado el crecimiento económico se debía en gran parte al desarrollo del sector industrial. La teoría de estas impulsiones de crecimiento ha sido hecha a des-tiempo: se apoya notablemente en los conceptos "polos de desarrollo" e "industrias industrializantes" que subrayan de modo preponderante el papel de las grandes unidades de producción y de modo adicional el papel de los centros urbanos. En nuestros días, el crecimiento económico se apoya en gran parte en los servicios y actividades terciarias, incluso cuaternarias (informática, teletratamiento, automática), que están estrechamente asociadas a las ciudades; en la época contemporánea la industrialización no es ya el único soporte del desarrollo". (10)

Es así que comprobamos la intención de adoptar en ese entonces un patrón diferente de progreso y evolución adecuado, no por ser muy importante el desarrollo de la industria debieron descuidarse aspectos que pueden hacer una mejor forma de vida, tomando en cuenta la urbanización; observamos también que intervinieron en este proceso aspectos sociales y económicos muy interesantes y de impacto definitivo, a nuestro ver, la necesidad de utilizar la mano de obra, o sea todos esos hombres que ante el crecimiento demográfico y sus necesidades materiales encontraron en la naciente industria el trabajo que les ayudaría a vivir, lógico también que al ser tan alta la oferta de trabajadores, no obstante la inmensidad en la mayor parte del mundo de la industrialización, se originarán fenómenos económicos, como la plusvalía y explotación obrera, que después serían la regla-

a seguir, dando lugar a los intelectuales para que establecieran teorías que explicaran y tal vez justificaran esos hechos.

Por otra parte el crecimiento urbano requirió necesariamente que los trabajadores buscaran obtener una vivienda que les permitiera formar un hogar con su familia, podemos imaginar la problemática que presentó para estos la obtención de la misma; ante el crecimiento espontáneo de las ciudades que se convirtieron en grandes urbes, habla que solucionar la necesidad de habitación para esas masas que conforman a partir de entonces el "sector obrero" de la población.

Estamos de acuerdo con ese postulado lógico de justicia social que consiste en la obligación que adquieren los patronos industriales de proporcionar a sus trabajadores, cuando menos en forma parcial, la solución a su necesidad habitacional; por otra parte, el Estado como forma de gobierno no debe mediar e intervenir en la toma de decisiones y apoyo a esa justa retribución de la fuerza de trabajo, de hecho ha sido la política social a seguir, no por ello alcanzó entonces niveles de suficiencia como es cierto también que en la actualidad sigue siendo un problema lacerante a toda la sociedad.

### 1.3.- ANALISIS SOCIOLOGICO DE LA VIVIENDA

La Sociología es una ciencia que se forma en la convivencia humana, su contenido forma y expresión se realiza en el análisis y conceptos sociales; recordamos en sus inicios se pretendió con intelectuales de la talla de Comte y sus seguidores conocidos como los "Enciclopedistas Sociológicos" hacer de esta ciencia una enciclopedia del saber con la cual abarcaría a las ciencias exactas (Matemáticas, Física, Química, etc.); en lo cual no estamos de acuerdo, tratándose de una ciencia eminentemente social, y su objeto de estudio el hombre como integrante de su colectividad, para precisar este punto citaremos al Dr. Leandro Azuara que dice "El Sociólogo, como cualquier otro científico, puede aproximarse al conocimiento de su objeto tomando en cuenta como instrumental metodológico para llevar a cabo dicho conocimiento, un repertorio de conceptos cuya función consiste en describir empíricamente las características de su peculiar objeto de conocimiento que es la sociedad y las formas de interrelación que la integran". [11]

Nos parece muy exacto al indicar el campo de conocimiento se determina por su objeto, que es la sociedad, así los conceptos sociológicos serán entre otros los de "Grupo Social", "Proceso Social", "Relación Social", etc. Más adelante en función al objeto de la Sociología que es la sociedad, dirá el Dr. Azuara citando al científico Alemán Jorge Simmel que "La Sociedad existe allí donde varios individuos entran en acción recíproca". [12]

Por lo tanto si la vivienda es una necesidad y producto humano, y este se da en sociedad es conveniente efectuar un análisis sociológico de esta, en principio pensamos que la vivienda es definitivamente exclusiva al hombre, y -

por tanto, social ya que en los demás seres vivientes que -- también requieren de algo semejante a la vivienda, se le conoce como "HABITAT" en el sentido amplio del término conviven en la naturaleza sin mayor preocupación, no así la complejidad del habitat humano, que estrictamente hablando es su vivienda.

La interrelación de personas que habitan cercanas -- unas a otras originan actitudes positivas y negativas, lo -- adecuado es que éste comportamiento mutuo sea de cooperación lo cual representará beneficios en el campo de la convivencia social, mencionaremos algunas ideas de Smith con respecto a la cooperación.

"La gente que vive en las ciudades tienen en común -- muchos problemas, y que estas exigen necesariamente para su -- resolución algún tipo de cooperación. Es erróneo, empero, -- pensar que el carácter mutuo de la existencia urbana conduce necesariamente al desarrollo de instituciones plenamente colectivas. En su lugar, existe una gama o espectro de cooperación, a lo largo del cual podemos colocar cualquier comunidad en particular. En un extremo se encuentra la comunidad -- en que los inconvenientes de las dificultades del comportamiento cooperativo superan cualquiera posibles ventajas.

En el extremo opuesto tenemos la mentalidad colectiva. La familia deja de ser una unidad para la toma de decisiones y el individuo solo adquiere importancia en proporción a su capacidad para alcanzar objetivos sociales. Además, estos objetivos no pueden ser formados en el molde del deseo individual". (13)

Es comprobable en la práctica social la dificultad -- que implica lograr una cooperación, pensamos que el princi--

pal problema es la organización si bien se cuenta en la mayoría de las grandes ciudades con una división Administrativa o Política por Barrios, Colonias, Delegaciones, etc. el número tan grande de personas que la habitan no sería gran dificultad, si se da una organización de estas en asociaciones, comités, se ocurren una serie de formas administrativas por las cuales los vecinos pueden determinar las necesidades y apoyarse para satisfacerlas entre ellos mismos o pedir a las autoridades de hecho estas propician la forma de comunicación entre vecinos o ante ellas, a través de representantes de una colonia en específico, por ejemplo.

Si existen maneras de lograr la cooperación en beneficio de una mejor convivencia social, de hecho se dan, podrían lograrse mejores resultados la experiencia de este tipo demuestra que falta aún más participación activa y decisiva de las partes interesadas en ello.

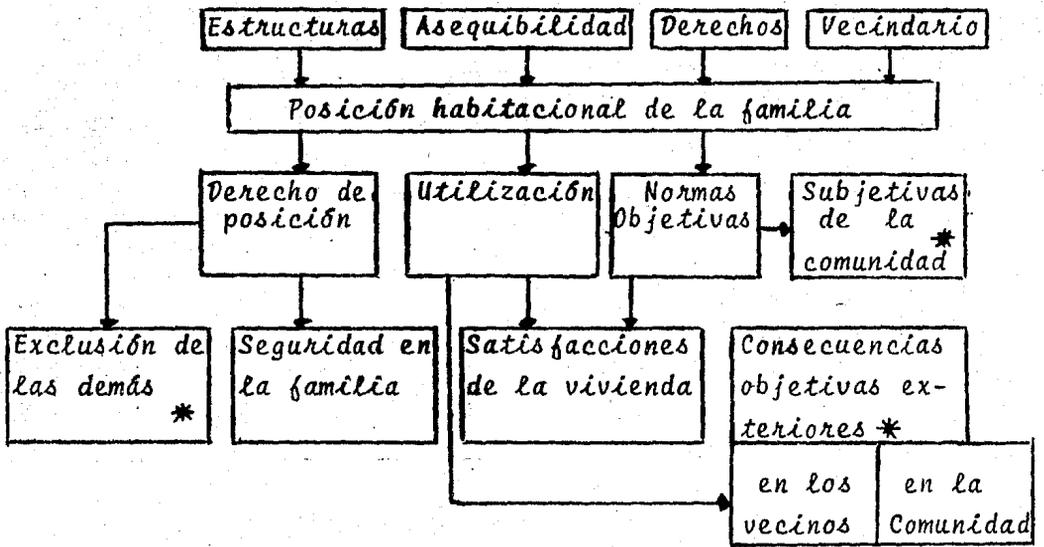
También es cierto que la afinidad o desaveniencia en este proceso social es profundamente influenciada por valores sociales específicos con matices diversos, ya no digamos de país a país sino en urbes de gran tamaño los valores cambian de un barrio a otro, lo fundamentamos apoyándonos en un profesional de la materia. Al decir:

"Hay suficientes pruebas para creer que efectivamente los valores sociales pueden ser influenciados por el ambiente inmediato de la vivienda, tal vez no siempre en los patrones que los planificadores sociales conciben conscientemente, pero, por lo menos, en alguna forma objetiva, existe alguna interrelación causal, por lo que podemos llegar al importante corolario de que ninguna sociedad está sin, por lo menos, alguna política social con respecto al fomento de la vivienda.

Una vez que nos damos cuenta de la relación causal entre las actividades de este sector y los valores sociales-emergente de la población, no podemos menos que considerar - estos últimos cuando tomamos decisiones respecto a lo anterior. Los empresarios en el sector habitacional o las agencias públicas que funcionan en el mismo no pueden proporcionar viviendas sin afectar el desarrollo de las actitudes sociales, la forma en que los miembros de la comunidad piensan y conducen su vida". (14)

Casi todas las comunidades tienen organismos o instituciones que regulan o median entre empresarios o constructores de viviendas y los adquirentes de estas, podemos resumir afirmando la importancia que tiene tomar en cuenta estos aspectos sociológicos al margen de que también son importantes los obstáculos económicos, o las formas administrativas y - por supuesto las normas y reglamentos como instrumentos de ejecución en apoyo al objetivo de la adecuada convivencia, - en el marco de una interrelación de estos elementos una política social que los contemple será fundamental, pero más que coercitiva deberá apoyarse en la mediación de valores e intereses de los diversos sectores.

Deseamos incluir en este breve análisis un diagrama o cuadro sinóptico que proporciona un estudio sociológico - muy claro en relación a la familia, que por supuesto es el origen y causa de la vivienda, el autor lo ubica fundamentalmente en el concepto que denomina "Posición Habitacional de la Familia" Ver figura No. 1.



\* Consecuencias exteriores a las decisiones individuales

Figura 1'

Componentes y consecuencias de la posición habitacional.

Lo desglosa de la siguiente manera:

"Tanto la comunidad como la unidad familiar se interesan por la posición habitacional de la familia. Este término de "Posición Habitacional" designa todo el conjunto de actividades, satisfacciones, derechos, obligaciones, comodidades y esperanzas que rodean el empleo determinado alojamiento por determinada familia. A su vez, la comunidad y la familia contribuyen a definir lo que será esta posición habitacional. Podemos identificar cuando menos cuatro componentes importantes de la posición habitacional de una familia. - Uno de ellos es la propia estructura, que pudo en antaño considerarse solamente como "albergue" pero en realidad proporciona mucho más, designa todos los atributos físicos del alojamiento, incluyendo el terreno en que se edificó. Por extensión, llega a incluir factores del ambiente natural tales como clima, el riesgo de terremotos, inundaciones o derrumbes". (15)

En el primero de los componentes encontramos el concepto sociológico de "Estructuras", que nos referimos como "albergue" en el inicio de este capítulo al tratar la idea de la vivienda.

El siguiente componente, de la asequibilidad lo indica de esta forma "La asequibilidad y los servicios públicos son ventajas tangibles puestas a disposición de determinado alojamiento por la comunidad o las empresas que operan dentro de la comunidad. Para ser útil, un alojamiento urbano debe estar comunicado mediante algún sistema de transportes con el respecto de la zona urbana, y en términos generales - la calidad del alojamiento será mejor si su asequibilidad es más adecuada". (16) Este punto guarda relación con ideas -- que hablamos tratado anteriormente cuando nos referimos a la

"Ubicación" como elemento de la vivienda, y más adelante en el inciso de la "Vivienda y Urbanización" lo consideramos como implícito. Continuando con el diagrama, en el aspecto de los derechos, dice:

"El siguiente grupo de componente se intitula derechos. Casi siempre, estos derechos están sujetos a restricciones de dos tipos generales, las públicas y las privadas.- La propia comunidad limita las utilizaciones de una casa particular, por ejemplo el número de personas que pueden habitarla o el modo de eliminar la basura, y de ordinario se reserva el derecho de expropiar el predio para uso público.

La comunidad ofrece a los moradores de unidades habitacionales la disposición de ciertas instalaciones públicas-tales como escuelas, calles, protección contra incendio, así como el derecho de participar en la administración local. - Directa o indirectamente, se fijan a los moradores impuestos que se transforman en elementos ineludibles del costo de la vivienda". [17]

En primera instancia se refiere a "Derechos" en el sentido jurídico mas bien en la especie de reglamentos al mencionar restricciones públicas, por otro lado a la costumbre al decir restricciones privadas, en el segundo párrafo - indicáramos que al princio se refiere a derechos de utilizar los servicios públicos y también como ciudadano al participar en la administración de alguna manera.

El último de los componentes de la posición habitacional intitulado "Vecindario" (aclaramos que los 4 cuadros superiores son los componentes), guarda relación también con el elemento a que nos referimos al principio en el inciso 1- como "comodidades del medio ambiente", así como en este inci

so nos referimos a la convivencia por cooperación en la relación social. El autor lo considera importante e indica:

"Los vecinos y la comunidad en general afectan la -- utilidad de determinado alojamiento en forma relativamente -- rígida. Es muy poco lo que puede hacer una familia para modificar los efectos del vecindario o de la comunidad sobre -- el bienestar de sus integrantes. Cualesquiera que sean sus -- características deben tomarse tal como ocurren. El hecho de -- que no puedan cambiarse no les resta importancia dentro de -- los factores de la situación de vivienda de una familia por -- que figuran entre los elementos más verdaderos y directos de -- la vivienda". (18)

Los cuadros inferiores se refieren a las consecuen-- cias de la posición habitacional de la familia dice Smith.

"Nuestro diagrama indica tres consecuencias de pri-- mer nivel de la posición habitacional, cada una de las cua-- les produce a su vez una serie de consecuencias. Las de prí -- mer nivel son la creación del derecho de posesión, las utili -- zaciones reales del alojamiento, y las normas objetivas (en -- gran medida materiales) de la vivienda por la familia". (19)

Que a su vez están integrados por elementos, el pri-- mero que es el derecho de posesión como consecuencia de la -- posición habitacional tiene como elementos "La exclusión de -- los demás" y la "Seguridad de la Familia" que claramente ex -- plica.

"El derecho de posesión es algo más que el derecho -- legal traspasado por el vendedor al comprador, o por el due -- ño al inquilino, ya que significa que los ocupantes pasen a -- formar parte de determinada estructura de relaciones con el--

medio ambiente en su totalidad.

En general, estos derechos y circunstancias generan una sensación benéfica de permanencia o seguridad de la vivienda. Obviamente, el inquilino con un contrato verbal de un mes se siente menos seguro en su alojamiento que una familia en posesión absoluta de su hogar.

El derecho de posesión atribuido a una familia ejerce influencia en los demás. Estas están excluidas mientras siga vigente en el derecho de posesión del ocupante. Aunque está siempre presente, la significación de esta exclusión cobra mayor realce en una época de escasez aguda de viviendas.

El punto fundamental radica en que las consecuencias de la exclusión afecta a quienes no pertenecen a la propia familia. Para esta, importa poco cuando decide aceptar una oferta de alojamiento, el hecho de que otra familia será eliminada o algún otro factor del mercado de la vivienda resultará estimulado, las familias pueden pasar por alto estas consecuencias externas, y de hecho, ni siquiera estar conscientes de su existencia. Pero la comunidad como conjunto no puede desentenderse de ellas, por el agrupamiento de las decisiones individuales influye en el bienestar de la comunidad en materia de vivienda". (20)

En los otros tres cuadros que enuncian consecuencias podemos observar que están relacionados entre sí, pero fundamentalmente "Las normas Objetivas" de la colectividad son el aspecto central que en cierta forma determina "La utilización" y las "Normas Subjetivas de la comunidad", con sus elementos separados pero a la vez interrelacionadas en el esquema y en la teoría, al decir que: "Por utilización de la vi--

vivienda, nos referimos a las utilidades de la familia una vez que está en posesión de la misma.

Estos usos se combinan con las normas objetivas del alojamiento, sus dimensiones y características físicas, para definir el grado actual de satisfacción de la familia con respecto a la vivienda. Esto debe entenderse en sentido más psicológico que material.

Son los individuos quienes han de decidir lo que les agrada, y este es precisamente el significado de nuestra expresión "satisfacciones de la vivienda". Sin embargo, la comunidad suele formular juicio sobre lo apropiado de determinado alojamiento para alguna familia en particular. En general, la conciencia de la comunidad, aspira a evaluar las normas de vivienda exactamente lo mismo que los ocupantes.

Es así como la comunidad llega a sentir preocupación subjetiva por el bienestar de sus miembros en materia de vivienda, en varios grados, y siempre sobre base de normas objetivas.

Las consecuencias objetivas exteriores sobre la comunidad (Ya no se trata del vecindario) pueden ilustrarse por el problema de las comunicaciones urbanas. Cuando un grupo de departamentos se edifica en una zona suburbana, una nueva carga comienza a pesar sobre los caminos o medios de transporte que unen esta zona con el centro de los empleos y actividades comerciales". [21]

De esta manera apoyados en los conceptos del sociólogo inglés Wallace Smith, que se mantiene a la vanguardia en la materia de sociología de la vivienda esperamos aportar un breve análisis sociológico puntualizando la importancia que-

*tiene en un aspecto tan social de la vida humana como lo es la vivienda.*

#### I.4.- VIVIENDA Y ECONOMIA POLITICA

A este tema corresponde abordar un aspecto medular de la vivienda, el económico llevado al plano de lo político es decir la economía y su influencia e importancia, no como una serie de estadísticas y variables en términos estrictamente propios de esta ciencia, sino en un aspecto que trasciende socialmente como punto fundamental, de ahí que nos referimos a la Economía Política de la vivienda entendida ésta a la producción, distribución y consumo de éste bien, por lo que decidimos incluir en forma breve el financiamiento y la administración que consideramos esenciales a este apartado que nos ocupa.

En forma inicial debemos saber quién está a cargo -- del abastecimiento y la toma de decisiones en la vivienda, -- ¿Corresponde al Gobierno? o bien en otra opción es el sector privado responsable, en términos económicos se dirá si deberá regir una economía libre de mercado o la economía será pública y estatizada en su totalidad.

Es un término medio a escoger la mejor opción pensamos que la inferencia de un sector y otro en forma justa y equilibrada lleva a la armonía en todos sus elementos a la economía de la vivienda, así los empresarios participarán ampliamente con las limitaciones que imponga el interés público salvaguardado este por el Estado y las instituciones que a tal fin se destinen; coincidimos así con un profesional en la materia que dice "En la mayoría de los países, el sector de la vivienda, o sea el fragmento del sistema económico que se refiere a producción, manejo y distribución de la vivienda, es una mezcla de iniciativa privada y actividad gubernamental. La naturaleza de la mezcla varía marcadamente de un país a otro pero el papel del gobierno es considera

ble, incluso en los países que conceden al mercado libertad para la toma de decisiones económicas. Las componentes público y privado del sector de la vivienda son de ordinario - tan estrechamente interdependientes que es posible afirmar - que este sector se caracteriza por un doble sistema de toma de decisiones. Es importante llegar a comprender el porque. La doble naturaleza del sector de la vivienda hace que su análisis económico sea al mismo tiempo más difícil y más indispensable." (22)

Es claro entonces que el sector de la vivienda tiene la participación pública y privada en mayor o menor forma dependiendo del sistema político que tenga un país, en función de una solución viable la interdependencia es necesaria al margen de cuestiones políticas, aunque sentimos que en este último aspecto es el Estado quien determine las políticas económicas a seguir por la colectividad, incluyendo a los empresarios de la vivienda por tratarse esta de una necesidad que no debe subordinarse a reglas estrictas del mercado, a través de un área del Derecho Social que trataremos en el capítulo siguiente.

La forma de instrumentar las políticas económicas es decir las leyes e instituciones tiene sus variantes y hay que empezar por limitaciones intrínsecas y de Derecho a estas decisiones, en forma coincidente, a lo enunciado por ello, citamos lo siguiente "El elemento privado del sector de la vivienda, es decir toda la escala de actividades comerciales relacionadas con la vivienda, depende estrechamente para su buen funcionamiento, de la existencia de un conjunto de leyes, instituciones y organismos públicos. No pueden funcionar debidamente si la comunidad no tiene una conciencia clara del concepto de la propiedad de bienes raíces. El constructor no construirá, ni el inversionista financiará, -

ni la familia comprará una casa a menos que el sistema legal de la comunidad asegure a todos que serán respetados los derechos adquiridos.

El primer factor indispensable para el funcionamiento de un mercado de la vivienda es un sistema que defina los derechos relativos a la propiedad y establezca un conjunto de procedimientos para el traspaso de dichos derechos. La empresa privada de la construcción no tiene la posibilidad de crear estas instituciones legales". (23)

Existe por lo tanto un orden legal pero también económico, es verídico el hecho de que debe protegerse a todos los sectores en el ámbito de su función e interés social, así el derecho de propiedad encaja idealmente a este fin, toda familia tendrá derecho a una seguridad que le dé su título de propiedad o contrato incluso en modalidades que dan las leyes específicas, por otra parte también el inversionista o constructor garantiza en el sistema legal su interés personal.

#### I.4.1.- SISTEMA DE FINANCIAMIENTO

El financiamiento de la vivienda lo entendemos como los recursos económicos provenientes ya sea de personas físicas o morales que en forma organizada a través de empresas y organismos públicos o privados son destinados a financiar -- programas de vivienda, en sus diversos aspectos, sea en construcción, adquisición de tierra, mejoramiento, etc., otorgado a través de modalidades que pueden ser cantidades líquidas de dinero hasta las formas de crédito a plazo o condición constituidas en garantía hipotecaria. Así a grandes rasgos podemos analizar esos elementos que a nuestro entender conforman el financiamiento de vivienda.

El primer elemento de nuestra definición que sería en alguna forma "Instituciones Financieras", lo describimos así: "Los aspectos financieros generales de la creación y adquisición de las viviendas exige la existencia de instituciones financieras que acumulen los ahorros de algunas familias y empresas para prestarlos a otras familias y empresas. Es así como las instituciones financieras representan intermediarios para una mercancía de tal importancia que, en todos los países, los gobiernos toman a su cargo dirigir directamente estas instituciones financieras o regular minuciosamente su funcionamiento. La vivienda reclama instituciones financieras de tipo especial porque el producto que maneja es a la vez más durable y heterogéneo". (24)

Es entendible que una forma "Sana" de financiamiento sea la que proviene del ahorro, pero simple también, de hecho mínima la implicación de éste ante la complejidad de la demanda y grandes cantidades que se requieren, también es cierto que la intervención del Gobierno no solo para financiar sino de igual importancia para regular a los intermedia

rios es determinante en el desarrollo de un mercado de vivienda; la idea siguiente, del mismo autor nos dá una imagen de algunos aspectos que en la práctica resultan complejos. - "El financiamiento de la vivienda implica la inversión a largo plazo en una forma de riqueza que carece de liquidez, que no es rápidamente vendible. Las viviendas son tan diversas que los intereses de los inversionistas en préstamos o hipotecas sobre viviendas también encuentran difícilmente compradores. Existen muchos aspectos técnicos, en la vivienda y en su mercado, que dan a pensar que cierto grado de especialización en viviendas por parte de unas instituciones financieras contribuirá a aumentar la eficacia de dicho sector". - (25)

El concepto de "Instituciones especializadas" dá en un punto clave que manifiesta esta necesidad por la complejidad del mercado y el amplia gama de aspectos financieros en que puede intervenir la vivienda.

Otro concepto que es conveniente aclarar es el que implica la naturaleza económica del financiamiento, o sea su intervención en el proceso económico de este bien, la pregunta sería ¿Podrá parecer a primera vista que una lista de insumos que incluye al mismo tiempo el dinero y los recursos materiales que se comprarán con este dinero constituye un "doble recuento". Es importante comprender que esto no es verdad y los motivos por los cuales, en realidad, lo que podemos llamar "financiamiento" es un factor de la producción totalmente distinto de la mano de obra, los materiales, e incluso "el correr riesgos".

Para construir una casa necesitamos terreno, mano de obra, materiales, ciertas técnicas y equipos, y además una acumulación de dinero en efectivo para pagar todo lo ante---

rior. El financiamiento es un insumo separado e independiente que exige el sector de la vivienda". (26)

Como todo aspecto económico, debe regirse por leyes de este tipo, así debemos pensar que el financiamiento debe tener una motivación en principio para efectuarlo. En el caso del Estado y sus Instituciones Gubernamentales será la satisfacción de una necesidad vital de la colectividad, siendo obligación de éste otorgarlo en la medida de las posibilidades por la coyuntura económica que se tenga, la cual aunque sea adversa debe tratar de cumplir al máximo, por causas ineludibles de índole política; por otra parte el sector privado que es muy importante ya que generalmente es quien cuenta con los recursos ya sea financieros o materiales que es otro insumo como aclaramos, es necesario contar con equipo y maquinaria, entonces este sector justamente espera una retribución a su financiamiento. Por lo tanto el Estado y la iniciativa privada por una causa u otra buscan en este aspecto de la vivienda tener o hacer una inversión, y tocamos aquí otro punto medular, se invierte para recibir algo y esto puede presentar obstáculos baste mencionar a Wallace cuando dice: "El financiamiento de la vivienda representa "inversión" en el sentido más práctico de la palabra. Todos los que entregan fondos a la construcción de nuevas viviendas disponen de otras alternativas de inversión o de consumo, y se supone que se someten a un proceso de investigación, exámen y ponderación antes de tomar la decisión de intervenir en la vivienda.

La oferta de capital financiero para la vivienda no se considera como un asunto comercial, sino más bien "social", y se cree generalmente que la tasa de rendimiento que la vivienda ofrece a los inversionistas por conducto del mercado constituye un indicador inexacto del valor real de la -

vivienda para la economía". (27)

Es observable en esta idea la clara contradicción -- que existe en la inversión con un sentido social y un mercado competitivo de capitales lo cual es una realidad en una economía que es de libre comercio, y es preocupante sobre todo la falta de aliento que se da en el comercio por situaciones como la baja tasa de rendimiento o falta de una pronta liquidez retributiva a la inversión; de ahí la importancia de que la Economía de un país sea favorable a esto y el Estado resumidamente financie en forma grande y frecuente la vivienda, también que determine la política de vivienda sin restar importancia al estímulo, apoyado en una cooperación del sector privado al que con respecto a su interés se le haga intervenir en el proceso de financiamiento de la vivienda.

#### I.4.2.- PLANEACION Y ADMINISTRACION

Consideramos que no sería completo tratar los aspectos económicos-políticos de la vivienda sin incluir, aún en forma breve, un apartado que considere el aspecto administrativo del sector de la vivienda, aceptamos sin reserva que -- tanto los aspectos económicos generales que tratamos al principio como el financiamiento, la planeación y administración ameritan estudios más amplios que el presente trabajo y por demás necesario e interesante ya que es manifiesto el hecho de la insuficiencia de lo logrado en cualquier ámbito espacial y temporal al que se circunscriba la vivienda, inclusive por un principio elemental de dialéctica la revisión y renovación constante en función de su mejora y adaptación a las necesidades de la comunidad es exigencia a todos los sectores sociales que intervienen.

En este orden de ideas en la referente a la planeación entendida en una forma abstracta y elemental deberá contar con principios que permitan fincar una plataforma que la lleve a abordar otros aspectos más complejos como serían la previsión financiera y de adecuación a la demanda presente y futura, estos "Principios" los tomamos y adecuamos de la obra de W. Smith, con buen tino afirma "No puede decirse que el sector de la vivienda se vea preso del atraso industrial, y es muy raro que la investigación tecnológica sea la clave de un proyecto urbano eficaz. El obstáculo que existe para lograr los fines realistas de la comunidad habitacional es -- mas fácilmente un conjunto mal concebido o mal entendido de instituciones del sector habitacional. El evitar o remediar esta falla es la primera tarea que se confía a las agencias públicas encargadas del bienestar de la vivienda. Al llevar a cabo esta tarea se tiene en cuenta cinco temas principales relativos a los elementos privados o comerciales. La

sencillez; la vivienda es grande, costosa, compleja en aspectos no técnico y universalmente necesaria. Un mercado puede funcionar bien únicamente si los elementos que intervienen - en él, es decir vendedores y compradores, comprenden que es lo que están comerciando, la definición legal de propiedad - puede ser demasiado simple para permitir la aplicación de diversos intereses y recursos a las necesidades de vivienda".- [28]

Es un buen comienzo aclarar, y coincidimos en ello, - que tanto la industria como la tecnología no son el principal obstáculo para desarrollar un proyecto de vivienda, se debe prestar mayor atención a la base de ello que es la planeación, la utilización de los elementos materiales de toda índole con que se cuenta, al decir la comprensión de lo que implica este bien a compradores y vendedores se entiende una concientización de cada quien en su función o interés, continúa así: "La confianza es el segundo tema. No solo se aplicará la forma legal de los intereses de propiedad, sino a la ética de los intermediarios comerciales y públicos en los cuales se deposita cierta confianza en toda transacción dentro del mercado de la vivienda.

En tercer término tenemos la capacidad. Los encargados comerciales, al igual que los administradores públicos - deben aportar a sus funciones tanta educación básica sobre el sector habitacional como sea posible, además de actitudes que conduzcan al buen servicio de las familias en busca de casas en un sentido amplio. Las familias mismas deben ser alentadas para que se informen sobre esta compleja mercancía". (29)

Ética y Educación, dos palabras que bien aplicadas e incluidas en la planeación de la vivienda darán una base ade

cuada, serían las "Especies" del "Género" concientización, -- si éstas se ubican hacia un fin último que es ética y educación con sentido social la forma en que se implementen lleva buen camino. Siguiendo éstos elementos "La comunicación viene en cuarto lugar. El sector habitacional en todos sus aspectos, tiene la necesidad particular del manejo rápido, preciso y a gran escala de información, mediante casi todos los medios conocidos, a la sociedad, desde conversaciones personales, hasta publicidad televisada: La información inaccesible, incompleta o distorsionada puede resultar muy costosa - en términos de recursos habitacionales de la comunidad, y dañina para el bienestar de este sector". (30)

Aquí afirmamos que la tecnología actual están al servicio de una causa que los justifica, en una forma infinita de participación de estos medios se difunde la información necesaria, lo importante es mencionar que de una forma u otra la información establece comunicación sin descuidar que ésta debe hacerse en forma completa.

Para finalizar con esta clasificación nos dice Smith "Por último, tenemos la competencia. En ciertos aspectos, - este es el elemento central, ya que podemos asumir que la competencia eficaz dentro de las actividades comerciales de la vivienda, tanto en el caso de la oferta, como en el de la demanda, produce la atmósfera descrita por los otros cuatro atributos.

Si el nivel de competencia entre los encargados del mercado de vivienda y la red de comunicaciones son adecuados este tipo de desempeño marginal se reducirá al mínimo.

La competencia es demasiado vital para que se prescindiera de un tipo básico de comunicación, o sea la transmi-

sión de las reacciones de las personas ante la calidad de intereses habitacionales que poseen o que desean, debido a la mala conducta marginal. Es mejor precaverse en contra de esta conducta errónea y mantener la naturaleza fundamentalmente competitiva del sector". (31)

En principio se ubicaría a la competencia como un -- elemento exclusivo del sector privado, pensamos que un principio de competencia es sano también en el sector público ya que por supuesto tratándose de organismos Gubernamentales -- existe una coordinación de actividades a un fin que atiende a una planeación global; la competencia consistirá en prestar un mejor servicio y lograr la mayor eficiencia. La diferencia con el sector privado es que en éste la competencia -- si es medular como motivación para mejorar la calidad del -- bien y su servicio, por razones obvias, al existir una libertad para elegir una vivienda se buscará la mejor, por lo mismo las compañías, al no haber un monopolio tratan de ofrecer un mejor producto y dominar el mercado por convencimiento a los compradores, además también compite con el sector público aunque es cierto que no es la base principal de la -- relación entre uno y otro, pero influye a que mejoren ambos.

En cuanto a la administración de vivienda, podemos -- afirmar que es tan importante como lo es el financiamiento y la planeación, con la diferencia que ésta va a implementar -- los medios para que aquellos cumplan su finalidad, en un sector tan amplio como lo es la vivienda son aplicables principios elementales de administración como son el mayor rendimiento de los recursos al menor costo posible, pero repetimos por ser tan amplio es más necesario implementar una administración eficiente, pensamos que la iniciativa privada se acerca más a este principio ya que por lo general no puede -- tener un dispendio de recursos, debe atender las necesidades

o preferencias de posibles compradores y algo interesante es la atención que ponen a sus empleados o ejecutivos en el aspecto de capacidad personal y su desarrollo.

En el sector público encontramos en principio un -- gran obstáculo que redundo en una deficiente administración-pública, es la enormidad del aparato administrativo con que cuenta el Estado si bien es cierto que su compromiso es mayor ya que debe estar disponible a la totalidad de la ciudadanía según las necesidades y recursos particulares; se le imputa el adolecer de un excesivo burocratismo y dispendio de recursos humanos y materiales, no obstante en opinión personal si al sector público se le da atención a una buena administración las ventajas económicas, políticas y sociales son inmejorables e incluso imprescindible su intervención en la vivienda.

Este fenómeno es analizado ampliamente por Wallace - Smith por lo que enunciaremos sus observaciones: "El principal argumento de la empresa pública es la "Equidad" o justicia para un sector más amplio de la comunidad que lo que toca cuando hay una sola voz en las transacciones comerciales-individuales." (32)

Esta es una de las ventajas con que cuenta el sector público ya que efectivamente sus atribuciones le permiten ser un factor de equilibrio y regular los intereses particulares.

Continuando en este análisis podemos observar algunos obstáculos que se presentan "El problema es que la empresa pública, al reemplazar la conducta dictada por el mercado se priva así misma de información que tanto el mercado como el sistema comercial crean, mientras que al mismo tiempo --

crea una necesidad de otros tipos de información de naturaleza muy compleja, que resulta difícil de desmenuzar y aún difícil de interpretar teóricamente. Los resultados son que la formación imperfecta puede conducir decisiones que desperdicien recursos; los desacuerdos dentro del cuerpo público encargados de la decisión pueden provocar lastres en la conducta empresarial causando a los usuarios una pérdida de utilidad; y las imperfecciones en la interpretación o el análisis de la información económica pueden producir injusticias (aún basándose en las normas de la propia comunidad) y confusión sobre el uso de los recursos, tanto para evitar que el concepto de integrar la responsabilidad pública con la decisión comercial no sea apreciado". (33)

Nos lleva a concluir en este aspecto que por parte de una eficiente administración pública de vivienda debe detener en cierta forma un sentido comercial, ver a esta como una empresa pública que como cualquier otra debe tener rendimiento y solvencia financiera propia en la medida de lo posible sin olvidar que su orientación es política y social, no mercantil y de lucro económico pero también sin "Pérdidas" - es decir lograr un nivel óptimo de funcionamiento que se logra apoyando en la buena administración. La información deberá de ser precisa en cuanto a las necesidades habitacionales que se requieren así como los recursos que se tienen, encauzados estos a las prioridades establecidas por la información; Estos elementos requieren apoyarse fundamentalmente en la comunicación interna de los organismos afines, es muy importante establecer su coordinación de funciones, mas aún si la vivienda se está administrando en forma descentralizada - de instituciones y territorialmente.

Ahora bien estos aspectos administrativos culminan, - en su fase primordial, una vez que se satisface la necesidad

de una vivienda, es decir la entrega y ocupación de ellas, surge la inquietud por determinar como y a quien debe hacerse, ¿Que familias serán beneficiadas? la demanda imposibilita en la generalidad de los países satisfacerla en su totalidad, en forma sencilla Smith no da algunas reglas de este proceso que pueden ser útiles, cuando dice: "El proceso de asignación de existencia comprende cuatro funciones separadas. La primera de estas es una cuestión de comunicación. Aunque el procedimiento de asignación debe efectuarse, ya sea mediante un mercado impersonal o por un funcionario público encargado de la administración de la existencia habitacional tiene que estar basado en información relativa a las características y deseos de las diversas familias, por una parte, y en los atributos de las diversas viviendas por la otra". (34)

Tenemos en este proceso de asignación de existencia un modelo ideal a obtener cuando se refiere a las "Características y deseos de las diversas familias" como determinante a su entrega y ocupación, esta implica una finalidad social que conjunta a los atributos de las viviendas se completa el objetivo razonable del esfuerzo conjunto, y continúa.

"El segundo paso es la selección de criterio. De las muchas formas posibles en que un número dado de familias y un número (no necesariamente el mismo) de viviendas pueden combinarse, tenemos que escoger un patrón.

Un tercer elemento en el proceso de asignación de existencia (que puede estar implícito en el segundo) es ajuste entre los objetivos habitacionales de la comunidad e individuales, y las dimensiones de las características del inventario.

Aún en las mejores circunstancias tiene que surgir - una serie de transigencias y compensaciones, con el cual hay una serie de cuestiones relacionadas referentes a quien debe transigir más, en que dimensiones de vivienda, y que tipo de compensación se concederá y a quien". (35)

Sentimos que esta selección de criterio en base a un patrón debe ser un amplio contexto de contenido social, podría tomarse como premisa del patrón el otorgar la vivienda a quien mas la necesita, el tercer elemento es realista porque este patrón a seguir deberá condicionarse a la dimensión del inventario disponible y la forma de administrarlo, el cuarto aspecto concuerda en esto. "Un cuarto aspecto de la - signación de la existencia es efectuar el patrón de combinación óptima.

Quizás de mayor importancia sea el establecimiento y aplicación de un sistema de cargos por el uso del inventario de vivienda. Ya sea que se les llame rentas, precias, amortizaciones y pagos de intereses o impuestos, es casi inevitable que se requiera que las familias se deshagan de parte de su ingreso, riqueza a cambio del alojamiento, principalmente para reembolsar a los proveedores de recursos". (36)

Aquí encontramos apoyo a nuestro postulado hecho en - inciso anterior, referente a la importancia de un financia- - miento sano, no se puede eludir el hecho de que la vivienda - tiene un costo, y la inversión aún con sentido social debe - tener recuperación, esta significarla no tener un margen lu- - crativo de utilidades, reducir el costo y su recuperación a - su mínima expresión y siendo debidamente planificado todo - programa de vivienda en un marco de una administración efi- - ciente será légltima y viable la aspiración de toda comuni- - dad en otorgar vivienda a sus integrantes.

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

- (1) .- Smith, Wallece. *Sociología y Economía de la Vivienda*. Traducción de Alberto Padova. Editorial Paz-Mex. México, 1973. Págs. 3 y 4.
- (2) .- *Ob. Cit*, págs. 6 y 7.
- (3) .- *Ibidem*. pág. 7.
- (4) .- *Ibidem*. pág. 8.
- (5) .- *Ibidem*. pág. 9.
- (6) .- Derycke, Henri. *La Economía Urbana*. Traducción de Blanca Toral. Instituto de Estudios de Administración. Local. Madrid, 1971. pág. 10.
- (7) .- *Ob. Cit*, pág. 11.
- (8) .- *Ibidem*. pág. 12.
- (9) .- *Ibidem*. pág. 13.
- (10) .- *Ibidem*. pág. 14, 15 y 16.
- (11) .- Azuara Pérez, Leandro. *Sociología*. Editorial Porrúa. México, 1977. pág. 19.
- (12) .- *Ob. Cit*, pág. 30.
- (13) .- Smith, Wallace. *Ob. Cit*, pág. 88.
- (14) .- *Ibidem*. pág. 407.
- (15) .- *Ibidem*. pág. 23.
- (16) .- *Ibidem*. pág. 24.
- (17) .- *Ibidem*. pág. 26.
- (18) .- *Ibidem*. pág. 27.
- (19) .- *Ibidem*. pág. 28.
- (20) .- *Ibidem*. pág. 28.
- (21) .- *Ibidem*. pág. 32.
- (22) .- *Ibidem*. pág. 10 y 11.
- (23) .- *Ibidem*. pág. 11.
- (24) .- *Ibidem*. pág. 12.
- (25) .- *Ibidem*. pág. 12.
- (26) .- *Ibidem*. pág. 127.
- (27) .- *Ibidem*. pág. 128 y 129.

- (28). - *Ibidem.* pág. 480.
- (29). - *Ibidem.* pág. 481.
- (30). - *Ibidem.* pág. 482.
- (31). - *Ibidem.* pág. 482.
- (32). - *Ibidem.* pág. 464.
- (33). - *Ibidem.* pág. 464.
- (34). - *Ibidem.* pág. 418.
- (35). - *Ibidem.* pág. 419.

## C A P I T U L O   I I

### LA SEGURIDAD SOCIAL

- 1.- LA MUTUALIDAD Y LA ASISTENCIA
- 2.- LA PREVISION SOCIAL
- 3.- IDEA DE LA SEGURIDAD SOCIAL
  - 3.1.- CONCEPTO
  - 3.2.- DEFINICIONES
  - 3.3.- CONTENIDO
  - 3.4.- AUTONOMIA DIDACTICA Y CIENTIFICA
- 4.- LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL AMBITO INTER  
NACIONAL
  - 4.1.- APORTACIONES DE LA O.N.U. A LA  
MATERIA
  - 4.2.- EN LOS CONGRESOS DE LA ORGANIZA-  
CION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

## II.1.- LA MUTUALIDAD Y LA ASISTENCIA

El hombre es el único ser que tiene en su esencia la más amplia variedad de actitudes y comportamientos para consigo mismo y sus semejantes, la naturaleza humana es muy rica en expresiones tanto positivas como negativas, creador del mundo y sociedad tal y como lo conocemos con sus virtudes y defectos, aciertos y errores, el presente capítulo nos significa la lucha de la conciencia del hombre, entendida como la aceptación al apoyo y solidaridad que existe como condición innata de ayudar al semejante que lo necesita; esta es la actitud que si bien ha sido constante en la historia de las sociedades, nunca suficiente para alcanzarla en su plenitud.

Como contraparte también se ha presentado el egoísmo y la envidia que significan intereses contrarios a la convivencia justa y equitativa, se han expresado fórmulas sociales que justifican o explican este desenvolvimiento humano con los resultados que hoy vivimos; algunos dirán que los que más tienen deben dar a los que menos tienen, otras que cada hombre tiene lo que el producto de su esfuerzo le ha dado; esquemas simplistas ambos que no han logrado más que la creación de una brecha cada vez mayor entre los hombres y han creado en su máxima expresión los sistemas políticos antagónicos que predominan en el mundo y que hoy en día se encuentran en un grado en el que peligraría seriamente la viabilidad de la existencia de la raza humana; es innegable la relación dialéctica de tesis, antítesis y síntesis que se ha dado como promotor de los cambios sociales, más no justificamos que sea la condición permanente para que el hombre supere opresiones y necesidades, ni aceptamos que estos cambios sean tan radicales que solo existan vencedores y vencidos; por esta razón la ciencia del Derecho es representada

sabiamente por la balanza que significa el equilibrio, un -- justo medio; en su expresión dialéctica la balanza solo conoce extremos en uno u otro de sus lados.

Pues bien, este razonamiento nos induce a creer firmemente que la seguridad social es una opción para lograr la justicia social, el justo medio, la superación de la miseria y la pobreza sin violencia ni injusticias; ciencia de incipiente nacimiento como tal, porque no olvidemos que los mótivos que la originaron, ahora en su máxima expresión, fueron sentimientos innatos a la esencia del hombre. Es producto de una evolución histórica, ahora aceptada universalmente - constituye un reto a todos los sectores sociales alcanzarla y al Derecho instrumentarla normativamente hasta lograr el - fin último de negación a todo estado de necesidad extremo - del hombre.

Como antecedentes a esto tenemos la mutualidad y la asistencia o beneficencia pública y privada, la primera surgió como un sistema de ayuda entre personas que se encontraban en el mismo estado de necesidad, mencionaremos al gran - maestro y estudioso que fué Don Mario de la Cueva, pionero - del Derecho Social, quien dice al respecto "Es en cambio hermosa, si bien nunca suficiente, la ayuda que los pobres, mediante el sistema de la mutualidad, se han prestado los unos a los otros y es asimismo bella y plena de sentido humano la que ha aportado las instituciones plas, las iglesias, algunos hombres de buena voluntad y aún gobernantes que sintieron la tragedia de la necesidad de los hombres y de los pueblos. Damos a este conjunto de instituciones y sistemas de ayuda a los necesitados, el nombre de mutualidad y asistencia privada o pública; y si se nos pidiera una presentación de sus fundamentos, diríamos que radica en la naturaleza humana, que nunca ha sido, ni puede ser, insensible al dolor -

de sus semejantes. No obstante, si no se puede ya no negar, ni siquiera dudar de la grandeza y de los beneficios de la mutualidad y de la asistencia a los pobres y a los ancianos, y lo mismo debe decirse de su continuación y aún de su perfeccionamiento en la beneficencia privada o pública, correspondieron a un mundo que no pudo concebir ni el derecho del hombre a una existencia decorosa ni la misión del deber de la sociedad y de los poderes públicos de crear los sistemas que la aseguran". (1)

Nos demuestra que si por un lado la mutualidad y la asistencia tienen un innegable valor, por otro lado son insuficientes y fueron más aún su surgimiento en un mundo que no lo concibió como un derecho del hombre a una existencia digna, sutilmente el maestro de la Cueva diferencia la asistencia de la beneficencia, esto atiende a una evolución, pero consideramos que es tan insuficiente y se pierde el momento del cambio de una a otra que son sinónimos; más claras son la diferencia entre mutualidad y asistencia, aunque también aparte de ello tienen una afinidad como nos indica "Si la mutualidad y la asistencia no constituyeron un derecho ante la sociedad, debemos recordar una diferencia fundamental: en la primera, los socios si bien conservan el derecho de retirarse en todo momento de la asociación, adquieren el derecho a que se les preste ayuda en los términos de los estatutos, en tanto la asistencia, bella como propósito y como conjunto de acciones, fue un deber ético, más no un derecho". (2)

Es claro que el no constituir un derecho ante la sociedad fue una afinidad entre ambas, pero esencialmente la mutualidad si representaba un derecho entre los socios, mientras la asistencia solo queda siendo "un deber ético". Al margen de las cuestiones técnicas, que nos ayudan a conocer las diferencias es interesante mencionar algunas institucio-

nes específicas de la antigüedad que dieron ayuda en alguna forma a los menesterosos, nos dice "Cuentan las crónicas que el derecho romano conoció dos formas jurídicas para ayuda de los necesitados, la fundación y los collegia artificum vel opificum: en relación con las primeras, Rudolf Sohm nos dice que, en los primeros siglos del Imperio aparecieron las fundaciones alimenticias, de naturaleza pública y sostenidas por el fisco; en cambio, a partir del siglo V, en la época cristiana del Imperio, y por influencia del cristianismo y de su iglesia, el derecho de Roma aceptó las fundaciones privadas, pla causa, para beneficio de los pobres, enfermos, prisioneros, huérfanos y ancianos, pero su patrimonio, como pla causa, estaba sometido a las iglesias y obispos en cuanto a su administración".

Hace una referencia de la asistencia a los pobres en los siglos de la Nueva España: "el Jesuita Mariano Cuevas recuerda que inmediatamente después de la conquista, la Iglesia organizó un sistema de hospitales, que como una red de amor al prójimo extendíase por toda la parte ya pacificada del país a fines del siglo XVI... al lado de cada parroquia de indios habla un hospital... en la Ciudad de México era de cano de los hospitales el de la Limpia concepción de nuestra Señora (que subsiste con el nombre de Hospital de Jesús) fundado por Hernán Cortés... Tanto estos hospitales, como el del Amor de Dios, fundado por Fray Juan de Zumárraga.. "El mismo Mariano Cuevas menciona otra numerosa red de hospitales: "El de la Concepción, creado por el obispo Don Vasco de Quiroga, que todavía funciona, los de Querétaro, Puebla, Veracruz... y así en todas las provincias. "Por otra parte, -- la asistencia pública se apoyó en la Cedula Imperial de Carlos V de 9 de octubre de 1541: "Encargamos y mandamos a nuestros virreyes, audiencias y gobernadores que con capacidad y cuidado provean que en todos los pueblos de españoles e in--

dios, de sus provincias y jurisdicciones, se funden hospitales donde sean curados los pobres enfermos y se ejercite la caridad cristiana". (3)

Sería muy amplio referirse a todas o a la mayoría de estas instituciones que de alguna manera han ayudado a superar estados críticos de las personas, aunque en forma muy elemental si acaso alimentos y salud, mencionamos las de la Roma antigua por tratarse de la Cuna del Derecho occidental y a la Nueva España por ser un antecedente claro de la actual seguridad social en México, lo cierto es que en cualquier lugar y momento histórico el hombre ha demostrado un interés por socorrer a su semejante más necesitado, ha sido notable la intervención de la Iglesia en estas acciones conocidas como obras pías, así como de los gobernantes aunque en ese entonces no es forma tan decisiva como en la actualidad.

No obstante hemos puntualizado la insuficiencia de estos sistemas de protección, para mayor abundancia citaremos los siguientes "La conciencia humana ha reconocido siempre el valor ético de la mutualidad, la institución, sin embargo, principia a ser un fenómeno del pasado. Su limitación a grupos pequeños, su voluntariedad, que amenaza constantemente su existencia y la extensión cada vez mayor de la previsión o seguridad sociales, la paso a un plano secundario. No necesita desaparecer, pero quedará siempre limitada a una institución complementaria.

Para concluir diremos que analizando en su fuente y en sus resultados, el problema de la mutualidad es el mismo del ahorro: una remuneración del trabajo que se limita a un presente insuficiente y una reducción de los niveles actuales de la vida para defender un mañana lleno de privaciones"

dios, de sus provincias y jurisdicciones, se funden hospitales donde sean curados los pobres enfermos y se ejercite la caridad cristiana". (3)

Serla muy amplio referirse a todas o a la mayoría de estas instituciones que de alguna manera han ayudado a superar estados críticos de las personas, aunque en forma muy elemental si acaso alimentos y salud, mencionamos las de la Roma antigua por tratarse de la Cuna del Derecho occidental y a la Nueva España por ser un antecedente claro de la actual seguridad social en México, lo cierto es que en cualquier lugar y momento histórico el hombre ha demostrado un interés por socorrer a su semejante más necesitado, ha sido notable la intervención de la Iglesia en estas acciones conocidas como obras pías, así como de los gobernantes aunque en ese entonces no es forma tan decisiva como en la actualidad.

No obstante hemos puntualizado la insuficiencia de estos sistemas de protección, para mayor abundancia citaremos los siguientes "La conciencia humana ha reconocido siempre el valor ético de la mutualidad, la institución, sin embargo, principia a ser un fenómeno del pasado. Su limitación a grupos pequeños, su voluntariedad, que amenaza constantemente su existencia y la extensión cada vez mayor de la previsión o seguridad sociales, la paso a un plano secundario. No necesita desaparecer, pero quedará siempre limitada a una institución complementaria.

Para concluir diremos que analizando en su fuente y en sus resultados, el problema de la mutualidad es el mismo del ahorro: una remuneración del trabajo que se limita a un presente insuficiente y una reducción de los niveles actuales de la vida para defender un mañana lleno de privaciones" (4)

Estos conceptos del Dr. de la Cueva consideramos son de una visión profundamente social, producto de un amplio conocimiento en la materia, no hay en sus ideas transigencia alguna ante la realidad de las necesidades y diferencias que subsisten.

Otro reconocido jurista en este campo es el español-Almanza Pastor quien en su orden conceptual y técnico aporta lo suyo, en su obra se refiere en forma precisa a la asistencia, sus causas, lo que ésta significa y su clasificación, - así nos dice: "La indigencia consiste en un estado de privación en que incurre la persona a quien faltan total o parcialmente los medios indispensables para satisfacer las necesidades más esenciales de subsistencia, debida a dos motivos fundamentales:

Individualmente, porque la minusvalidez física o intelectual de ciertos individuos les impide atender suficientemente a sus necesidades vitales.

Socialmente, porque desequilibrios económicos han -- sumido en la miseria a sectores inermes de la población.

La asistencia no es, más que el instrumento protector de que se vale la sociedad para remediar y proteger contra la indigencia. Más con la notoria particularidad de que en su prístina acepción, se dirige rectamente a subvenir contra los estados de privación o necesidad en que la indigencia consiste y no a remediar ex-origine los motivos que la provocan". (5)

Deviene lógicamente y bien expresado en la causa que es la indigencia, particularmente se refiere a la asistencia como "Instrumento protector" y que a través de éste la nece-

idad sigue un paso adelante a una solución que sea completa por no remediarla en su origen.

Por lo que se refiere a las clases de asistencia resumimos sus ideas en forma general, existen tres tipos de asistencia que cabe distinguir: familiar, privada, pública. Y señala que la primera tiene "serias deficiencias", la segunda contempla "el declive de su actividad", en tanto que la asistencia pública constituye "una parcela del Derecho Administrativo, integrada por mecanismos protectores de necesidades sociales dirigidas a garantizar al ciudadano por el Estado y entidades públicas, con carácter graciable, los medios suficientes para atender a sus necesidades vitales".

(6)

Persisten en las tres formas de esta clasificación el carácter insuficiente que determina su limitación como instrumento protector, incluso la asistencia pública que tal vez es la más consistente, tiene un carácter graciable, lo cual impide el establecimiento de una obligación, que como toda obligación sea exigible en forma tangible y a la medida necesaria.

Ahora bien, de la mutualidad es ubicada por Almanza en la previsión que con el término de social es materia de inciso siguiente en nuestro capítulo, pero es incluido al partir con base en similitudes y diferencias de la mutualidad con otros sistemas de protección "Los mecanismos o instrumentos que integran la previsión son de dos tipos individual, consistente en el ahorro y colectivo, que comprende a su vez, la mutualidad y el seguro privado".

Refiriéndose a las similitudes entre estos dos mecanismos de previsión social colectivos, dice "Ofrecen una di-

lución de las cargas liberadoras de necesidades sociales entre todos los miembros del grupo (principio mutualista) diferenciándose así de la previsión individual, en la que cada individuo habla de sostener por sí mismo la carga de sus necesidades sociales; en ambos destaca la voluntariedad en la pertenencia al grupo colectivo.

También esos mecanismos protectores presentan sus notas diferenciales entre sí, que son "Mientras en la mutualidad todos los miembros son aseguradores de sí mismos o, lo que es igual, cada miembro es a la vez asegurado y segurador de los demás, de forma que es la propia mutualidad quien percibe las cuotas y reparte las prestaciones; en el seguro privado, cada individuo del grupo es tan solo asegurado, frente a una entidad distinta del grupo, llamada asegurador, que actúa de intermediario entre los asegurados, percibiendo las primas y repartiendo las prestaciones. Además, la mutualidad no persigue la obtención de lucro con su actividad colectiva, mientras que el asegurador desarrolla su actividad intermediaria con el propósito de obtener un beneficio comercial".

En forma interesante se refiere a los inconvenientes de la mutualidad como instrumento protector de necesidades sociales.

"Dicho inconveniente gravita en torno a las cotizaciones; por un lado, quienes no perciben ingresos o en forma muy exigua, quedan excluidos; por otro lado, y a contrario sensu, quienes podrían cotizar con holgura no suelen adscribirse a la mutualidad, tampoco los menos expuestos a las necesidades; a la mutualidad se adscriben los más expuestos lo cual origina un desequilibrio financiero, a menos que se limitara o seleccionara a los integrantes, lo cual hace evidente

te la insuficiencia de dicho mecanismo". (7)

Encontramos características bien definidas, hace mención a la teoría de la dilución de los riesgos como un principio favorable a diferencia del ahorro en que el individuo soporta individualmente la carga de previsión, la similitud de ambos es la voluntad para realizarlo; en cuanto al seguro privado las diferencias son claras, Este se ubica como una - institución de derecho mercantil persiguiendo un lucro por - el servicio al tratarse de entidades distintas el asegurado y asegurador; precisa como inconveniente de la mutualidad el aspecto financiero en relación con los sujetos y su capacidad económica presenta lagunas que de origen manifiestan la - insuficiencia de la mutualidad que aunados a los anteriormente mencionados de la beneficencia o asistencia pública o - privada, nos obligan a continuar la búsqueda de un mecanismo protector o solución que cubra las necesidades esenciales de las mayorías sociales.

## II. 2.- LA PREVISION SOCIAL

En el proceso social siempre evolutivo y jamás reversible que significa el alcance de la justicia y equidad social por el hombre, la previsión social definió la obligación ineludible de la colectividad por sistematizar en las leyes de sus pueblos y crear instituciones en sus gobiernos que cumplieran a este fin, consideramos que fue el principio jurídicamente reconocido por la necesidad de intervenir mayormente en la ayuda del semejante desposeído de lo esencial como persona.

Va no podrían sostenerse más los argumentos del liberalismo que surgido en Francia se aplica en el resto del mundo, en su prístina acepción el dejar hacer dejar pasar, se revela injusto e incongruente con la realidad social, aunque cierto es que surgió en su tiempo como una solución a un reclamo de justicia.

Considerando adecuado el método deductivo en el análisis del conocimiento lo aplicaremos también para explicar, nuestro inciso de la previsión social, a esto nos ayuda el maestro Mario de la Cueva cuando dice: "La previsión es la acción de los hombres, de sus asociaciones o comunidades y de los pueblos o naciones, que dispone lo conveniente para proveer a la satisfacción de contingencias o necesidades previsibles, por lo tanto, futuras, en el momento en que se presente, esto es, la previsión es el trasplante del presente al futuro, la proyección de las necesidades presentes en el futuro, a fin de preveer su satisfacción, el aseguramiento para el futuro de las condiciones en que se desarrolla en el presente la existencia, o en una fórmula breve; la seguridad de la existencia futura, todo lo cual producirá la supre

sión del temor al mañana.

Dentro de esta primera definición, la doctrina señala diversos sistemas de previsión, concepto este que se define diciendo que son las formas a través de las cuales, mediante el empleo de recursos presentes, se garantiza un interés futuro. Creemos que puede hacerse una clasificación tripartita: Un sistema individual, que es el ahorro, los sistemas colectivos, la mutualidad y el seguro, privado, y un sistema social doble, la contratación colectiva entre trabajadores y empresarios, y la previsión social, en el sentido estricto del término". (8)

Nos confirma que en un principio es la acción organizada de los hombres para un aseguramiento presente de su futuro, su clasificación tripartita coincide con Almanza Pastor y la enriquece al agregar en los sistemas colectivos la contratación colectiva de trabajadores, pero sobre todo reservando un lugar aparte a la previsión social en estricto sentido.

De las ideas que acabamos de resumir del ilustre jurista vamos a ubicar la esencia y el sentido fundamental de la previsión social, con respecto a la primera citaremos otra opinión encontrada en la obra de González Díaz Lombardo quien menciona un concepto que toma prestado así: "Previsión social, escribe el Ingeniero García Cruz, es el conocimiento actual de todos los medios que pueden ponerse en práctica para evitar o disminuir las consecuencias derivadas de los riesgos que amenazan al hombre en el futuro". (9)

Se encuentra nuevamente en otra opinión la idea de la previsión social como una forma de atender el presente con actitudes que prevean un mejor futuro; para mayor abundancia

dancia, nos detenemos un momento en el sentido gramatical de la palabra previsión que llanamente nos indica Almanza en esta forma: "La previsión en su acepción más general, supone - "acción de disponer lo conveniente para atender a contingencias o necesidades posibles", en nuestro caso se reducen a - necesidades sociales.

No basta la visión anticipada (se refiere al pre- -- ver), sino que ha de unírsele la actividad volitiva de disponer los medios o instrumentos suficientes y adecuados para - evitar o superar las consecuencias de esos hechos futuros, - es decir pro-veer.

La previsión, en suma, desde una apreciación solidaria, constituye un conjunto de medios o instrumentos pro- -- tectores de necesidades sociales que el Estado pone a disposición de, o impone a, los individuos para atender las necesidades sociales de estas, con la finalidad de cumplir la - función estatal de liberar a los individuos de las necesidades sociales". (10)

Interesante composición de palabras que simplemente implica que si bien previsión es pre-veer, en su sentido social ésta implica pro-veer, o sea la voluntad de atribuir -- los recursos de toda índole necesarios y cuya obligación es a cargo del Estado, o bien más ampliamente también regular - la participación de los sectores sociales.

Ahora bien, en relación a la siguiente idea referente a la contratación colectiva como parte de un sistema de - previsión social doble en la clasificación tripartita del - maestro de la Cueva tiene particular importancia por encon- -- trarse aquí al sujeto protegido directamente por este sistema, que es el trabajador, y esto atiende a un principio ele-

mental de justicia retributiva, fundamentado en este razonamiento "Hay un algo en la previsión social que le da un tono de grandeza porque su fundamento último reposa en el principio, al que nos hemos referido muchas veces, de que quien entrega a la economía todo lo que tiene, quiere decir, su único patrimonio natural, que es la energía de trabajo con la que viene al mundo tiene el derecho a que la economía le devuelva todo lo que necesita para vivir hasta su último día, - o en una fórmula breve: el hombre que entrega a la economía todo lo que la naturaleza le ha dado, tiene derecho a recibir todo lo que la naturaleza le exige para poder vivir, lo mismo en su presente que en su futuro. Desde este punto de vista, la previsión social muestra, tal vez con mayor pureza la idea del derecho natural del hombre a un vivir como persona humana, si bien debe decirse que ese derecho es el efecto consecuente de una vida dedicada al trabajo". (11)

Razonamiento lógico de justicia retributiva que por ser en nuestros días, elemento condicional a la relación entre trabajadores y patrones en el sector productivo de la economía tiene importancia vital, como mencionábamos al principio de este inciso el significado de este logro de la clase trabajadora es parte de un proceso irreversible y aún en evolución, para ampliar y aclarar lo presente citaremos lo siguiente "Llegamos finalmente a la traducción jurídica del cambio en las ideas: La previsión social ya no sería un acto de beneficencia o una donación graciosa para la redención de los pecados del donante, sino un derecho de los trabajadores cuyo fundamento, según todo lo expuesto, sería una de las finalidades urgentes de la vida social, y cuya fórmula se puede expresar diciendo que todo trabajador, sujeto de una relación de trabajo, tiene derecho, cuando sobrevenga una circunstancia que le impida cumplir su trabajo, a que la sociedad le proporcione los recursos económicos necesarios para -

que pueda continuar gozando de la misma condición de la vida que disfruta y que se le preste la atención conveniente para su curación y rehabilitación". (12)

El significado de esta conquista laboral no solo benefició enormemente a este sector productivo sino también a la sociedad en su conjunto, baste pensar en las familias que dependen directamente del trabajador, además el reconocimiento expreso de un derecho que en la actualidad es parte implícita a la relación de trabajo en base a la realidad de un hecho circunstancial como sería en este orden de ideas, la pérdida del ingreso familiar por un estado de necesidad en que fortuitamente puede caer la persona que sustenta el hogar, - la sociedad no podía permanecer al margen de esta situación - por lo que encontrando una solución, o precisamente una medida preventiva, se buscó regular a través del Derecho este sistema de protección, es decir establecer una relación jurídica y sustentarla en principios que además la hicieran viable económicamente, como expresa el célebre maestro "La previsión social es creadora de una relación jurídica entre la sociedad y los trabajadores que caen en estado de necesidad, reclamable judicialmente de la institución destinada por la ley a prestar los servicios y cubrir las indemnizaciones. El principio base de la previsión social, es la dilución de los riesgos entre todos los trabajadores y empresarios sujetos - de una relación jurídica de trabajo". (13)

Efectivamente se cubrió todo aspecto que pudiera invalidar este derecho, ya que al ser considerado como tal se le otorgó necesariamente una acción judicial que permitiera con su ejercicio procesal hacer válidas las prestaciones que se estipularan como de previsión social ante los tribunales respectivos; el principio de dilución de los riesgos en su aplicación práctica ha demostrado ser apropiado y equitativo

por distribuir la carga del financiamiento en forma proporcional entre las partes interesadas, trabajadores, patrones y gobierno, si bien el desempeño de este último es muy importante desde la regulación normativa en la elaboración y aplicación de las leyes y reglamentos necesarios hasta la supervisión y creación de organismos e instituciones de previsión social, si bien es cierto que la participación del sector empresarial se realiza ultimamente en forma más directa en estos aspectos.

Por último y como corolario a la previsión social de bemos aclarar sin restarle méritos que por naturaleza ya son válidos, surgen inquietudes producto de la observación a la realidad social, la previsión social es un mecanismo de protección directo de la clase trabajadora pero no todas las personas son trabajadores ni están excluidos de padecer estos alarmantes de necesidad, es más no toda la fuerza del trabajo está incorporada al mercado de este tipo de actividad, por lo que un amplio sector de la sociedad que es la mayoría se encontrarían desprotegidos, afortunadamente este fenómeno que en la realidad ha superado a los medios y elementos suficientes para contrarrestarlo, ha encontrado una respuesta de la sociedad.

Ciertamente la toma de conciencia del problema ha definido en la práctica social la elaboración de una doctrina y aplicación de una ciencia de incipiente nacimiento que es la mejor opción válida conocida para hacer una siempre mejor convivencia justa y equitativa en el alcance humano conocido tema que abordaremos en los incisos siguientes del presente capítulo.

### 11.3.- IDEA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Pretendemos demostrar en este inciso y sus sub-temas que en las sociedades del mundo de la segunda mitad del siglo XX y bajo cualquier sistema político y económico en que estas sociedades se desenvuelven actualmente, surgió con mayor o menor intensidad pero sin excepción, una corriente filosófica-jurídica anterior a los años cincuenta y que hoy en día tiene claras definiciones de su naturaleza, ámbito de acción, fundamentos económicos, políticos y jurídicos.

Esta disciplina que nuestra ciencia, el Derecho ha sistematizado y normativizado se conoce con el nombre de Seguridad Social, que por ser en esencia precisamente eso, social, tiene amplias implicaciones teórico-prácticas no solo en el Derecho sino en las demás ciencias humanistas sin descartar la intervención de las ciencias exactas como auxiliares, y por ende con repercusiones a la colectividad y los sectores que la integran en su conjunto.

Confiamos en que la Seguridad Social ha venido labrando un campo muy fértil en la convivencia humana, se dan acciones concretas y significa un reto llevar a sus últimas consecuencias lo que pensamos puede ser la solución a las enormes desigualdades que existen entre los hombres, producto de sistemas que en su momento significaron progreso hoy en día presentan serios inconvenientes en el mantenimiento de la paz y el alcance de la justicia social; pues bien consideramos que la opción ha surgido en el proceso dialéctico-social y depende de nosotros aprovecharla en la mejor forma posible, evitando los cambios bruscos que se dan necesariamente, la historia lo demuestra, cuando el hombre atendiendo a su esencia es angustiosamente oprimido por las necesidades sin ir muy lejos más esenciales; pero la Seguridad Social de

be resolver estas e incluso puede satisfacer otras.

No podemos negar que aún la ciencia más idónea teóricamente hablando llevada a la praxis social esté necesariamente condicionada por factores diversos y complicados que son también parte de la sociedad; por lo que debe estudiarse y aplicarse seriamente a la Seguridad Social.

Conviene por el momento entenderla desde su significado o fundamento filosófico, que en el fondo es parte de la naturaleza humana, pero un estudioso el Lic. Francisco González Olaz Lombardo nos da en su obra de Derecho Social una cita interesante "Arthur J. Altmeyer, International Cooperation in achieving Social Security, escribe que en su aceptación la seguridad social representa el deseo universal de todos los seres humanos por una vida mejor, comprendiendo la liberación de la miseria, la salud, la educación, las condiciones de la vida y principalmente, el trabajo adecuado y seguro. En un sentido más específico se traduce en el esfuerzo adoptado por los ciudadanos a través de sus gobiernos para asegurar la liberación de la miseria física y del temor a la indigencia, mediante la seguridad de un ingreso continuo que proporcione alimentación, casa, ropa y servicio de salud, y asistencia médica adecuada". (14)

Es una idea muy completa la de este autor extranjero mas adelante mencionaremos que nuestra disciplina surgió como tal efectivamente de autores y países extranjeros, la expresión de "una vida mejor" es en forma general la aspiración que se persigue, pero al especificar el ámbito de acción notamos la complejidad de su intervención, que en la vida de las personas de nuestros días no significa más que las necesidades más elementales, alimentación, servicios de salud, vivienda, educación y vestido.

Un aspecto importante es conocer el surgimiento histórico de esta disciplina, es decir su reconocimiento como un Derecho del individuo y las primeras acciones concretas de los gobernantes para su cumplimiento, al respecto citamos al Dr. De la Cueva "Los escritores de los últimos cuarenta años sostienen que la idea de la seguridad social nació a mediados de nuestro siglo en las acciones del Presidente Roosevelt y en un ensayo en verdad extraordinario del economista inglés William Beveridge. La afirmación en cuanto significa que es en la segunda mitad del siglo donde cobró fuerza como un ideal a realizar.

La idea de la seguridad social se asomó al balcón de la historia en los seguros sociales alemanes, pero es en nuestro siglo donde cobró todas sus perfiles y se presentó como la idea que quiere asegurar, esto es, hacer real, una vida decorosa para los hombres". (15)

Es posible afirmar entonces que temporalmente surgió en los años treintas de nuestro siglo y especialmente fue en Inglaterra y los Estados Unidos de Norteamérica, país este último en donde se puede considerar de avanzada sus programas y aplicación práctica de seguridad social contando incluso con un seguro de desempleo que se encuentra considerado como parte de ella.

"A partir de 1929, la economía norteamericana sufrió una grave crisis que conmovió a la opinión pública y obligó al Presidente Roosevelt a auspiciar la política del New Deal y a enviar al Congreso Federal un proyecto de la ley sobre la seguridad social (Social Security Act.) que se aprobó en 1935.

El paso decisivo para el perfeccionamiento del concepto se dió en los años de la segunda guerra mundial, cuando Churchill y Roosevelt suscribieron el 12 de agosto de 1941.

En el año de 1942, el decano de la Escuela de Economía de Londres William Beveridge, presentó al gobierno inglés un plan de reestructuración y ampliación de los seguros sociales, que adquirió una gran resonancia internacional, particularmente por los estudios complementarios escritos por el mismo Beveridge. La trascendencia de la obra radica en la unión total de la idea de la seguridad internacional con la de la seguridad social de los hombres de cada comunidad nacional, lo que crea una relación dialéctica, en la cual, la seguridad externa, que es sinónimo de paz universal entre todos los pueblos, abrirá el camino a la seguridad social de los hombres de cada nación, y esta, a su vez, será el soporte mejor para aquella". (16)

En los Estados Unidos fué definitivo el hecho histórico conocido de la depresión que convulsionó al país y lo obligó a encontrar una solución que fuera lo suficientemente sólida ante la grave crisis, de la cual ciertamente salieron fortalecidos por la aplicación conciente de sus programas de seguridad social. Por lo que a Inglaterra se refiere con la aplicación del programa conocido como "Plan Beveridge," por su autor, puede considerarse que tuvo la misma importancia y decisión que en los Estados Unidos, coincidimos en que la seguridad social en el concierto internacional es sinónimo de paz entre los pueblos, pero consideramos que esta es el soporte y ejemplo de la seguridad social de cada nación en lo individual, y no a la inversa como indicó el famoso Plan Inglés.

Una observación comparativa que nos parece sumamente descriptiva es la que cita el Lic. González Díaz Lombardo en su libro, nos será útil para acercarnos a nuestra idea, al decir, "Waldo Pereira, A., escribe que la diferencia entre previsión social y seguridad social, es la siguiente: La previsión social es un conjunto de ideas e instituciones que actúan pasivamente. La previsión social esperaba tranquilamente la realización de los siniestros y frente a ellos, no -- hacía otra cosa que pagar o servir con prontitud. En cambio en el concepto de seguridad social, se ha querido indicar - que la actitud de los seguros sociales debe ser activa, debe actuar, ojalá, adelantándose a los siniestros para evitarlos. La seguridad social desea realizar una idea de prevención, - cuidando del capital humano.

La previsión social dirige su acción al individuo, - más que a la familia, a la comunidad; en cambio la seguridad social toma al individuo en su conjunto. Vela por el individuo porque le interesa la comunidad. La previsión social se preocupa preferentemente en acumular dinero para tener - oportunamente las cantidades necesarias para cubrir los riesgos de las personas afiliadas y le preocupa, a la vez invertir las sumas acumuladas, sin importarle las ganancias y los intereses. A la seguridad social le interesa tener esas sumas pero mira especialmente a la inversión. Mira el problema desde el punto de vista de la comunidad cuando trabaja - con fondos de capitalización, le interesa invertir las enormes sumas de dinero que se han sustraído a los sueldos, a - las ganancias patronales y al presupuesto de la Nación en bienes que tonifican la economía de los mismos intereses económicos, colaborando en la realización de la economía nacional.

De esta manera, la seguridad social completa el círculo de los beneficios y abarca el problema social interno -

de la colectividad. La previsión social ha creado organismos para servir las prestaciones sin un plan. La seguridad social en cambio, actúa solamente planificando su acción". - (17)

Encontramos elementos muy interesantes de la comparación entre previsión y seguridad social, el primero en la proposición de que ésta debe ser dinámica en la implementación de los seguros sociales; un segundo se refiere a su objeto que es el individuo en su mayor expresión en sentido -- cuantitativo es decir, la colectividad entera; otro más es el aspecto financiero que es de inversión, una inversión social, que debe ser por el origen de sus capitales proveniente de todos los sectores de la colectividad por lo que el beneficio es para todos, esta responsabilidad compartida tiene por último que estar en base a ello debidamente planificada.

### II.3.1.- CONCEPTO

Podemos históricamente ubicar por primera ocasión -- utilizando el concepto de seguridad social en 1819, su autor el gran Simón Bolívar, en palabras del maestro de la Cueva - "En los años más cruentos de la guerra de independencia de la América del Sur, Simón Bolívar preparó un proyecto de -- Constitución para Venezuela, que presentó el 15 de febrero - de 1819 a un Augusto Congreso en el célebre Discurso de Angostura, en el que acuñó el término de seguridad social, nunca antes usado: El sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de - seguridad social y mayor suma de estabilidad política." (18)

Proviniedo de un hombre como Bolívar se puede considerar Honrosa la mención primera de un concepto o término de seguridad social. Más reciente es el concepto que nos da el Lic. González Díaz Lombardo, quien al respecto dice que es - "Disciplina autónoma del derecho social en donde se integran los esfuerzos del Estado y los particulares y de los Estados entre sí, a fin de organizar su actuación al logro del mayor bienestar social integral y la felicidad de unos y de otros, en un orden de justicia social y dignidad humana". (19)

Hay en este concepto un sentido administrativo, su - concepto es sencillo pero nos parece acertado; no obstante - consideramos que es el jurista español José Manuel Almanza - quien mayormente se preocupa por dilucidar el concepto de la seguridad social y nos indica previamente los problemas que - esto puede presentar "Quizá sea el de seguridad social uno - de los conceptos que más se resisten a su juridización. En - el lenguaje común se sabe lo que es seguridad y se sabe lo - que es social. Sin embargo, no hay acuerdo para expresar un contenido jurídico con la unión de ambos vocablos. Y es que

las dificultades de conceptualización derivan de la propia equivocidad terminológica; del propio contenido jurídico, mutable por la evolutividad de las circunstancias y los sistemas de organización social, y sobre todo, por la diferente perspectiva, política y jurídica, desde la que se observa la seguridad social". (20)

Amplía en la perspectiva mencionada y por la cual debe observarse a la seguridad social "Desde una perspectiva política, la seguridad social quiere decir tanto como un fin que se persigue. Fin que afecta a la entera sociedad y cuya consecución corresponde al Estado como misión fundamental. - La liberación de las necesidades sociales, en tal sentido, - en cuanto afectan a la sociedad entera, implica de suyo la - provisión de los suficientes bienes materiales, morales y espirituales, encarnados en el bien común, cuya realización supone la erradicación de las necesidades sociales. La perspectiva jurídica hace referencia al medio o instrumento con el que se pretende conseguir tal finalidad, a la organización normativa instrumental y a las relaciones jurídicas a que ésta última da lugar". (21)

Indica que hay una triple concepción jurídica en esta perspectiva: una "concepción pretérita o limitada", que consiste en identificarla con la previsión social y que tiene como instrumento protector de los riesgos sociales, a los seguros sociales. Otra "concepción futura o asistencial", - la cual supera las deficiencias de la previsión social y "garantiza el bienestar material, moral y espiritual de todos - los individuos de la población, aboliendo todo estado de necesidad social en que estos puedan encontrarse o bien como - sistema estatal normativo, orgánico e institucional, que permite a todos los ciudadanos mantenerse establemente libres - de toda necesidad". Por último la "concepción presente o con

tributiva", que sería un punto medio de las dos anteriores o bien la fusión de cada ordenamiento en concreto y el ideal de seguridad social arquetípica, si bien el acercamiento a esta última idea se encuentra limitada por el aspecto financiero.

Al finalizar este aspecto, diferencia, define y complementa muy sutilmente, la Seguridad Social desde una perspectiva jurídica, del Derecho de la Seguridad Social. Del primero dice "Instrumento estatal específico protector de necesidades sociales, individuales u colectivas, a cuya protección preventiva, reparadora y recuperadora, tienen derecho los individuos, en la extensión, límites y condiciones que las normas dispongan, según permite su organización financiera.

Y del segundo diría, complementando "Conjunto de normas y principios que ordena ese instrumento estatal específico protector de necesidades sociales y especialmente, las relaciones jurídicas a que da lugar". (22)

### II. 3. 2. - DEFINICIONES

Corresponde a este apartado ampliar el campo de aplicación de la seguridad social a partir de algunas definiciones que en el marco de la disciplina en cuestión nos den la perspectiva de sus variables manifestaciones en la vida social, para tal efecto partiremos de una definición simple y llana de la seguridad social en sí, pero también nos daremos cuenta que en su observación detallada tiene particular interés a nuestro objetivo, "La Seguridad Social; en una visión primaria, no es más que un instrumento que el Estado pone en circulación para atender a sus fines de liberar a los individuos de las necesidades sociales". (23)

Si desglosamos en partes esta definición observamos que se refiere a un "instrumento" que nos obliga a pensar en que forma se integra el mismo, que aclara en parte, es el Estado quien lo realiza, el fin que persigue de liberar a los individuos de las necesidades nos dará elementos para analizar el contenido de la seguridad social del inciso siguiente el "instrumento" referido se encuentra en la ciencia del Derecho por lo que debemos dar una definición en ese sentido - "El Derecho de la Seguridad Social; se asienta en la realidad, la cual condiciona las posibilidades de plasmación del ideal político. Así, el instrumento al que da la vida el Derecho, a través de ordenación normativa, nace condicionada por las posibilidades de eficacia de que dispone el Estado, y especialmente por las disponibilidades económicas y financieras con que pueda dotarlo. Tales condicionamientos imponen la delimitación de las necesidades sociales a cubrir y contribuyen a separar la Política, del Derecho de Seguridad Social el cual debe contemplarse en cada sistema jurídico-positivo". (24)

Al admitir la existencia de un derecho de la seguridad social nos comprometemos a aportar elementos que apoyen esto por lo que escogimos más adelante un apartado con el título de "Autonomía Didáctica y Científica", notamos la mención especial que hace el autor de la separación, entre el Derecho y la Política de Seguridad Social, su definición de esta es la siguiente "La Política de Seguridad Social; aparece como un ideal platónico: persigue el fin de liberar a los individuos de todas las necesidades pensables. Esta visión-política es la que permite su confusión o integración en la Política Social". (25)

Estamos de acuerdo en la integración de ésta como especie, al género "política social", pero mayormente debe estar integrada al derecho como condición ineludible una del otro para la aplicación efectiva de la seguridad social, sin caer en extremos de considerarla como un ideal platónico, pensamos que incluso es restarle seriedad a la importancia que tiene, porque sí bien el derecho es el instrumento de la seguridad social, la política de seguridad social es a su vez, el instrumento del derecho a la Seguridad Social.

Regresando un poco a esto último debemos ampliar por que pensar en un derecho por algo o bien un derecho nuevo -- significa que hay elementos para configurar una sistematización de normas, la índole de estas la incluye la siguiente definición "Derecho de la Seguridad Social: es el resultado de la sistematización de las normas que prescriben la redistribución financiera que atiende el Sistema de la Seguridad Social, y por la que se protege a ciertos sectores bajo el principio de la solidaridad nacional". (26)

Es importante la mención a una redistribución financiera que para efectos de nuestra metodología la considera--

mos parte del contenido, lo novedoso es la referencia a un sistema de seguridad social que actúa bajo el principio mencionado, Este sistema es en definición del mismo autor "Sistema de Seguridad Social: Consiste en la organización de una redistribución financiera para garantizar la seguridad económica de ciertas personas ". (27)

Es conveniente analizar el contenido de esta disciplina por lo que consideramos es momento de tocar el tema.

### 11.3.3.- CONTENIDO

Deseamos ratificar en principio que consideramos como obligación del Estado la aplicación debida de la seguridad social en la ejecución y supervisión de los instrumentos jurídicos, políticos y económicos que han aportado o conformado la totalidad de los sectores sociales, esto lo fundamentamos a partir de la noción de necesidad social, que ampliamente explica Almanza Pastor en las ideas siguientes "Entendida la sociedad como ámbito de vida social y de cobertura de necesidades humanas, ella no puede mantener la satisfacción de las necesidades sociales por sí misma, de espaldas a la realidad estatal y sin recibir la acción de ésta, porque las necesidades sociales inciden de lleno en el plano de los fines estatales. El Estado, en efecto, debe atender a la provisión de esos bienes materiales, espirituales y morales. Desde la perspectiva opuesta, la falta o escasez de los citados bienes, esto es, las necesidades sociales, constituye misión en la que se ha de ocupar el Estado". (28)

Podemos afirmar con base a lo anterior que el Estado justifica no solo su existencia sino su eficacia en la medida que logra la superación de las necesidades de la colectividad, nos amplía la forma en que el Estado adopta la acción a efectuar, siendo esto la idea concreta que del mismo autor hemos mencionado en forma general en el inciso de concepto de seguridad social de este capítulo, dice "El Estado, a su vez, afronta la misión desde una perspectiva política y desde una perspectiva jurídica.

a) Desde un terreno puramente político, el conjunto de necesidades sociales a contemplar extraordinariamente extenso y prácticamente ilimitado:

- Las necesidades materiales, anttesis de la seguridad económica retan al Estado a su liberación, como uno de los fines fundamentales de éste, que persigue a través de la política económica, en cuyo campo se integran no solo necesidades materiales relativas a empleo, ventas, salud, etc. Si no también necesidades provocadas por coyunturas inflacionistas, necesidades de redistribución de ventas, de estabilización de mercado, de viviendas, etc.

- Las necesidades inmateriales van aún mucho más lejos en sus posibilidades de extensión, no solo incluyen las necesidades relativas a educación, cultura, ocupación de ocios, sino también participación en asuntos públicos, y en general todo lo que suponga de promoción social y en cuanto signifique desarrollo de la personalidad.

b) Desde un terreno eminentemente jurídico, cuando el Estado consciente de los fines que ha de servir, establece los medios e instrumentos a través de los que pueden conseguirse esos fines, y ordena y normativiza esos instrumentos dentro de un sistema coherente, la política da paso al Derecho y las necesidades concretas". (29)

No habría mucho que agregar a tan completa como ordenada exposición es idónea para apoyar lo dicho en párrafo anterior añadiendo la mención que hace por la superación de las necesidades como un fin fundamental de la actividad estatal, en la perspectiva jurídica se refiere a los medios o instrumentos para alcanzar esos fines, en la siguiente idea sin indicarnos expresamente estos medios si nos aclara a partir de qué elementos se debe contar "Esos medios o mecanismos, que se dirigen a cubrir las necesidades sociales, requieren desde el principio conocer las necesidades contra las que han de actuar. Y esa misma exigencia conlleva una

delimitación de las necesidades sociales. De esta suerte, - el conocimiento concreto de las delimitadas necesidades presupone: de un lado, el estudio del instrumento protector de que se trate (previsión individual, previsión colectiva, previsión social, seguridad social, etc.), de otro lado, el ordenamiento jurídico concreto que en el tiempo o en el espacio haya puesto en funcionamiento el mecanismo de protección". (30)

Si el contenido de la seguridad social en forma general es la superación de las necesidades sociales de índole diversa, como se explicó, incluye los medios o instrumentos tan variados y extensos conforme requiera, también debemos incluir aquí los sistemas de financiamiento como parte de su contenido al respecto nos dice el maestro de la Cueva "El sistema de las cotizaciones. Los seguros del mundo occidental se organizaron sobre el molde de los seguros privados, como instituciones que debían financiarse a sí mismas, por lo que el único camino que se ocurrió fue el mismo del seguro privado: la cotización periódica por cada uno de los asegurados. El sistema del impuesto o impositivo. Sin duda hay un abismo entre las primas o cotizaciones facultativas y las imposiciones fiscales. Empero, a partir del momento en que, por una parte, las cotizaciones de la seguridad social revisten un carácter obligatorio, y por otra, se asigna a la actividad una misión de servicio público, esta carga impositiva social ya no se distingue claramente de la imposición fiscal.

Un sector de la doctrina italiana se inclina por la teoría de que las cotizaciones de la seguridad social entran actualmente en la categoría de los impuestos especiales destinados a un fin específico.

Los renglones anteriores permiten concluir que la seguridad social debe financiarse con un impuesto especial que grave a la economía, que llevará el nombre de impuesto de la seguridad social". (31)

Hay dos grandes sistemas principales para el financiamiento de la seguridad social que en teoría y práctica resultan ser opuestos, se nos ocurre que por principio de funcionalidad pueden y deben ser complementarios coincidiendo - en parte con la doctrina italiana, aunque esta solo justifique la naturaleza de las cotizaciones como carga impositiva, la conclusión última del maestro sería de gran utilidad en una aplicación más amplia de la que se da porque es un hecho que la falta de recursos económicos impide el desarrollo necesario de la seguridad social.

En relación a esto el jurista Almanza aporta lo suyo desde un punto de vista de la realidad política, se refiere a los dos principales sistemas políticos, el de corte liberal o individualista, enmarcando aquí la libertad individual en un sentido negativo en cuanto limita la actuación estatal V.gr. Exacciones fiscales que la libertad individual no permite al Estado. Y por otro lado, el régimen o sistema político "intervencionista", en donde la libertad en sentido positivo es limitada en beneficio de la acción estatal.

Todo esto refiriéndose a "las medidas protectoras de necesidades sociales dependen, en su mayor o menor eficacia, de los principios básicos del Estado que los instrumente, -- así como la situación económico-social de la colectividad en que se instauran". Concluye esto al decir "Sin embargo, la mayor o menor eficacia de cada mecanismo de cobertura depende de la extensión e intensidad de la protección. Cabe decir, en términos genéricos y con base en la experiencia posi

tiva, que a mayor extensión de las necesidades sociales protegidas, menor intensidad en la protección, y viceversa, a mayor intensidad en la protección de las necesidades menor extensión en el ámbito de la cobertura. Hacia el futuro, la tendencia debe ser la conjugación al máximo de extensión e intensidad en la protección." (32)

Hasta aquí hemos propuesto un panorama general de lo que consideramos el contenido de esta disciplina; es propio referirse específicamente al contenido de la seguridad social en México, a reserva de ampliar lo presente en el capítulo respectivo, por lo que confiere a nuestro país, la evolución doctrinal, científica y práctica se puede considerar favorable, si recordamos que en su tiempo marcó la pauta a seguir como ejemplo de originalidad al consagrar en su Carta Magna en un artículo específico el Derecho al Trabajo y a la Previsión Social, hoy en día superado y enriquecido, no podemos encontrar mejor descripción del contenido a la seguridad social en México que el que da en su obra el Dr. Mario de la Cueva así "El contenido de la Seguridad Social en México. "la primera gran ampliación de este concepto se produjo en nuestra Declaración de derechos sociales, y consistió en las ideas que subyacen en las fracciones XII a XV y XXIX y XXX de la Constitución Política:

- 1.- La educación de los trabajadores:  
Las escuelas "Artículo 123"  
Becas para los trabajadores o sus hijos.  
Capacitación profesional.
- 2.- El servicio público del empleo
- 3.- La habitación de los trabajadores
- 4.- Higiene, salubridad y seguridad industrial
- 5.- La reparación de los riesgos de trabajo
- 6.- El bienestar de los trabajadores

7.- Los seguros sociales". (33)

El punto tercero de esta clasificación reviste especial importancia para este trabajo, al darle un sentido a la ubicación de la vivienda en esta disciplina jurídica, lo que el maestro llama en estricto término jurídico-laboral "Habitación de los trabajadores", nos permite apoyarnos u analizar la vivienda en México como parte y contenido de nuestra Seguridad Social.

### II.3.4.- AUTONOMIA DIDACTICA Y CIENTIFICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

El título de este inciso es de un amplio significado determinar si la seguridad social tiene autonomía didáctica - quiere decir que su aplicación tiene características propias que le permiten delinear claramente su área de ejecución e - intervención en la sociedad, y apoyar su autonomía científica implica que en el mismo orden de ideas esta operatividad-práctica se sustenta en suficientes estudios, teorías y doctrina que en el campo de lo científico le otorguen la categoría de una ciencia, que desde luego haya surgido y se encuentre interrelacionada a otra mayor, en nuestro caso la Ciencia del Derecho.

En forma ordenada debemos indicar si nos inclinamos por su autonomía, en función a que se autonomiza; existen áreas del Derecho que con anterioridad han determinado el surgimiento de la seguridad social, así se le identifica con la Previsión Social y mayormente con el Derecho del Trabajo - a este respecto dice el maestro de Cueva "El sentido universal de la seguridad social: el tránsito de la previsión a la seguridad social fué la consecuencia de un cambio en las ideas, pues mientras la primera surgió unida al derecho del trabajo y compartió, de una manera general, sus caracteres, - la seguridad social se elevó sobre las consideraciones políticas y se plantó firmemente sobre la tierra, con un sentido de universalidad.

En tanto el derecho del trabajo y la previsión social nacieron de y para la clase trabajadora y mantienen su característica de derecho de clase, la seguridad social, con su doble sentido de universalidad y eternidad, dejó de contemplar a las clases sociales y mira únicamente al hombre, a

fin de resolver el problema de su necesidad". (34)

Es importante establecer que su finalidad y campo de acción es mucho más amplio al pretender al hombre como tal - es estado de necesidad al margen de consideraciones, que si bien es muy importante, en un sentido de amplitud o consideraciones cuantitativas por lo que se refiere a la colectividad, la seguridad social tiene un principio de universalidad.

En forma analítica, Almanza justifica la separación de Seguridad Social y el Derecho de Trabajo, así establece - las diferencias fundamentales en ciertos aspectos básicos de su ámbito y funcionamiento, y en forma adecuada compara los sistemas bismarckianos de 1883, por otro lado los nuevos sistemas beveridgeanos de 1944, obviamente a la luz de la evolución histórica, entre otras observaciones. El primero de estos sistemas atendería en cuanto a "los sujetos protegidos", es decir los trabajadores; mientras que el segundo atendería al individuo como integrante de la colectividad, sea en atención "a la protección". Aquel cuida el salario, y este amplía el concepto de necesidad.

En orden "La financiación" los sistemas bismarckianos se apoyan en las cotizaciones, mientras los sistemas beveridgeanos "ponen en movimiento una solidaridad general y profesional, haciendo financiar la protección mediante impuestos comunes y especiales".

Por "la gestión" estas primeras permiten la pluralidad de entidades; y en aquellas quedan totalmente a cargo -- del estado, figurando entonces como un servicio público.

El mismo autor Español, Almanza enuncia algunos interesantes cuestionamientos a lo que él llama "Deslaboralización de la Seguridad Social" es en este punto que lo lleva a concluir, autonomía científica jurídica y didáctica" de la seguridad social, lo que hace a partir de tres postulados -- hipotéticos:

1.- Toda la Seguridad Social se hallaría integrada en el Derecho del Trabajo.

2.- Todo el Derecho de Seguridad Social quedaría excluido del Derecho del Trabajo. Lo cual es menos admisible, ya que sería olvidar el origen y evolución de esta Ciencia.

3.- Una parte del Derecho de Seguridad Social está conectada al Derecho del Trabajo, y otra parte, resulta ajena a esta disciplina.

Y Concluye aceptando esta última como la más viable y se pronuncia por una "Seguridad Social General", y otra -- "Seguridad Social Laboral". Menciona otros ejemplos de similitudes y diferencias en las áreas del Derecho, así dice "El Derecho del Trabajo tiene relaciones de Derecho Procesal o Administrativo y eso no hace que uno se absorba en el otro".  
(35)

Encontramos una postura moderada y bien fundamentada el análisis comparativo de los dos sistemas de seguridad social consideradas históricamente como el origen formal de esta, nos indica las diferencias evolutivas en el tiempo y a favor de nuestra disciplina, el término de "Deslaboralización" de la seguridad social es no obstante "sui generis" -- muy descriptivo de una realidad jurídica; pero no coincidimos con su conclusión última de una partición de la seguridad social en "general" y "laboral", al menos en lo que a nuestro país respecta lo que él llama "Seguridad Social Labo

ral" en México está consagrado jurídica y políticamente en la Constitución, específicamente el artículo denominado como el Derecho del Trabajo y Previsión Social.

El jurista Mexicano Ignacio Carrillo Prieto tiene un estudio muy interesante en el cual encontramos un apoyo a nuestra idea, dice "Si se hace del trabajo el centro de gravedad de un sistema de seguridad social, no serán cubiertos normalmente, sino los riesgos que alteran la fuerza de trabajo. Las prestaciones serán en principio proporcionales al potencial económico de los beneficiados. Un sistema tal descarta más o menos o completamente toda idea de asistencia -- (ligada a la de necesidad) y, al contrario, está denominado por el principio de seguros sociales (ligada a la de un derecho a la garantía del salario).

Si se hace de la necesidad el centro de gravedad de un sistema de seguridad social, el objetivo es operar una redistribución de los ingresos a fin de garantizar a cada uno el beneficio de un mínimo vital, sea cual fuera la causa del empobrecimiento." (36)

Muy importante la diferenciación que hace, la seguridad social se encamina directamente en función de la necesidad, de otra forma si esta se identifica como una obligación dada en la relación de trabajo estará ligada al concepto de salario, lo cual restringe su aplicación y contraría el principio de universalidad.

Hablando de la obligación que para efectos de nuestra disciplina es a cargo de la sociedad en su totalidad, nos referimos a un concepto jurídico y en toda obligación existe una relación de índole jurídica por lo tanto debemos identificar esta relación jurídica en la seguridad social;

el mismo autor menciona a un especialista al que ya nos hemos referido, así "Almanza Pastor, al admitir la posibilidad de un sistema de normas de seguridad social propone como perspectiva el estudio de las relaciones jurídicas a que dan lugar los instrumentos de protección, en cuanto que la reite-  
ración de notas comunes en las relaciones concretas permiten abstraer y modelar relaciones jurídicas típicas. Derecho de la seguridad social como disciplina jurídica sería el conocimiento de esas relaciones jurídicas típicas. La labor del científico del Derecho consistiría en lograr la clasificación y sistematización de las normas utilizando esas relaciones jurídicas típicas.

Existiendo un grupo de normas que constituyen mecanismos específicos de protección de la necesidad social". --  
(37)

Es indispensable determinar la existencia de un sistema de normas de seguridad social, nos inclinamos por ello en sentido positivo, efectivamente la sistematización de estas normas en el marco de sus relaciones jurídicas típicas da lugar a la labor estrictamente científica que se requiere al apoyar la autonomía de la seguridad social.

En esta afirmación va implícito el precisar la forma en que deben sistematizarse las normas producto de la relación jurídica, la respuesta se encuentra posiblemente en el siguiente comentario del Lic. Carrillo Prieto "La literatura jurídica revela, básicamente, dos usos de la expresión "derecho de la seguridad social". Algunos afirman que designa ciertas normas, algún producto de la actividad de los órganos facultados para crear derecho. Este uso lo facilita la existencia de "códigos de seguridad social".

El "código de seguridad social", se dice, sería el conjunto de las normas de seguridad social del derecho positivo. En los "sistemas de seguridad social" de corte bismarckiano los sujetos son los trabajadores a quienes se garantiza su ingreso: Las prestaciones de seguridad social se conciben como remuneración indirecta del trabajo y el supuesto de aplicación del régimen asegurativo en el contrato de trabajo o la prestación del servicio.

La dificultad expuesta nos remite a otro uso de la expresión "derecho de la seguridad social" se utiliza como una de las "divisiones" que, sobre el material normativo, efectúa no el legislador, sino el científico del derecho, con objeto de facilitar su estudio. Los que utilizan así la expresión pretenden que hay criterios que autorizan distinguir normas de seguridad social en el conjunto del derecho positivo, algunos sostienen que dichas normas tienen "sustantividad" tal, que es conveniente describirlas mediante una "disciplina autónoma". (38)

Adecuadamente para nuestro objeto este jurista plantea el punto de partida y propone solución a la autonomía didáctica, por una parte, al mencionar la realización de códigos de seguridad social, y por otra, la autonomía científica con las implicaciones de técnica jurídica que ello requiere; consideramos que ambos aspectos son fundamentales para reafirmar esta categoría de la seguridad social, se ofrece un panorama muy amplio a desarrollar porque en lo aquí expuesto se muestra evidente la falta de elementos que le ganen una respetabilidad inveterada a esta disciplina como la tienen otras en la ciencia del Derecho, su incipiente nacimiento como aplicación y de atención por parte de los estudios es un factor que en relación al tiempo le es desfavorable, no obstante también es indudable el lugar que tiene hoy en día en-

*toda la sociedad, así como la inquietud cada vez más profunda de sus integrantes por darle la seriedad e importancia -- que requieren los tiempos que vivimos.*

#### II.4.- LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL AMBITO INTERNACIONAL

La innegable que la Era Contemporánea de la humanidad se dá en un ambiente cada vez mayor de interdependencia-ya no solo de hombres en su individualidad sino de naciones-que conviven y se necesitan unas de otras en todos los aspectos, Políticos, Financieros, etc., en el amplio Panorama Internacional.

Es notable el hecho de que la seguridad social ha motivado la preocupación e interés por su desarrollo en todos los países del orbe, independientemente de su Sistema Político o corte ideológico propio, se coincide en la necesidad de coordinar e implementar esfuerzos en lo interno y lo internacional por responder a las necesidades de los pueblos en donde se carece de un mínimo de bienestar.

En términos generales la mayoría de la población mundial vive esta circunstancia. De ahí lo fundamental de crear una reestructuración en estas relaciones, terminar prácticas de política individualista, en términos Internacionales- y fomentar lo positivo en base a la solidaridad, está demostrado que es la única opción viable para países ricos o pobres, Naciones Industrializadas o Sub-Desarrolladas; el beneficio es compartido y necesario.

#### II.4.1.- APORTACIONES DE LA O.N.U. A LA MATERIA

A partir de la trágica segunda conflagración de orden mundial que de alguna u otra manera tuvieron que sufrirla los hombres de todas las latitudes en este Siglo, surge la Organización de las Naciones Unidas, organismo de competencia internacional que mayormente fué conformado tanto por los ganadores, es decir los Países Aliados, como perdedores llamados las Potencias del Eje, de esta Segunda Guerra Mundial; surge como producto de la ineludible necesidad de lograr un efectivo control y entendimiento entre las naciones, más que como una imposición de vencedores a vencidos, y evitar así la toma de decisiones bélicas unilaterales de cualquier país en un futuro, se tenía presente el exceso y consecuencias de alto sacrificio humano que se había vivido.

En sus casi 40 años de existencia la Organización de las Naciones Unidas ha proporcionado la paz y el entendimiento a través de instrumentos jurídicos como son Los Tratados Internacionales y las Declaraciones de los consejos que la integran, entre otras han sido muy importantes aquellas que consagran derechos del hombre por el simple hecho de serlo y pertenecer a una colectividad, en principio se pensó en rescatar el aspecto económico de los individuos, ya que la inmediata consecuencia de la Guerra fué la miseria en todas sus manifestaciones la recesión económica era el enemigo a vencer, se decidió llegar más adentro del problema en la satisfacción de las necesidades que no solo incluyeran el ámbito económico, en este sentido apunta Almanza Pastor al decir -- "Sin embargo, cada día se abre paso con mayor fuerza la tendencia que hace incluir dentro de las necesidades sociales la falta o escasez de bienes que no son en sí económicos o materiales, sino de orden espiritual o moral. El desiderátum social sobrepasa entonces la mera seguridad económica in

dividual para centrarse en el más amplio desarrollo de la -- personalidad de los individuos.

En este orden de ideas se expresa la Declaración Universal de los Derechos del hombre, adoptada por la Asamblea de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, cuando en su artículo 22 proclama que "Toda persona en cuanto miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, la cual se dirige a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad, y - al libre desarrollo de su personalidad". (39)

Una Declaración de importancia de ésta que cuenta -- con el apoyo unánime de los países en la O.N.U. es digna de apreciarse, en el ámbito de la seguridad social este reconocimiento es invaluable por mencionarsele expresamente como - medio para logro de tan altos fines, más clara aún la men-- ción del Maestro González Días Lombardo a lo siguiente " De- claración Universal de los Derechos del Hombre, elaborada -- por la UNESCO y aprobada el 10. de diciembre de 1948 en el - Pollais Chaillot de Paris, en su artículo 25 dice; Toda per- sona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que lo asegu- re, así como a su familia la salud y bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médi- ca y los servicios sociales necesarios.

Tiene derecho así mismo a los seguros en el caso del desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pér- dida de medios de subsistencia por circunstancias indepen- - dientes de su voluntad. La maternidad y la infancia tienen derecho a los cuidados y asistencia especial. Todos los ni- ños nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio tienen dere- cho a igual protección social". (40)

Se precisa claramente el contenido y alcance de nues  
tra materia, observamos la inclusión de la vivienda, que an-  
te el reconocimiento del más alto organismo de vida interna-  
cional en la mencionada Declaración Universal de los Dere- -  
chos del Hombre sancionada por la Asamblea General de la --  
O.N.U., nos obliga a creer firmemente que la vivienda forma-  
parte de la Seguridad Social.

#### II.4.2.- EN LOS CONGRESOS DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Este organismo está integrado por naciones diversas y por ende lo es también del ámbito Internacional, como su denominación lo indica fundamentalmente realiza actividades relacionadas con el Derecho del trabajo y necesariamente a intervenido en el área propia de la seguridad social como manifiesta los diversos Congresos efectuados que aquí mencionamos.

En principio daremos un bosquejo de las funciones que realiza esta importante institución a través de su órgano técnico, a lo cual nos dice el Maestro de la Cueva "Las funciones de la oficina Internacional del trabajo: es el motor de la institución, la fuerza que impulsa los fines y realiza una parte importante de ellos.

La función primera es de estudio a efecto de adquirir el conocimiento más amplio de las condiciones de vida y de las urgencias de los trabajadores. La función segunda es de información a todos los Estados, de resolución de consulta y de divulgación de conocimientos, mediante la Revista Internacional del Trabajo y la publicación de monografías, ensayos y boletines. La tercera de las funciones es de colaboración con los gobiernos que la soliciten: capacitación profesional, sistemas de pleno empleo, higiene y seguridad, difusión de los principios de seguridad social y preparación de proyectos legislativos. Por último, la función cuarta -- consiste en la elaboración de los proyectos de convenio y recomendaciones que serán sometidas a la Conferencia y de los que saldrá el derecho internacional del trabajo". (41)

De amplio contenido en sus funciones consideramos -- que la utilidad y servicio que presta debe ser aprovechado -- desde instituciones particulares hasta los mismos gobiernos -- de los países ya que a nivel de asesoría es innegable que -- puede significar la obtención de mejores resultados sociales en su ámbito propio de estudio, información, colaboración e -- incluso implementación de medios Jurídicos que unifiquen cri -- terios a nivel internacional y mejoren la calidad de vida de trabajadores nacionales.

Por lo que respecta a la seguridad social, ha esta -- blecido principios, mismos que tomamos de González Díaz Lom -- bardo que apunta "La Oficina Internacional del Trabajo ha se -- ñalado como principios en el desarrollo de la seguridad so -- cial y la asistencia social los siguientes:

a) La protección total coordinada de las diversas -- contingencias, que sin culpa del trabajador, pueden traer co -- mo resultado la pérdida total o permanente del salario, asis -- tencia médica y asignaciones familiares;

b) Extensión de esta protección a todos los adultos -- en la medida que la exigen, así como las personas a su car -- go.

c) Seguridad de recibir las prestaciones, que aún -- siendo módicas permiten mantener un nivel de vida socialmen -- te aceptable y se otorguen en virtud de un derecho legal -- bien establecido.

d) Financiamiento por métodos que obliguen a la per -- sona protegida a tener presente en cierto modo, el costo de -- las prestaciones que recibe, pero al mismo tiempo, una am -- plia aplicación del principio de solidaridad entre ricos y --

pobres, hombres y mujeres, asalariados y personas muy jóvenes o de edad muy avanzada para trabajar, robustos u endebles". (42)

En estos principios se utiliza indistintamente u como sinónimos los términos trabajador, Asistencia y Seguridad Social, es explicable; en principio el trabajador es también sujeto del Derecho a la seguridad social como lo son todos los integrantes de la sociedad, pero sucede que los Derechos de esta índole del trabajador ya han sido debidamente consagrados como propios de la previsión social en las leyes y reglamentos respectivos; en segundo término la esencia de la Organización Internacional del Trabajo es precisamente de actividades que se relacionan con este derecho y elemento de la producción tan importante.

Específicamente se han propiciado eventos con carácter de Declaraciones que por su contenido y países integrantes se consideran históricas como lo fue la declaración de Filadelfia con fecha del 10 de Mayo de 1944 surgida en la XXVI reunión de la Conferencia General de la O.I.T. De la que anotamos las conclusiones que indica el mismo autor González Díaz Lombardo "Allí se establece solemnemente la obligación de fomentar la plenitud del empleo u la elevación de los niveles de vida; el empleo de trabajadores en las ocupaciones en que puedan tener la satisfacción de dar la más amplia medida de sus habilidades y conocimientos, y de aportar su mayor contribución al común bienestar humano, la extensión de medida de seguridad social para proveer un ingreso básico a las que necesitan tal protección; asistencia médica completa, protección adecuada de la vida y de la salud de los trabajadores, en todas las ocupaciones; protección de la infancia y la maternidad; suministro de alimentos, vivienda y facilidades de recreo y cultura adecuadas; garantía de-

oportunidades y profesionales". (43)

Una vez más notamos la inclusión de la vivienda entre otros como un elemento propio de la seguridad social, -- siendo además sancionado por una declaración de un organismo de carácter internacional.

En el ámbito de la seguridad social la Asociación Internacional de la Seguridad Social con el auspicio de O.I.T. ha efectuado Conferencias Interamericanas que se han celebrado en Chile, Argentina y México, misma de las que han surgido Declaraciones que por haber nacido en suelo latinoamericano y concretamente en México la de 1960 nos motiva a incluirlas, siguiendo al Maestro González Díaz Lombardo. "En la VI reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social celebrada en México del 14 de septiembre de 1960, la Delegación de México, tras un intercambio de experiencias, - punto de vista y preocupaciones, propuso a las Delegaciones y representantes de los organismos internacionales, así como los de la Asociación Internacional de la Seguridad Social un Proyecto titulado Declaración de Principios de la Seguridad Social Americana.

Los antecedentes de esta declaración se encuentran en la Declaración de Santiago de Chile (1942); la Carta de Buenos Aires (1951), donde ya quedaron perfilados los principios de seguridad social americana y universal. El 27 de septiembre de 1960 fue firmada por todas las delegaciones de la VI Reunión Interamericana de Seguridad Social, que quedó en la historia de nuestro derecho social latinoamericano como Declaración de México". (44)

Es reconocida a nivel internacional la política que en este orden ha seguido y mantiene incolume nuestro país --

por defender principios de justicia social, con el ejemplo u hechos concretos se manifiestan como la voluntad del pueblo-mexicano por alcanzar siempre un mejor nivel de vida a los - hombres y noble de todo el mundo. De ahí la importancia de - esta declaración que en palabras del Maestro González Díaz - Lombardo "es un verdadero poema social", que merece no solo - el justo reconocimiento ya alcanzado sino sobre todo la apli - cación concreta de su contenido en la medida que las coyuntu - ras de índole política y económica lo permitan en el ámbito - nacional, así como también indicamos la interdependencia ma - yor y necesaria de todos los países la hagan efectiva en lo - internacional, pero siempre partiendo del principio de nece - sidad social y solidaridad mientras sea así la Seguridad So - cial justifica su existencia.

Deseamos incluir con orgullo el texto íntegro de la Declaración de México surgida en la VI reunión de la Confe - rencia Interamericana de Seguridad Social, que consta de una parte de considerandos y 17 puntos resolutivos que inicia -- "Que en la medida propia de la esfera de acción de los go - - biernos, de las facultades que les conceden sus constitucio - nes políticas y de la competencia de las instituciones, la - seguridad social implica:

1.- Garantizar que cada ser humano contará con los - medios suficientes para satisfacer sus necesidades en un ni - vel adecuado a su dignidad.

2.- Permitir el disfrute de los bienes materiales, - morales, culturales y sociales que la civilización ha creado para beneficio del hombre.

3.- Establecer las condiciones necesarias para que - cada persona y cada pueblo puedan vivir sin temor, sin amena

za y sin recelos.

4.- Enseñar que nada se consigue sin el esfuerzo propio y que es antisocial la falta de cumplimiento de los deberes y obligaciones que justifican el goce de las garantías y de los derechos.

5.- Permitir que cada hombre pueda perfeccionar su propia capacidad, el rendimiento de sus esfuerzos, la utilidad de sus tareas, para obtener un sano bienestar en beneficio de su familia, de su comunidad y de su nación.

6.- Fortalecer el ejercicio real de las libertades, mediante un combate sistemático en contra de la miseria de la ignorancia, de la insalubridad, de la necesidad, del abandono y del desamparo.

7.- Dar facilidades para que las grandes mayorías -- disfruten de una sana alimentación y de una habitación digna

8.- Crear las condiciones indispensables para estimular la solidaridad entre los hombres y entre los pueblos a fin de convertirla en el instrumento más eficaz de la seguridad social.

9.- Advertir que la prosperidad debe ser indivisible y comunmente compartida como un único medio de vigorizar la democracia política, la democracia económica y el disfrute de la seguridad social.

10.- Contribuir para que la distribución del ingreso nacional sea cada vez más equitativo, según la capacidad de las personas, su responsabilidad individual y social y su aportación al bienestar colectivo y para que su redistribu-

ción se realice inspirada en la satisfacción general.

11.- Promover el constante ascenso de los niveles de vida de la población, la consolidación del patrimonio económico, social y cultural de cada pueblo.

12.- Asegurar a cada persona la oportunidad de un sitio en el campo de la producción, con retribución adecuada a sus necesidades individuales y familiares.

13.- Auspiciar y promover el conocimiento y el goce de los valores culturales de una sana recreación.

14.- Constituir un amparo eficaz contra los riesgos previéndose en la medida de lo posible y luchar con los mejores recursos contra la enfermedad, la invalidez y el desempleo; proteger la maternidad, el estado familiar, el curso de la vejez y las necesidades creadas por la muerte.

15.- Iniciar, desarrollar y ampliar las prestaciones familiares y sociales en favor del progreso individual, familiar y el de la comunidad de que se forme parte.

16.- Estimular la conciencia de cooperación, de ayuda mutua, de solidaridad para las tareas que exige el desarrollo de las comunidades y de los pueblos y enfatizar la acción para transformar la vida del campo, hacer el trabajo del campesino más remunerador, atenderlo en las contingencias de su trabajo, en sus enfermedades y en los riesgos de la subocupación, de la desocupación, de la vejez y la muerte

17.- En consecuencia, ampliar en la medida que lo permitan las circunstancias políticas, económicas y jurídicas el radio de acción de los seguros sociales hacia una con

cepción integral de la seguridad general, alentado los nuevos factores de bienestar que sea dable realizar, en un ambiente de paz social, que permita avances constantes a un fortalecimiento de la justicia social, destino último de esta declaración". (45)

Es de un contenido tan amplio y claro en sus conceptos que sin duda en el ámbito científico y académico da lugar a estudios en lo particular, pero sobre todo en lo jurídico y en lo político muestra el camino a seguir, necesitando la implementación de los medios que se requieren para cumplir en totalidad, esta declaración concentra principios universales como derechos, dignidad, seguridad, libertad, solidaridad, prosperidad, democracia, responsabilidad social, valores, bienestar, etc.

Es innegable que México dedica incluso antes de la declaración, con la creación del Seguro Social como punto de partida y a la fecha, una parte importante de su esfuerzo jurídico, económico, político y social a la aplicación de la Seguridad Social en la mayoría de su población, que en el caso de nuestro país es tristemente alto el nivel de indigencia y de necesitados a los más elementales derechos sociales el esfuerzo de los tres sectores sociales de la Nación, Gobierno, iniciativa privada y colectividad, es manifiesto, si se ha avanzado, pero aún las estadísticas nos desfavorecen y sobre todo la realidad de la vida diaria nos oprime con la visión de nuestros conciudadanos indigentes. No obstante hay confianza, por que declaraciones como la de México, el Seguro Social y más aún la propia Constitución Política y sus principios concretos al respecto, son producto del anhelo de un pueblo que en momentos históricos como esos manifiesta su sentir general que es la confianza de un México cada día más próspero y digno a todos los mexicanos.

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

- (1) .- De la Cueva, Mario. "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo" Tomo II 2a. Edición 1981 Págs. 5 y 7.  
Ed. Porrúa, México D.F.
- (2) .- Ob. Cit. Págs. 7 y 8.
- (3) .- Ibidem, Págs. 6 y 7.
- (4) .- Ibidem, Págs. 16 y 17.
- (5) .- Almanza Pastor, José Manuel. "Derecho de la Seguridad Social" Volúmen I 2a. Edición 1977 Pág. 36  
Ed. Tecnos; Madrid, España.
- (6) .- Ob. Cit, Págs. 36, 37, 38 y 39.
- (7) .- Ibidem, Págs. 44, 48 y 50.
- (8) .- De la Cueva, Mario Ob. Cit, Págs. 12 y 13.
- (9) .- González Díaz Lombardo, Francisco. "El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. U.N.A.M. Ed. Textos - Universitarios, México, D.F. 1973 Pág. 124.
- (10) .- Almanza Pastor, José Manuel. Ob. Cit, Págs. 42 y 43.
- (11) .- De la Cueva, Mario. Ob. Cit, Pág. 19.
- (12) .- Ibidem, Pág. 21.
- (13) .- Ibidem, Pág. 23.
- (14) .- González Díaz Lombardo, Francisco. Ob. Cit, Pág. 124.
- (15) .- De la Cueva, Mario. Ob. Cit, Pág. 37.
- (16) .- Ibidem, Págs. 38 y 39.
- (17) .- González Díaz Lombardo, Francisco. Ob. Cit, Págs. 122 y 123.
- (18) .- De la Cueva, Mario. Ob. Cit, Pág. 37.
- (19) .- González Díaz Lombardo, Francisco. Ob. Cit, Págs. 60 y 61.
- (20) .- Almanza Pastor, José Manuel. Ob. Cit, Pág. 71.
- (21) .- Ibidem, Pág. 73.
- (22) .- Ibidem, Págs. 78, 79, 81 y 83.
- (23) .- Ibidem, Pág. 34.
- (24) .- Ibidem, Pág. 34.

- (25).- *Ibidem*, Pág. 34.
- (26).- Carrillo Prieto, Ignacio. "Introducción al Derecho Mexicano" Tomo II U.N.A.M. Pág. 1190.  
México, D.F, 1981.
- (27).- *Ob. Cit*, Pág. 1191.
- (28).- Almanza Pastor, José Manuel. *Ob. Cit*, Pág. 29.
- (29).- *Ibidem*, Pág. 30.
- (30).- *Ibidem*, Págs. 31 y 32.
- (31).- De la Cueva, Mario. *Ob. Cit*, Págs. 62, 63, 64 y 66.
- (32).- Almanza Pastor, José Manuel. *Ob. Cit*, Págs. 34 y 35.
- (33).- De la Cueva, Mario. *Ob. Cit*, Págs. 75 y 76.
- (34).- *Ob. Cit*, Págs. 50 y 51.
- (35).- Almanza Pastor, José Manuel. *Ob. Cit*, Págs. 104, 105, 106, 107, 108, 109.
- (36).- Carrillo Prieto, Ignacio. *Ob. Cit*, Pág. 1154.
- (37).- *Ibidem*, Pág. 1156.
- (38).- *Ibidem*, Pág. 1147.
- (39).- Almanza Pastor, José Manuel. *Ob. Cit*, Pág. 30.
- (40).- González Díaz Lombardo, Francisco. *Ob. Cit*, Pág. 125.
- (41).- De la Cueva, Mario. *Ob. Cit*, Pág. 36.
- (42).- González Díaz Lombardo, Francisco. *Ob. Cit*, Pág. 125.
- (43).- *Ibidem*, Págs. 126 y 127.
- (44).- *Ibidem*, Pág. 127.
- (45).- *Ibidem*, Págs. 127 y 128.

## C A P I T U L O   I I I

### LA VIVIENDA EN MEXICO: SISTEMAS OPERATIVOS

- 1.- VIVIENDA DE INTERES SOCIAL
- 2.- VIVIENDA POR AUTOCONSTRUCCION
- 3.- VIVIENDO EN ARRENDAMIENTO
- 4.- VIVIENDA COOPERATIVA
- 5.- VIVIENDA DE EMERGENCIA
- 6.- EL ASPECTO CUANTITATIVO DEL PROBLEMA HABITACIONAL
- 7.- EXPERIENCIA Y PERSPECTIVA DEL PROBLEMA HABITACIONAL

### III.1.- VIVIENDA DE INTERES SOCIAL

La problemática de la vivienda en nuestro país es de una amplitud muy grande, no pretendemos en este capítulo -- acercarnos ni con mucho a presentar el panorama que significa, bastante indicar que representa una de las grandes prioridades nacionales en la cual ha intervenido el Estado Mexicano y la sociedad en su conjunto y desde cualquier enfoque que se dé, las soluciones encontradas son deficitarias especialmente en lo cuantitativo y lo cualitativo, como mas adelante notaremos en las cifras, el diagnóstico de las necesidades presentes y el pronóstico de su cumplimiento son difíciles, la demanda supera por mucho a la oferta y se ofrece inalcanzable lograr viviendas suficientes para las familias mexicanas, porque sin duda alguna esta situación es un parámetro que nos permite enlazarlo a otros problemas de índole política, económica y social que hacen crisis en un elemento vital para la sociedad como lo es la vivienda de sus integrantes.

Se ha considerado a la vivienda de interés social como una solución al problema, es conveniente saber que significa; a nuestro entender comienza por ser un concepto adecuado lo de "Interés Social", incluye fundamentalmente un aspecto financiero por referirse a que las amortizaciones en la forma de pago por estas viviendas deben tener las llamadas tasas de interés bancario en un nivel mínimo sin fin de lucro, calculadas en una base que sea solo suficiente para cubrir fenómenos económicos como la depreciación en el valor de la moneda, podríamos hablar de un costo compartido que ha ce menos oneroso el peso de la carga tanto al constructor como al financiero y al consumidor que es finalmente a quien va dirigido el beneficio y aquí estamos dando un fundamento político, efectivamente el interés social también es pro-

ducto de la voluntad política sustentado en elementos económicos que permiten su operatividad.

Encontramos una definición que presenta la variante de ser llamada por el autor de "vivienda popular" dice (Algunos autores se refieren indistintamente a la Vivienda Popular y a la Vivienda de Interés Social, otros las diferencian) "El concepto de vivienda popular se refiere en general a la habitación para los sectores de bajos ingresos de la población, ya sean urbanos o rurales. Estos sectores estarían -- constituidos por los estratos bajos de la clase media y por la clase baja propiamente dicha. Lo que requiere las personas que no tienen trabajo permanente no pueden ser sujetos a crédito; y la vivienda de Interés Social, es aquella que se refiere a un sector de la población que aunque de ingresos reducidos, los tiene suficientes para cubrir los abonos con que pagará su vivienda en un término más o menos largo". (1)

Consideramos que en principio toda vivienda popular debe ser de interés social y necesariamente toda vivienda de interés social es popular por estar destinada a las clases económicamente desprotegidas, pero la definición diferenciadora no es meramente conceptual, indica en su variable el problema más álgido en aquellas personas que por no tener un ingreso permanente no son sujetos a créditos por lo que esta realidad social de un sector de la población viene a romper con el mejor cuadro financiero que se presenta si el objeto es inversión-recuperación: aparentemente la solución es la absorción casi total o mayoritaria del costo por parte del Estado y sus organismos Gubernamentales ya sean financieros o constructores, este déficit significa un esfuerzo enorme que implicaría un subsidio o remanente destinado a ello y esto tampoco puede surgir de la nada, manejar la situación re-

presenta en mucho los problemas económicos que vive el país, además sería una cadena interminable pensar en la manuten-  
ción por servicios y mejoras de estas viviendas harlan insos-  
tenible el problema aunado a la creciente demanda de nuevas-  
viviendas.

Se ha pensado en el problema implementando programas operativos como la autoconstrucción que también ayuda por su  
primir la mano de obra en el costo, ya lo analizaremos en el  
siguiente apartado.

La siguiente definición, aceptada en el ámbito Inter-  
nacional nos aporta elementos que debe tener este tipo de vi-  
vienda "La vivienda de interés social, ya sea urbana o ru--  
ral, es aquella cuyo uso en propiedad o alquiler es asequi--  
ble de manera que no resulte onerosa en el presupuesto fami-  
liar a personas de escasos recursos económicos, proporcionán-  
doles alojamiento en un ambiente físico y social que satisfi-  
ga los requisitos indispensables de seguridad, higiene y de-  
coro, y que esté dotado de los servicios sociales correspon-  
dientes." (2)

Demuestra que deben conjugarse elementos económicos-  
que permitan un mínimo de requisitos que hagan habitable una  
vivienda, éstos primeros deben ser compatibles con los ingre-  
sos del jefe de familia, en este sentido las acciones del Es-  
tado han sido "en los últimos dos sexenios gubernamentales, -  
dando impulso a la construcción de un tipo económico de vi-  
vienda a la cual llamó de interés social y cuyo valor fluc--  
tuaría entre \$55,000.00 y \$80,000.00 en la ciudad, mientras-  
que en las pequeñas localidades o en el medio rural, su va-  
lor sería hasta de \$30,000.00". (3)

Podemos constatar que en decenio de los sesentas se logró un avance en este sentido, en la acción de instituciones como BANOBRAS que en la ciudad de México se dió construcción de enormes unidades habitacionales como Tlatelolco que representó un número de 13,530 viviendas, otras como Jardín-Balbuena y Villa Coapa; en los estados de la República con la construcción y administración de 22 unidades habitacionales que significan 13,789 inmuebles entre terrenos u viviendas propiamente dichas, que fluctuaron en el costo mencionado con plazos hasta de 15 años para su pago que a la fecha se sigue amortizando sin variación de incremento por este concepto, en el decenio de los ochentas este esfuerzo se ha empañado por lo que a las unidades del D.F. se refiere han presentado problemas acrecentados los más ajenos a la institución como es la explosión demográfica que han resentido dando lugar a fenómenos de especulación y de abuso en su capacidad de habitantes, el caso de Tlatelolco, sin embargo la Institución cumplió en su objetivo original y se adapta a las necesidades modernas de financiamiento y administración de programas de viviendas y de sus unidades construidas, hoy en día a través del Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares que tiene la alta responsabilidad de administrar lo creado corrigiendo las irregularidades necesariamente humanas que se dieron y además financiar a nivel nacional programas de vivienda desde el otorgamiento de suelo y tierra hasta el otorgamiento de crédito para construcción, con variantes como la autoconstrucción, porque de materiales o mejoramiento de vivienda, sin duda está viendo al futuro con los elementos que pueda disponer.

Serla incompleto no mencionar la intervención que tienen en la vivienda de interés social los otros dos sectores de la colectividad, el privado y el social, a ambos corresponde esencialmente una toma de conciencia en su ámbito

respectivo; el sector privado debe adaptarse a la idea de -- una mayor injerencia en la construcción y financiamiento de este tipo de viviendas, sin aspirar a las grandes ganancias -- que significa las viviendas suntuarias que para nada responden a necesidades mayoritarias, afortunadamente la respuesta se está dando, como muestra es la última Reunión Nacional de Vivienda efectuada en Toluca en el año presente, ya se actúa en vivienda de costo mínimo y funcionales, es decir de interés social.

Por lo que respecta al sector social debe ampliar su participación en la planeación, administración y cuidado de las viviendas y de sus servicios públicos como áreas verdes, escuelas, etc. evitar la especulación que rompe con el esquema de la vivienda de interés social, el esfuerzo y la solución que ésta significa; si consideramos que sea viable intensificado su acción para abatir en la medida de lo posible y desafortunadamente siempre a la zaga de la creciente demanda de éste bien primordial que es la vivienda.

### III.2.- VIVIENDA POR AUTOCONSTRUCCIÓN

La vivienda por autoconstrucción representa una solución parcial en el amplio panorama de soluciones al problema de la vivienda, y decimos parcial porque demostraremos que - no obstante se efectúen todos los requerimientos en este tipo de vivienda, tiene sus limitaciones propias al alcance - que se obtiene.

Entre las ventajas que hay en la autoconstrucción -- sin duda la más significativa es la participación con mano - de obra del beneficiario y familiares, por varios motivos, - financieramente es un abatimiento en el costo final pero -- otro aspecto importante es la responsabilidad que éste beneficiario toma al apreciar su esfuerzo ya que en la medida - que éste sea obtendrá resultados por lo que respecta a la de - dicación que tenga en su vivienda La siguiente definición - nos da mayores elementos "La autoconstrucción es un sistema - para la edificación de viviendas realizadas por esfuerzo pro - pio y/o ayuda mutua, por el cual los propios interesados, or - ganizados, en grupos y con una distribución racional del tra - bajo en subgrupos, se ayudan recíprocamente en la construc - ción de sus viviendas y servicios básicos comunes." (4)

Se refiere a lo dicho en cuanto a un sistema de edi - ficación por esfuerzo propio, que consideramos medular, tam - bién indica la previa existencia de una organización que en - tre otras abarque una distribución racional del trabajo, -- efectivamente la organización es fundamental en este tipo de vivienda debido a que intervienen técnicos que asesoran, así como promotores y administradores del financiamiento, el mis - mo constructor, por lo que organizar a todos ellos requiere - desde su planeación, desarrollo y ejecución en un programa - específico.

Hay datos que permiten determinar que a este sistema operativo de vivienda recurre un sector económico específico "el grupo de personas que utilizan este sistema de adquisición, son aquellos que su ingreso promedio es de 1.25 hasta 3 veces el salario mínimo vigente". (5)

En el salario mínimo actual hablamos de una persona que gana menos de \$1,000.00 diarios hasta \$2,000.00 con posibilidad de tener una vivienda.

La vivienda por autoconstrucción de lugar a fenómenos muy interesantes que se debe tomar en cuenta, entre ellos está el hecho de la localidad o lugar, es decir aspectos geográficos que influyen, determinados variantes en cuanto a los tipos de materiales de construcción y sus costos que serán diversos conforme a la zona que se trate, en este sentido se deben aprovechar aquellos materiales que sea más fácil obtener en el lugar ya que a mayor distancia en el transporte de estos se incrementa el costo, en forma global esto influirá en el tipo de construcción y la calidad de terminación.

Se dan una serie de problemas que deben analizarse y resolver en lo particular y general, los siguientes conceptos lo indican "La autoconstrucción es la forma de edificar que se realiza mediante el trabajo directo de los usuarios, generalmente con nivel técnico elemental, de índole artesanal, aún cuando suele apoyarse en trabajo especializado que contrata el usuario. En consecuencia, varios son los problemas que enfrenta: respecto al suelo urbano, la inexistencia de alternativas apropiadas que se reflejan en la aparición de asentamientos irregulares; los materiales incrementan su costo al ser adquiridos al menudeo; la falta de orientación apropiada se traduce en especificaciones constructivas exce-

sivas por motivos de "seguridad" (elevado número de castillos innecesarios y cerramientos, varilla de diámetros superiores a los necesarios), factor que incide en mayores costos y financiamiento limitado, o nulo, lo que se traduce en un período largo de edificación." (6)

Es cierto que el uso del suelo sea muchas veces en asentamientos irregulares, por lo que antes de todo programa de construcción deberá asegurarse la tenencia regular del suelo y en aquellos que no fué así en un principio instrumentar elementos jurídicos que determinen su regularización buscando beneficiar sobre todo a aquellos que en el avance de su obra manifiestan el interés por su propiedad.

Los aspectos técnicos en materia de construcción pueden significar un desperdicio de recursos humanos y materiales si no se dan en forma adecuada.

El financiamiento es por supuesto fundamental, el Estado debe apoyar sistemas crediticios que faciliten la adquisición de los materiales, así como la promoción y apoyo técnico, los fabricantes de estos materiales deben facilitar por su precio la adquisición de los mismos; como puntualizaremos más adelante veremos que el financiamiento en este sistema operativo de vivienda requiere de largo plazo no solo por la capacidad de pago del usuario sino porque la autoconstrucción debe ser susceptible de ampliación o mejoras que requieran nueva inversión.

Lo hasta ahora mencionado podemos resumirlo en un concepto que da Margarita Nolasco en un estudio al respecto, dice "La autoconstrucción no se contempla solo como un sistema constructivo para erigir una vivienda, o como un tipo de organización familiar o social para llevar a cabo, o como un

mecanismo financiero para implementarla. En cambio se considera a la autoconstrucción como un proceso mediante el cual todos estos componentes entran en juego con un propósito común: el construir con la tecnología más accesible, con la organización más adaptable a las distintas actividades familiares, una vivienda adecuada a las siempre cambiantes necesidades de la familia". (7)

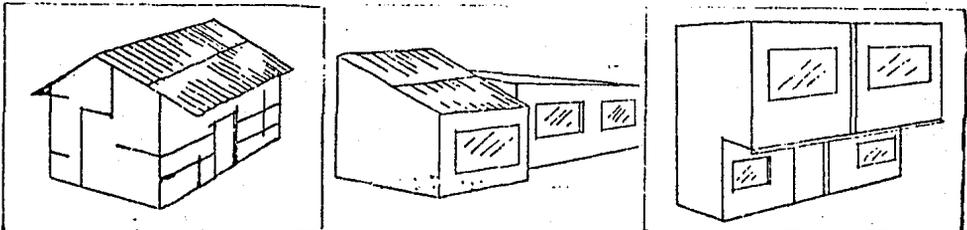
Es la conjugación de los elementos que aplicados con sentido social en un marco jurídico que los contemple hacen posible la realización de programas de este tipo; a este respecto adelantaremos, por ser materia del siguiente capítulo, que la nueva Ley Federal de Vivienda incluye su impulso como un factor de ordenación territorial para el arraigo y mejoramiento de la población rural, promueve el apoyo a la producción y distribución de materiales para la construcción y así disminuir sus costos, el instrumento base será del Programa Sectorial de la Vivienda.

Nos referíamos líneas atrás a la necesidad de financiamiento a un largo plazo, la idea siguiente nos aclara -- "Conforme aumentan los ingresos familiares, (con aumento de miembros de la familia que aportan parte de sus ingresos), - hay mejores posibilidades para contratar albañiles para que les ayuden en ciertas etapas de la ampliación de las viviendas.

Finalmente, después de más de una década de establecidos, y habiéndose ampliado la vivienda, las familias logran una ligera mejora económica que les permite pagar para que los albañiles se hagan cargo completamente de sus graduales ampliaciones; tal sería el caso de mejoras hidráulicas o sanitarias, o construir parte de un segundo piso. En este momento, la participación familiar directa dentro del proceso es prácticamente nula, ya que lo sustituyen casi completa

mente con pagos a terceros". (8)

Contempla un fenómeno producto de la realidad que se da en este sistema de autoconstrucción, que no es meramente por capricho, sino necesario, al ser más complejas las ampliaciones se requiere mayor especialización e intervención de terceros que no hubo en la construcción original; deseamos incluir un cuadro sinóptico que observa este fenómeno así como las condiciones económicas del usuario y el proceso de desarrollo social en que se desenvuelve, en tres diferentes niveles de clasificación.



**RESUMEN  
CONSTRUCCION DE BAJOS INGRESOS SEGUN EL NIVEL TECNOLÓGICO**

	SISTEMA ESTRUCTURAL Y MATERIALES	DISENO DE VIVIENDA	AFORTACION DE CAPITAL, NIVEL DE INGRESOS DE USUARIOS	SISTEMA DE FINANCIAMIENTO	PARTICIPACION DE USUARIOS	ESPECIALIZACION DE MANO DE OBRA
<b>B A J O</b>	ESTRUCTURA DE VARIAS Y POLIHEDRO VICIAS MUY RUDIMENTARIAMENTE ENGANALADA, A VECES APOYADA SOBRE MUROS DE ACOSO U OTROS MATERIALES RUSTICOS, MATERIALES EN LEONADO DE DESECHO, NATURALES DEL LUGAR O ECONOMICOS	USUARIO CONSTRUYE VIVIENDA PARA CUBRIR NECESIDADES BASICAS, DESERO MUY FIELVE DADO EL SISTEMA QUE PUEDE SER MODIFICADO CON EL TIEMPO, NO REQUIERE PLANEAR VIVIENDA A FUTURO.	PRATICAMENTE NO SE REDUIERE CAPITAL INICIAL NIFINAL PARA LLEVAR A CABO LA OBRA O TERMINARLA, NIVEL DE INGRESOS DEL USUARIO ES MUY BAJO.	TOTALMENTE AUTOFINANCIADA YA QUE EL AVANCE Y TIPO DE OBRA DEPENDE ENTERAMENTE DE LA HABILIDAD DEL USUARIO PARA CONSEGUIR MATERIALES O AYUDA.	CON ESCASOS RECURSOS ECONOMICOS LOS USUARIOS DESEMPEÑAN LA TOTALIDAD DE LAS TAREAS DE CONSTRUCCION.	SIENDO EL USUARIO O EL CONSTRUCTOR, SU NIVEL DE ESPECIALIZACION EN CONSTRUCCION ES MINIMA.
<b>I N T E R M E D I O</b>	ESTRUCTURAS DE VARIAS DE CARCA CON CUBIERTAS Y CON LOS DE AVANAR, TECHOS DE LAMINA DE ASBESTO O DE CONCRETO, A VECES EN ESTRUCTURAS FINCLO DE CREDITO, MATERIALES PERMANENTES DE CERCHA CALIDAD.	USUARIO PROPONE AMPLIACION SEGUN NECESIDADES, PUEDE IMPORTANCIA A LA COHERENCIA DIMENSIONAL, VIVIENDA NO PLANADA QUE CEECE CON EL TIEMPO, DESERO MAS RIGIDO QUE ES DIFICIL AMPLIFICAR A FUTURO.	SE REQUIERE DE UN LIMINIO DE CAPITAL EXFORNACIONAMENTE PARA CONRIBUIR MATERIAS SEGUN AVANCE DE OBRA, NIVELES BAJOS DE INGRESOS, CON VARIOS MIENTROS DE LA FAMILIA APORTADO.	AUTOFINANCIADO POR LA FAMILIA, Y EL AVANCE DEPENDE DE SU CAPACIDAD DE AHORRO, EXISTEN LINEAS DE CREDITO COMERCIALES PARA FINANCIAMIENTO QUE SON DESVENTAJOSAS PARA USUARIOS DE BAJOS INGRESOS.	CON LIMITADOS RECURSOS ECONOMICOS LOS USUARIOS REALIZAN TAREAS FACILES Y CONTRATAN AQUELLAS MAS COMPLICADAS TECNICAMENTE, SEGUY MEJORAN INGRESOS ALICENTA CONTINUACION DE CONSTRUCCION Y DE MINUYE SU PARTICIPACION.	LAS PARTES DE CONSTRUCCION QUE HACEN LOS USUARIOS REQUEREN Poca ESPECIALIZACION DE MANO DE OBRA, LA OBRA CONTRATADA PARA INSTALACIONES Y ALIPLICACION A OTRO PROYECTO REQUIERE DE UNA SERIE ESPECIALIZACION CONTRATO, ALABASTO.
<b>A L T O</b>	SISTEMA ESTRUCTURAL DIMENSIONADO Y ADIUNADO, TECHOS CON CUBIERTAS ENCONCRETAMEN, EL DE CONCRETO PREESTRADO, ASBESTO, ACERO, PLASTICO, MATERIALES PERMANENTES ESPECIALMENTE PARA EL SISTEMA.	USUARIO NO DIGEFA SU VIVIENDA, SI NO QUE SE ADIUNTA AL SISTEMA Y DIVISIONES, VIVIENDA PLANADA PARA CRECER SOCIALMENTE ULTIMO POCO ADAPTABLE A LAS CAMBIANTES NECESIDADES DE LA FAMILIA.	SE REQUIERE DE UN CANTIDAD DIGITAL O SUMENTA QUE GARANTICE SE VA A ACQUIRIR LA TOTALIDAD DE ELEMENTOS CONSTRUCTIVOS QUE REQUIERE LA OBRA PARA TERMINARSE, NIVEL DE INGRESOS OF USUARIO QUE LOS INGC SUJETO DE CREDITO O CON GARANTIAS.	FINANCIADO PARCIALMENTE POR EL ESTADO EUPSIDIO EN TERMINOS DE PROYECTOS, SE PUEDES, PERANOS, ETC, EL USUARIO SOLO PAGA SUS ELEMENTOS CONSTRUCTIVOS, EL ESTADO PROPONE CREDITO, BARRIO Y OFECE FACILIDADES EN CONDICIONES FAVORABLES PARA EL USUARIO.	LOS USUARIOS ENTABULAN EL TRAYECTO PREFABRICADOS, LA CUIDADOSA SUPERVISION DE EXELENOS ES NECESSARIA, EL CADA PARTICIPACION DURANTE TODO EL PROCESO.	LOS USUARIOS NECESITANOS COMPLETES PREFERENCAS LOS REQUIERE DE EXPERIENCIA PREVIA, SU ENBARCO A SUPERVISION ES A NIVEL ESPECIALIZADO INGENIEROS, ARQUITECTOS,

Todo esto nos conduce a formular algunas reflexiones en lo que representa con sus ventajas y problemas la vivienda por autoconstrucción, dice la especialista Nolasco "La autoconstrucción refleja la economía familiar; es un resultante de la iniciativa y de la capacidad de realización y de ahorro de la familia, siendo los autoconstructores familiares no asalariados con ingresos muy irregulares, su ahorro familiar depende a final de cuentas de la estructura y situación económica del lugar en que habitan y trabajan que tiene variaciones considerables. De aquí que los fondos familiares destinados a la construcción, sean fluctuantes en tiempo y cantidad y por ello resulte igualmente variable el ritmo de la construcción. Por lo tanto, hay que implementar sistemas de financiamiento que apoyen ampliaciones a cierto costo que permitan consolidar la expansión lograda." (9)

Se reafirma como una conclusión que la planeación financiera flexible y debidamente adaptada considerando este fenómeno de fluctuación en el requerimiento financiero de este sistema operativo de Vivienda es muy importante.

Continúa en sus observaciones "Los programas de autoconstrucción del sector público son generalmente enfocados e implementados con gran paternalismo: se trata de acciones aisladas dentro del contexto urbano, en las que se procura a un pequeño grupo de usuarios todo conjunto de facilidades para que estas, mecánicamente, ensamblen o construyan su vivienda siempre bajo la estrecha supervisión del promotor. Las viviendas han sido previamente diseñadas y para edificarlas se proponen materiales y sistemas constructivos que en muchos casos resultan ajenos al factor económico, social y culturalmente al grupo que se desea beneficiar. El desacuerdo en este caso consiste en limitar la iniciativa y capacidad creadora del usuario y en desconocer el proceso de desa-

rollo económico y social existente." (10)

Se incluye que la integración de una amplia política de orientación social condicionada por factores económicos, culturales y técnicos se destine a la concientización del grupo que se vaya a beneficiar en la participación no solo material sino también de proposición y creatividad de este grupo esto nos lleva a una observación más en la que coincidimos con la misma autora de este estudio, "la investigación en autoconstrucción, se trata de un campo prácticamente inexplorado; solo el componente tecnológico y de materiales ha sido extensamente investigado. Pero muy poca atención reciben los demás componentes básicos, e igualmente importantes como capital financiero, especialización de mano de obra organización y participación. Pero aún, en términos de proceso, la autoconstrucción solo se conoce como un procedimiento constructivo, olvidándose completamente el estudio del contexto real y de las fuerzas motoras que lo originan y promueven. Un esfuerzo de investigación en dichas direcciones podría rendir insospechados frutos, ya que el mejorar el conocimiento de la realidad se tendrá una base sólida para transformar esa realidad en beneficio de la población autoconstruccionista de bajos ingresos." (11)

Se requieren una mayor investigación y constante actualización de la misma en todos los aspectos que conforman la vivienda por autoconstrucción, las necesidades y soluciones que la integran son por su naturaleza cambiantes en el tiempo y el espacio como mencionábamos incluso el aspecto geográfico en que se desarrollen este tipo de viviendas influyen en su adaptación a una realidad social que permita lograr satisfactoriamente los programas de autoconstrucción que se emprendan contemplados por la creciente necesidad de soluciones a la problemática habitacional como parte importante en el amplio contexto del desarrollo nacional.

### III.3.- VIVIENDA EN ARRENDAMIENTO

Deseamos mencionar en principio que a nuestro entender este sistema operativo se ha desestimado como una solución a la problemática de la vivienda por aspectos que han evolucionado tanto económicos como de necesidad social que inciden hoy en día negativamente en este tipo de vivienda, no por ello evitaríamos incluirla en este capítulo sino al contrario debemos argumentar esta idea al ser motivo de preocupación porque en la realidad la vivienda por arrendamiento existe en el panorama habitacional.

Cuando el Constituyente de 1917 la incluyó en el Art. 123 Constitucional, fracción XII para quedar originalmente así "Los patrones están obligados a proporcionar a los obreros habitaciones cómodas e higiénicas, pudiendo cobrar rentas que no excedan del 1/2% mensual del valor catastral de las fincas" se dió en su momento una solución requerida que beneficiara a la población trabajadora y no fuera una carga demasiado onerosa a los creadores de empleo; aun en nuestro tiempo se esgrime un argumento favorable al arrendamiento cuando se dice que permite una mayor movilidad social.

Observamos que en el transcurso del tiempo ha disminuido la demanda de este tipo de vivienda así las estadísticas indican que en 1960, el 47% de las viviendas del país eran arrendadas, porcentaje que disminuyó en 1970 a un 34% - (12)

Además se identifica que los grupos de menores ingresos cuentan con un número limitado de oportunidades de vivienda en arrendamiento.

Las ciudades más pobladas con mayores índices socio-económicos cuentan con mayor porcentaje de vivienda en arrendamiento por lo que guarda relación directa con el proceso de urbanización.

Podemos afirmar que es factor de incidencia y consecuencia del proceso inflacionario, como una de las mayores desventajas, al ser limitada su oferta, respecto a la demanda se transforma en escasa, pero sobre todo la especulación la encarece; este último da lugar a mencionar las relaciones propietario-inquilino como irregulares en la mayoría de los casos, de orden contractual el aumento desproporcionado en las rentas por parte del arrendador, aunque también en el arrendatario influye el tratarse de un bien ajeno por lo que incurre en falta de pago, mal uso del inmueble, traspasos o subarriendos.

Esta relación de hechos nos obliga a pensar que la solución inmediata a la vivienda en arrendamiento es una revisión profunda a la legislación correspondiente que contemple esta realidad con sus problemas jurídicos, económicos y sociales, se modifique e incluso se cree una nueva ley y reglamentos respectivos, de ser así es muy factible que el concepto y operatividad de este tipo de vivienda se reintegre a su forma original e incluso una vez hecho esto, como solución integral se siga haciendo vivienda en arrendamiento, ya que coincidimos con la idea de que la propiedad es una función social y nunca un privilegio.

### III.4.- VIVIENDA COOPERATIVA

Este sistema operativo de vivienda tiene como objeto fundamental la acción organizada de un grupo de personas, dotadas de personalidad jurídica propia encaminada a la obtención de beneficios para el grupo organizado a través de representantes nombrados de común acuerdo por los miembros de la cooperativa a fin de que promueva, gestionen y logren el apoyo necesario, en este caso, para adquirir vivienda en alguna de las modalidades, ya sea desde la adquisición de suelo, porque de materiales, vivienda de interés social, etc. a través de instrumentos jurídicos y económicos específicos como son los contratos de apertura de crédito con instituciones crediticias gubernamentales.

La vivienda cooperativa se encuentra debidamente regulada por el Art. 123 Constitucional apartado "A", fracción XXX, dice "Asimismo serán consideradas de utilidad social - las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas"; La Ley General de Sociedad Cooperativa y otras leyes y reglamentos materia del siguiente capítulo.

Las ventajas específicas que logra un grupo organizado a través de cooperativas de vivienda es la reducción de costos respecto a diversos insumos como la adquisición de tierra en forma integral y en breña siendo su desarrollo plañificado con amplia cooperación de los sujetos del programa; respecto a los materiales en compra al mayoreo; en la asistencia técnica su escala cuantitativa de sujetos agremiados hace factible que puedan contar con apoyo para su desarrollo tanto en los procesos de diseño como edificación; respecto al crédito, la cooperativa es un instrumento para captar en forma global, recursos que cubran a sujetos que en lo particular no podrían obtenerlo.

Presenta también ventajas que podemos llamar adicionales o colaterales, ya que en lo urbano significa el abatimiento de los asentamientos irregulares, al contar el gobierno con un mayor control, no olvidemos que las cooperativas de vivienda están en el supuesto desde su creación y operatividad de cumplir con requisitos jurídicos a los que mientras mayor observancia le den agremiados y representantes, más posibilidades tienen de obtener los apoyos que necesitan para la obtención de sus viviendas.

Puede ser un elemento de apoyo a la política de descentralización y distribución de asentamientos humanos en el territorio nacional logrando el arraigo de las personas a su lugar de origen al confiar en una cooperativa para que gestione lo relacionado a su vivienda, porque además se puede considerar que crearían empleos que encuadran en las necesidades de la cooperativa, asegurando así, en un aspecto social, la participación organizada y solidaria de la comunidad en la producción, el mantenimiento y la conservación de las viviendas y equipo comunitario.

Por todo esto debemos afirmar que la vivienda cooperativa amerita mayor promoción y desarrollo a través de apoyo jurídico y financiero, como es en la legislación correspondiente, no obstante que esta ya existe y se incluye en la más actualizada como es el fomento cooperativo en la nueva Ley Federal de Vivienda, debe estar sujeta a constante evaluación de resultados y en su caso modificaciones; es cierto que los créditos destinados al sector de la vivienda en lo general y las cooperativas de vivienda en particular, se han incrementado por parte del gobierno en sus tres niveles administrativos; se demuestra así la indoneidad de este sistema cooperativo para aportar una solución al problema de la vivienda en México.

### III.5.- VIVIENDA DE EMERGENCIA

Nos llama particularmente la atención los conceptos y aplicación que significan la vivienda de emergencia, si entendemos por ello aquellos programas que "estén dirigidos al establecimiento de medidas para la prevención y atención de la vivienda en situaciones derivadas de fenómenos naturales" (13)

La problemática que representa está sujeta a la vulnerabilidad de un asentamiento, así como a las características y condiciones de la población afectada.

Se comprende que esencialmente requiere de la adecuación de consideraciones técnicas que contemplen la realidad que significa planear y construir viviendas en lugares que determinan variantes decisivas por los elementos o adversidades de la naturaleza; lo adecuado consistiría en evitar los asentamientos en lugares sumamente difíciles que se encuentran en estas condiciones, todo programa de vivienda en emergencia debe tener aspectos preventivos para su inicio, pero el problema se presenta cuando hay población que no obstante habitan lugares inclementes por necesidad de aquí se derivar una solución a quienes están en este supuesto.

Principalmente debe ser una vivienda segura, el Programa Nacional de Vivienda dice al respecto "La seguridad es un concepto de prevención, es decir que la vivienda debe construirse o reforzarse adecuadamente antes de los desastres, de acuerdo a la vulnerabilidad regional y no esperar el proceso de reconstrucción, demasiado costoso siempre en vidas y bienes, para asegurar la vivienda.

Como vivienda segura nos referimos a aquella que por su ubicación, diseño, procedimientos y materiales de construcción es la más adecuada para resistir, sin mayores daños riesgos de origen sismotectónico e hidrometeorológico" (14)

Conviene especificar que este sistema operativo de vivienda debe prevenir y reparar, como se menciona riesgos naturales muy graves y no solo aquellas adversidades climáticas que son propias del lugar y digámoslo así "controlables", se nos ocurre un ejemplo para aclarar esto; son conocidas las características de clima y suelo que privan en Arabia Saudita, la temperatura muy alta y el suelo es desértico obviamente su problemática debe atender a soluciones, específicas dadas en esta circunstancia por una técnica de construcción adecuada en materiales, así como la introducción de servicios públicos en una superficie árida, no obstante estas inclemencias de la naturaleza, esta región del mundo siempre ha estado así y sus habitantes se han adaptado y encontrado en lo posible la forma de contrarrestarlos.

No es el caso de nuestro país, el problema es más grave, por lo que respecta a los riesgos de origen sismotectónico tenemos un dato que nos da una idea exacta de la realidad, "Las fallas de Zapopan, Acambay, Oxochoacán, Clarión, del Pacífico, Chilpancingo, Transmexica, y San Andrés definen una de las zonas sísmicas más activas del planeta y se estima que el 11% de la actividad sísmica mundial corresponde a la porción meridional de nuestro país donde se encuentra el 58% de la población". (15)

Las cifras son muy altas, por lo tanto toda acción que se emprenda en México por vivienda de emergencia debe contemplar tres aspectos específicos; por lo que se refiere a la vivienda existente la coordinación con los organismos -

en programas preventivos para zonas de desastre; en cuanto a viviendas nuevas, especificaciones de diseño y sistemas constructivos que prevean el desastre, y en la vivienda dañada - la organización coordinada de instituciones y colectividad - para realizar las acciones prioritarias de atención a la población damnificada.

### III.6.- EL ASPECTO CUANTITATIVO DEL PROBLEMA HABITACIONAL

Los datos numéricos y las estadísticas son indispensables para establecer parámetros en dos aspectos, lo que se ha hecho y lo que falta por hacer, la objetividad de los índices cuantitativos en general nos permite afirmar que en México el déficit de viviendas es muy alto, es decir la demanda ha superado por mucho a la oferta, determinar esto se vuelve un tanto más complicado ya que los estudios que se realicen al respecto deben abarcar modalidades de vivienda como lotes y servicios, etc. no obstante la idea debe ser simplificar todos estos datos para obtener el número de viviendas terminadas que son habitables durante un periodo aceptable en tiempo, la cifra es alarmante y no bien cuantificada porque hay divergencias en las cifras que proporcionan las más diversas estadísticas.

Así el Programa Nacional de Vivienda nos dice que "En 1970 México disponía de 8.3 millones de viviendas, de las cuales el 59% se ubicaba en localidades mayores de 2 500 habitantes y el 41% en las restantes; en 1977 se estimó un total de 10.5 millones de viviendas, el 66% de las cuales se ubica en las localidades con más de 2,500 habitantes y 34% en el resto del país, con un índice general de hacinamiento (densidad domiciliaria) de 6.08 hab/viv. 5.95 en las localidades mayores de 2,500 habitantes y 6.34 hab/viv en el resto del país.

Las necesidades estimadas entre 1978 y 1982, debidas al crecimiento demográfico, arrojan un total de 1,814,398 viviendas, de acuerdo a las metas demográficas establecidas por el Congreso Nacional de Población. Sin embargo, si se mantuviera la tasa de 3.2% se requerirían 178,571 viviendas adicionales, que equivalen al 11% de la cifra anterior, lo

que significarla un total de 1,992,969 viviendas.

En relación a las necesidades para atender a los rezagos y de acuerdo a las características actuales del inventario, se consideran la necesidad de reponer las viviendas no aceptables en un plazo de 25 años y las viviendas aceptables en un plazo de 50 años.

Lo anterior significarla realizar 600,795 acciones para el primer caso, y 363,080 para el segundo el periodo 1978-1982, y el requerimiento total de acciones de vivienda serla de 2 778 273 acciones.

Para el periodo 1982-2000, considerando la hipótesis baja, el incremento de la población sería de 26, 500,000 -- habitantes, lo que significarla una necesidad de 4 732 142 -- viviendas. En el caso de persistir las tasas actuales el crecimiento sería de 57 millones de habitantes y la demanda de vivienda por este concepto, de 9,500 000 unidades.

Manteniendo el mismo criterio de atención a los rezagos, entre 1982 y 2000 serán necesarias 3'469,950 acciones, de las cuales 2'162,852 corresponden a la vivienda no aceptable; requerimientos que integrados a las necesidades derivadas del incremento de la población, nos plantea una necesidad total en este lapso de 8'202,092 acciones en la hipótesis baja y de 12'969,950 en la hipótesis alta, según la cual sería necesario duplicar el inventario habitacional del país en ese lapso.

Por otra parte, las tendencias del proceso de urbanización permiten pronosticar que para el año 2000 las necesidades de vivienda estarán localizadas principalmente en el medio urbano, ya que solo el 20% de la población permanecerá

en el medio rural.

En relación con las tendencias de la oferta entre 1978 y 1982, ésta evolucionará de 314,825 viviendas en 1978 a 385,575 en 1982, con una oferta de 1'746,358. De persistir estas tendencias en la producción habitacional, se podría generar un probable déficit de 1'031,000 viviendas en ese mismo periodo, con sus efectos sobre los índices de hacinamiento y el promedio de cuartos por viviendas que tendería a reducirse.

La evolución de la disponibilidad de recursos financieros nos señala que en 1973 el sector público invirtió 4,548 millones de pesos en vivienda; en 1974 la inversión fue de 7,641 millones de pesos, en 1975 de 9,461 millones y en 1976 de 10,795 millones de pesos. Para 1977 se estimó un total de inversión de 13,064 millones.

Como conclusión se estima que las necesidades a cubrir en el periodo 78-82 suman un total de 2'778,278 millones de acciones; de éstas, 963,875 son las requeridas para consolidar el inventario de Vivienda existente y 1'814,398 son para atender el incremento demográfico." (16)

Gustavo Garza y Martha Achteingart, plantea en su libro "La acción habitacional del Estado en México" que en 1970 existía un déficit de 5.8 millones de viviendas y que en el decenio de los '70s se debieron haber contruido simplemente para mantener estable este déficit, otras 471,000 el primer año y hasta 660,00 en 1979. Si se hubiera pretendido eliminar el citado déficit, las necesidades habrían oscilado entre 84,000 viviendas en 1970 y 1.5 millones de 1979.

Mientras el Programa señala que las necesidades de vivienda para el cuatrenio 1978-1982 era de 2'778,273 los autores citados señalan como necesidad esa misma época. 5.8 millones de viviendas.

Jesús Puente Leyva estima que, "Las necesidades normativas de construcción residencial en 1969-1980 son; Para servir al crecimiento demográfico en el área urbana para el año de 1980 4,206 millones, y en el área rural 6.1 millones y para fines de reposición por depreciación, en el área urbana 1,022.1 millones y en el área rural 4.28 millones.

El número de viviendas que debieron ser construidas para servir al crecimiento demográfico entre 1969 y 1980 en un total de 4,686 millones en dos áreas distribuidas anualmente; y las necesidades de construcción por concepto de depreciación entre 1969 y 1980, se elevan a un poco más de 4 millones de viviendas".

Para estimar el déficit, el autor califica como deficitarias las viviendas con más de 2 personas por cuarto, y adopta el supuesto de que el 20,25% de las viviendas estaban deterioradas, llegando a un requerimiento total de 13 millones de viviendas en el periodo señalado. (17)

Víctor Ramírez Izquierdo, nos hace la siguiente apreciación "Conforme a los censos de 1950, 1960, 1970, el número total de viviendas era de 5.2 millones, 6.4 millones y 8.3 millones respectivamente. Considerando esos años, la población era de 25.8 millones, 34.9 millones y 48.4 millones de habitantes, por lo que la relación entre estos y las viviendas acusa un aumento de 4.9 millones en 1950, 5.4 millones en 1960 y 5.8 millones en 1970.

Por otra parte, los 48.4 millones de habitantes que habla en 1970, hacen uso de 8.3 millones de viviendas y si a estas se les agrega el déficit calculado, se obtiene un total de 12.3 millones de viviendas "

Considerando estas opiniones, y tomando en cuenta - que las necesidades a cubrir son tanto por el déficit habitacional cuanto por el crecimiento demográfico que para el año 2,000 se ha estimado una población de 115.3 millones de personas, la relación anterior arroja un total de 28.8 millones de viviendas que serán necesarias para el citado año. (18)

Por lo que respecta al panorama específico nacional por Estados de la República "En 1970 existían 8.4 millones - de viviendas en el país. En el Distrito Federal se ubican - 14.7% del total, Veracruz participaba con 8.3% y el Estado - de México con 7.7% lo más significativo en cuanto a distribución regional de la vivienda fue el alto ritmo de crecimiento en esta última entidad, la cual superó a Puebla y Jalisco en la proporción de vivienda. El Estado de México registró el mayor dinamismo en materia de población en la República - en la década de los '70s.

Otras entidades que mostraron una dinámica elevada - en la edificación de viviendas, fueron Baja California Sur y el Estado de Baja California Norte, así como Morelos, Nuevo León, Sinaloa y Tabasco, que alcanzaron tasas superiores a - 4%.

Las entidades con menores ritmos de crecimiento fueron Coahuila, Durango, Tlaxcala, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Yucatán y - Zacatecas.

En relación con el dinamismo de la vivienda urbana, las entidades que mayores ritmos de crecimiento anual mostraron, fueron México con 11.6% Baja California con 8.4% y Tabasco con 8%. En Zacatecas se registró el menor ritmo de aumento, con un 2%.

De las viviendas rurales del país, solo cinco entidades federativas tiene cada una, más de 6% y son: Veracruz - Oaxaca, Puebla, Estado de México y Michoacán. El ritmo más dinámico de crecimiento de las viviendas rurales la tuvo Tabasco con una tasa de 3.9% de incremento medio anual, siguiéndole Quintana Roo con un 3.1%.

Doce entidades mostraron un incremento en el inventario de viviendas rurales: Baja California, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos Sonora, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.

En relación al fenómeno del hacinamiento, las entidades que mostraron menores porcentajes de viviendas hacinadas en las áreas urbanas durante la misma época de los '70s, fueron Aguascalientes, Baja California Norte, Chihuahua, San Luis Potosí y Sonora; mientras que las entidades que mostraron mayores grados de hacinamiento urbano fueron Campeche, Colima, Chiapas, Guerrero, México, Nayarit, Oaxaca, Sinaloa, Tabasco y Tlaxcala.

Mientras que en el área rural, el 65% de viviendas, mostraron hacinamiento, superado dicho coeficiente los Estados de Campeche, Colima, Chiapas, Guerrero, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco y Yucatán.

Por lo que hace al déficit de vivienda por deterioro que es otro aspecto de la problemática habitacional, y por -

lo que respecta a la provincia mexicana, tenemos que Guanajuato, Querétaro estaban en mejor situación respecto a todas las demás entidades. Los Estados que mostraron menor proporción de viviendas con deterioro parcial, fueron Guanajuato, Baja California Norte, Tamaulipas, Quintana Roo y Zacatecas.

En cuanto a viviendas que necesitaban reponerse debido a su total deterioro, encontramos que Aguascalientes, Baja California Norte, Colima, Hidalgo, Estado de México, Nuevo León, Querétaro, Tabasco y Tamaulipas, estuvieron por debajo del promedio nacional (16.6%) de la vivienda urbana; en cambio, los Estados de Chihuahua, Guerrero, Oaxaca y Zacatecas las peores condiciones.

En el medio rural, las entidades con mayores niveles de deterioro total fueron Coahuila, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

Las menores proporciones de deterioro total se encontraron en Tabasco, Quintana Roo, Puebla, Veracruz y Colima.

En lo que se refiere a viviendas en buenas condiciones o no deterioradas, la menor proporción la mostraron los Estados de Campeche, Chihuahua, Sinaloa, Tamaulipas, Zacatecas, Baja California Sur y Quintana Roo; en situación opuesta a estas, se encontraban Baja California Norte, Guanajuato Jalisco, México y Querétaro.

Las entidades que mostraron porcentajes menores en promedio nacional de viviendas parcialmente deteriorados fueron Baja California Norte, Campeche, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas; mientras que Baja California Sur y Quintana Roo - los porcentajes más elevados por rehabilitar en las áreas rurales." (19)

En forma amplia, como se requiere tratar este aspecto de la vivienda que consideramos fundamental, hemos expuesto las cifras y los elementos que las configuraron, observamos las diferencias que hay entre unas y otras por lo que se refiere al pronóstico de demanda hasta el año 2000, estudios que incluyeron el crecimiento demográfico, la densidad de ocupantes por vivienda, la ubicación de inventario y necesidades de vivienda en el medio urbano y rural, vivienda deteriorada que requiere ser mejorada, déficits acumulados.

Por lo que respecta a los Estados de la República y el D.F. se manifiesta sus necesidades o desarrollo en parámetros vivendísticos como distribución regional, dinámica de crecimiento en vivienda urbana y rural, densidad y deterioro de viviendas, estos datos últimos de particular importancia para comprender que en el territorio nacional el crecimiento y sus deficiencias son muy diversos y si bien cada región -- por sus características merece adecuación en sus programas de vivienda, también es importante la acción integral decidida que abarque a la totalidad del país, programas y planes de índole oficial o privados existen, la problemática cuantitativa y cualitativa (como veremos) está bien identificada, lo que se requiere es mayor organización y participación en financiamiento, técnico, cooperación social, en unas palabras adecuación continua a nuestra realidad y modificación estructural de las políticas de vivienda nacionales.

### III.7.- EXPERIENCIAS Y PERSPECTIVA DEL PROBLEMA HABITACIONAL

El título de este apartado por lo anteriormente expuesto en otros incisos nos permite afinar algunos aspectos que consideramos útiles; la experiencia del país en materia de vivienda ha sido a nuestro entender la falta de una política habitacional que incluya en forma integral los diversos aspectos que la componen, y por otra parte la secuencia o seguimiento que se le dá a esta política no es continúa, de tal manera que los Gobiernos de la República practican modificaciones o deshechan planes, programas o instituciones, -- comprendemos que de buena fe cada quien trata de hacer lo mejor en su momento y que también atienden los cambios a la -- circunstancia específica que viva el país, la duda estriba -- en que hasta donde es ésta la razón o hasta donde se confunde con el ejercicio del poder.

La importancia de la vivienda está bien definida, -- así dice el Programa Nacional de Vivienda "Se considera la vivienda como un factor de desarrollo económico, desarrollo social y de ordenamiento territorial y estructuración urbana.

Como factor de desarrollo económico, la vivienda genera empleo, derrama sueldos, activa la planta industrial y estimula el ahorro interno, por lo que debe vincularse estrechamente a las políticas de producción que el país se -- plantea.

Como factor de desarrollo social, parte de atender -- en forma prioritaria a los grupos de bajos ingresos y de contemplar y estimular la creación de programas, instrumentos y mecanismos con la participación organizada de la población."

Es una idea muy completa, sucede que el enfoque que se da en su aplicación no puede ser tan rígido. Hay muchas construcciones suntuarias, esto es propio de un régimen democrático pero no se debe dar el mismo trato y facilidades que a las viviendas de interés social, el grado de desarrollo social en México no lo permite aunque sea un ideal a alcanzarse incongruente con la realidad.

Otro enfoque que ha dejado de ser completo es el que expone Puente Leyva así "Dichos estudios, desafortunadamente conciben las carencias habitacionales como un problema cuya solución final deberla tener un carácter esencialmente financiero (que por lo demás, inspiro los esquemas actuales de -- promoción de la solución del problema de vivienda por parte del sector público) reconoce que México contempla la solución del problema... en la posibilidad de lograr una movilización masiva de ahorros internos. Desafortunadamente no se señale que el proceso solapado de especulación urbana ha venido "esterilizando" el poder de la demanda de la población mayoritaria del país." (21)

Se vuelve a manifestar el aspecto de la especulación urbana, y ya no solo urbana, agregamos, como un grave problema a vencer, así como es erróneo pensar en que la solución final es de carácter esencialmente financiero.

"La carencia de vivienda adecuadas provoca uno de -- los problemas económicos y sociales de mayor importancia, el cual se ha visto agravado principalmente por la migración interior (el éxodo de la población de las zonas rurales hacia las urbanas), la falta o el encarecimiento de materiales y equipos de construcción... y el desplazamiento de los capitalistas hacia tipos de inversiones más atractivas." (22)

Ya habíamos mencionado en el Capítulo I el éxodo rural y el crecimiento demográfico como un problema general de la vivienda del cual México no es ajeno.

Otro aspecto que expone el mismo autor es el siguiente "el problema que pretendemos enfrentar constituye una cruda y creciente descrepancia (hasta ahora no bien estudiada, aunque reconocida) entre los costos de la vivienda (construcción y terreno) y la capacidad de pago de los probables beneficiarios o adquirientes." (23)

Creemos que en este sentido se ha avanzado al establecer los programas de vivienda de interés social de hecho - la mayoría de las acciones de organismos Gubernamentales - otorgan sus créditos en función al ingreso y capacidad de pago del acreditado, motivando por competencia de mercado inclusive a la iniciativa privada, no obstante la acción debe ampliarse y perseverar en forma definitiva como un principio en la política de vivienda.

Regresando a la especulación que nulifica muchos logros, el mismo Puente Leyva propone "la estrategia que se impone es la de ganar la carrera a la especulación. Para el efecto, dicha estrategia debiera concentrarse en la expropiación de terrenos actualmente baratos, por causa de utilidad pública, habitándola escalonadamente con un tipo de urbanización de bajo costo. Esto posibilitarla adjudicar lotes "tipo" a las familias de bajos ingresos, los cuales (excepción hecha de la ciudad de México, donde el problema ya ha adquirido caracteres irreversibles) estarían al alcance de casi cualquier presupuesto.

Una vez que la población amortizada el terreno (adquirido a precio razonable) se convertirla en un aceptable - sujeto de crédito para el eventual financiamiento de la construcción de una vivienda. Una estrategia de este tipo supone el "rescate" de la plusvalía de la tierra en favor de los grupos de población de más bajos ingresos.

Una política de fomento a la vivienda popular, promoviendo en primera instancia la adquisición del terreno, no producirá al principio el tipo de vivienda deseable... "pero hay mas probabilidades de que los tugurios planeados se conviertan en mejores viviendas, que la que de esto ocurra cuando se trata de tugurios no planeados" (24)

Es acertado, en este sentido atiende la estrategia de la Reserva Territorial que se lleva a cabo, debemos estar atentos a que su aplicación observe su finalidad que además es la planeación del desarrollo urbano en forma equilibrado, desde luego que el suelo disponible está fuera de la ciudad de México, por lo que esto debe ir aunado a la promoción y creación de polos de desarrollo en los Estados; en tal sentido apunta, "En síntesis, al interpretar el problema de la vivienda como (un déficit de unidades habitacionales modernas) en vez de un déficit de situaciones convenientes (rentas baratas, servicios públicos, comunicaciones accesibles, etc.), se han fijado objetivos inalcanzables, y por lo mismo francamente demagógicos" (25)

Por lo expuesto concluiremos que la perspectiva de una política integral de vivienda en México debe considerarse el impulso a la vivienda de interés social aplicándola en un control y uso de la Reserva Territorial sin desviaciones - en este sentido, el problema cuantitativo por el déficit requiere premura en la acción, el cambio estructural debe con-

*solidarse y ser sujeto de vigilancia, es nuestra obligación-  
y deseo creer que se está haciendo y se logrará.*

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

- (1) .- Garza, Gustavo y Steingarth, Martha. "La Acción Habitacional del Estado de México" El Colegio de México - 1982. Págs 52 a 55
- (2) .- Organización de los Estados Americanos. Definición -- del Consejo Interamericano, Económico y Social.
- (3) .- Banco de México. Circular No. 1478/63 del 21 Octubre- de 1963.  
A todas las Instituciones Bancarias.
- (4) .- CIDIV No. 8 Julio-Agosto 1979. Publicación del INDECO Pág. 45.
- (5) .- Programa Nacional de Vivienda 1979. Secretaría de -- Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Pág. 40
- (6) .- CIDIV No. 11 Enero-Febrero. 1980. Publicación del -- INDECO Pág. 73.
- (7) .- CIDIV No. 9 Septiembre-Octubre 1979. Publicación del- INDECO Pág. 16.
- (8) .- Ob. Cit, Pág. 18.
- (9) .- Ibidem, Págs. 36 y 37.
- (10).- Ibidem, Pág. 37.
- (11).- Ibidem, Págs. 38 y 39.
- (12).- Programa Nacional de Vivienda 1979. Ob. Cit. Pág. 73.
- (13).- Ibidem, Pág. 79.
- (14).- Ibidem, Pág. 79.
- (15).- Ibidem, Pág. 80.
- (16).- Ibidem, Págs. 4 y 10.
- (17).- Puente Leyva, Jesús. "El Perfil de México en 1980" 10a. Edición Ed. Siglo XXI Págs. 272, 273, 274.
- (18).- Ramírez Izquierdo, Víctor. "Asentamiento Humano, Urba- nismo y Vivienda"  
Ed. Porrúa. México 1966 Pág. 87.
- (19).- COPLAMAR. "Necesidades esenciales en México. Situa- ción actual y perspectiva" Tomo 3 Vivienda.  
Ed. Siglo XXI México 1982 Págs. 69 a 74.

- (20).- Programa Nacional de Vivienda 1979. Ob. Cit. Pág. 12.
- (21).- Puente Leyva, Jesús Ob. Cit. Pág. 260.
- (22).- *Ibidem*, Pág. 260 y 261.
- (23).- *Ibidem*, Pág. 264.
- (24).- *Ibidem*, Pág. 265.
- (25).- *Ibidem*, Pág. 266.

## C A P I T U L O   I V

### LA VIVIENDA EN MEXICO: REGIMEN JURIDICO

#### MARCO CONSTITUCIONAL

- 1.- ARTICULO 4º CONSTITUCIONAL
- 2.- ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL
  - 2.1.- APARTADO "A" FRACCION XII (ANTECEDENTES Y REFORMAS)
  - 2.2.- APARTADO "B" FRACCION XI (ANTECEDENTES Y REFORMAS)

#### MARCO REGLAMENTARIO

- 3.- LEY FEDERAL DE VIVIENDA
- 4.- LEY FEDERAL DE TRABAJO DE 1970
  - 4.1.- ANTECEDENTES: LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931
  - 4.2.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970: HABITACIONES DE LOS TRABAJADORES.
- 5.- LEY DEL INFONAVIT
- 6.- LEY DEL ISSSTE ( FOVISSSTE )
- 7.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
  - 7.1.- REFORMAS: EXPOSICION DE MOTIVOS
  - 7.2.- ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA.
- 8.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988
  - 8.1.- LA VIVIENDA EN EL P.N.D.
- 9.- PROGRAMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA VIVIENDA.
  - BIBLIOGRAFIA
  - CONCLUSIONES

## LA VIVIENDA: REGIMEN JURIDICO

### IV.- MARCO CONSTITUCIONAL

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos surgió en 1917 como resultado de la Lucha Revolucionaria, así el pueblo mexicano se daba así mismo a través de -- los Congresistas Constituyentes la Carta Magna que aún nos -- rige, la Nación en paz resurgía fortalecida, habla que acrecentarla por la vía de la institucionalización.

Si bien a 67 años de su creación, con 152 artículos, 16 de ellos transitorios, ha tenido reformas de la más diversa índole que han originado opiniones y corrientes diferentes o contrarias, algunos sugieren que se altera su esencia original y que lo importante es su aplicación, otros dirán -- que como instrumento jurídico-político debe adecuarse ya que el Derecho es adaptable a las necesidades de la sociedad en un momento determinado; ambas posiciones tienen validez, en verdad se requiere seriedad en su aplicación y modificación, la realidad es que no hay unificación de criterios en este -- sentido pero lo importante radica en que la Constitución significa la esencia del pueblo mexicano.

Aportamos datos de una publicación que en cifras nos da una idea de los cambios "La Constitución Mexicana de 1917 ha tenido, entre modificaciones, adiciones y derogaciones, -- 369 reformas a lo largo de sus 136 artículos y 16 transitorios. En números frios, el 55% de sus artículos ha sufrido alguna reforma.

La primera reforma que tuvo el texto original de la Constitución de 1917 se dio el 8 de Julio de 1921, cuando el gobierno de Alvaro Obregón modificó el artículo 73, que se --

refiere a las facultades del Congreso, reformó siete veces más la Constitución, Plutarco Elias Calles, de 1924 a 1928, - modificó la Constitución 27 veces, solo en los dos últimos años de su gobierno. Siguiendo Emilio Portes Gil, con tres; Pascual Ortiz Rubio, con cuatro; Abelardo L. Rodríguez, con 33; Lázaro Cárdenas, con 11; Manuel Avila Camacho, con 23; - Miguel Alemán Valdez, con 19; Adolfo Ruiz Cortines, con 2; - Adolfo López Mateos, con 36; Gustavo Díaz Ordaz con 46; Luis Echeverría Alvarez, con 76; José López Portillo, con 50, en lo que va del actual régimen, la Constitución ha sufrido 33 reformas.

De sus 136 artículos, solo 60 conservan el texto original, Añ de los 16 transitorios, el 14, ha sido reformado" (1)

Notamos una diferencia entre la cifra indicada al principio de 369 si sumamos la proporcionada en forma individual con respecto a los cambios que han hecho los Presidentes en su ejercicio, nos dá un total de 372 reformas; mayor contradicción guarda con el estudio que hizo el Lic. Alberto Briceño Ruiz, mismo que tiene un carácter de índice cronológico de adiciones y reformas a la Constitución, y se refiere a 307 modificaciones, en 83 artículos, quedando 53 de 136 -- sin tocar (2)

#### IV.1.- ARTICULO 4º CONSTITUCIONAL

Es necesario al iniciar el análisis de tan importante artículo para nuestra materia, aclarando que su ubicación doctrinal es la de ser un Derecho Social, la teoría Clásica que dividía al Derecho en Público y Privado ha sido superada hoy en día es totalmente aceptada una clasificación tripartita; material y formalmente esto no es una novedad ya que el surgimiento de nuestra Constitución Política llevaba noblemente desde el principio la consagración de Derechos Sociales.

Nuestra de ello es el Art. 123, del Trabajo y de la Previsión Social, y más recientemente este Artículo 4º Constitucional, en sus reformas de las que haremos mención.

Al estar en el Título de Garantías Individuales, se transforma para ser una Garantía Social, así coincidimos con grandes tratadistas nacionales como el Dr. Trueba Urbina, Mario de la Cueva y el Dr. Ignacio Burgoa, quien dice refiriéndose a las diferencias entre las garantías individuales y las sociales, "En efecto, las garantías individuales persiguen como objetivo proteger al sujeto como gobernado frente a las arbitrariedades e ilegalidades del Poder Público, frente a los desmanes de las autoridades depositarias del ejercicio de la actividad estatal soberana; por ende, la titularidad de las garantías individuales se hace extensiva a todo individuo, a toda persona, independientemente de sus condiciones peculiares. Por el contrario, las garantías sociales nacieron a título de medida jurídica para preservar a una clase social económicamente inferior y a sus componentes, ya no frente al Estado y sus autoridades como obligados directos sino ante otra clase social más pudiente materialmente hablando, y sus miembros singulares. (3)

El texto del Artículo 4º Constitucional es muy diferente en fondo, y forma del original en la Constitución de 1917, anteriormente constaba la garantía individual de Libertad con respecto al trabajo siempre y cuando no afectara a terceros o a la sociedad, con posterioridad se reforma en cuatro ocasiones; el 31 de Diciembre de 1974, el 18 de mayo de 1980, el 7 de Enero y 3 de Febrero de 1983. Para establecer la igualdad del hombre y la mujer ante la Ley, la protección a la familia, el respeto a la libertad de procreación, el derecho a la salud, a la vivienda y la protección a los menores.

Es una serie de garantías de diversa índole, en un solo Artículo Constitucional, para efectos de nuestra materia es la adición al párrafo cuarto publicada el 7 de Enero de 1983 en el gobierno actual del Presidente Miguel de la Madrid, que se consagra el fundamento y Derecho Constitucional a la Vivienda, para quedar con la siguiente leyenda "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo".

Afirma a la familia que es la célula de unidad social como la destinataria de este derecho social; por vivienda digna y decorosa debe entenderse aquella que tiene un mínimo de bienestar en cuanto a espacio y servicios disponibles, por último se refiere a "La Ley" que establecerá los instrumentos y apoyos para tal objetivo, lo interpretaremos en referencia a la Ley Federal de Vivienda de posterior publicación y a la que habremos de analizar en el marco reglamentario de este capítulo.

#### IV.2.- ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

Debemos hacer mención con orgullo, nuestra Constitución Política tuvo la distinción de ser la primera de su género en todo el mundo en incluir un artículo consagrado al Derecho de Trabajo y de la Previsión Social, en su Título -- Sexto, como consta en nuestra historia el transcurso de su elaboración y aprobación en 1916 y 1917 marcó la pauta de uno de los debates más intensos y plenos de nacionalismo, se trataba de garantizar de amplia manera la protección al trabajador en los aspectos principales de la relación jurídica de trabajo que éstos guardan con los patrones.

Dicho Artículo se encuentra dividido en 2 apartados -- "A" y "B", regulando el primero los derechos y obligaciones del capital y el trabajo a personas que indica en su inicio, tiene a la Ley Federal del Trabajo como reglamentaria, que más adelante analizaremos; por lo que respecta al segundo apartado se refiere a los empleados al servicio del Estado.

Según consta en el Índice cronológico de adiciones y reformas a la Constitución del Lic. Briseño Ruiz constan hasta este año 36 reformas al Art. 123, desde la primera publicada el 6 de Septiembre de 1929 hasta la más reciente del 17 de Noviembre de 1983; (4) Esta situación, a nuestro juicio atiende no solo al principio que se refiere al Derecho como una ciencia adaptable a las necesidades de la sociedad, sino también es, o debe ser, por que el trabajo como elemento más valioso de la producción requiere ser constantemente mejorado, y por ende la situación de los trabajadores.

Así mismo coincidimos con la doctrina que sustenta al igual que el Art. 4º Constitucional, el 123 es parte del Derecho Social que caracteriza nuestro sistema Jurídico Mexicano.

#### IV.2.1.- APARTADO "A" FRACCIÓN XII (ANTECEDENTES Y REFORMAS)

Este precepto Constitucional fue hasta fecha reciente, con la adición al Art. 4º Constitucional, la norma fundamental a la vivienda para los trabajadores.

Esta fracción del Artículo 123, ha tenido dos reformas, el 14 de febrero de 1972 y el 9 de enero de 1978; siendo la primera mencionada la que dió un rumbo diferente a las habitaciones para los trabajadores. Se han dado muy diversas opiniones a esta reforma y sus consecuentes a la Ley Federal del Trabajo, la creación del INFONAVIT y su Ley, que se originaron por ello, ya que efectivamente cambió en su totalidad el sentido inicial que tenía.

Partiendo desde que el artículo 123 no estaba dividido en dos apartados en su texto original, como lo está a la fecha; de ahí la Fracción XII marcaba textualmente:

"En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio 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".

En forma casi idéntica se estipuló en el Proyecto de Código Federal de Trabajo de 1929 y la Ley Federal del Trabajo de 1931 como observaremos en inciso posterior.

Actualmente el texto de Esta norma Constitucional dice:

Art. 123. El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de -- cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las Leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a estos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones. Se considera de utilidad social la expedición de una Ley para la creación de un organismo integrado -- por representantes del Gobierno Federal, de los -- trabajadores y de los patrones, que administre -- los recursos del fondo nacional de la vivienda. -- Dicha Ley regulará las formas y procedimientos -- conforme a las cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

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

Como decíamos se cambió el sentido original, lo cual origina opiniones diversas, así el maestro De la Cueva se inclina definitivamente en contra por haber significado una -- pérdida en un derecho ganado por los trabajadores, dice "suprimió el derecho de los trabajadores en contra de las empresas, introdujo en la Constitución la mayor mentira constitucional de nuestra historia, condonó graciosamente la obligación de las empresas e impuso al pueblo la obligación de -- constituir un fondo en beneficio de los trabajadores" y fundamenta su idea a partir del concepto, para él indeterminado de la obligación" no se atrevieron los autores de la reforma a suprimir la idea de una obligación de las empresas de proporcionar habitaciones, pero esa obligación es una nada jurdica, porque no hay un vínculo entre un trabajador y un pa--trón, quiere decir no hay una relación de acreedor a deudor" (5)

Si bien es interesante el cuestionamiento del celebre jurista, y válido en la noble intención de proteger al -- trabajador en función a su necesidad de vivienda, también -- consideramos que el sentido original de la norma constitucional, carecía de "operatividad" se imponía adecuarla a la realidad dice Baltazar Cavazos al respecto.

"Sin embargo, dicha obligación no se cumplía, porque no se encontraba debidamente reglamentada" y coincidimos en hechos reales que como producto del desarrollo del país en -- este orden con el transcurso del tiempo la hacían inoperable o de otra forma el criterio inicial parecía muy genérico, -- por ejemplo calcular la renta establecida en el medio por -- ciento valor catastral, hoy en día en que la plusvalía da un valor comercial que supera por mucho en las empresas y sobre todo una repercusión más grande en el precio de los produc--tos de estas industriales.

Otro aspecto que cambió en el tiempo era establecer la obligación para empresas que tuvieran más de cien trabajadores, dice Cavazas "Casi podría afirmar que el número de 100 trabajadores, es crítico, y que una empresa con menos de 100 puede ser más rica que otra que tenga más de ese número" (6)

Así el avance tecnológico hacia indeterminable y rígido el precepto, deben haber sido muchos los aspectos que se tomaron en cuenta para la reforma Constitucional, y la -- consecuente, como mencionamos a la Ley Federal del Trabajo y creación del INFONAVIT y su Ley, de una forma u otra los resultados indican que siempre será susceptible de mejorarse -- la situación de la vivienda para la población, en este caso -- trabajadores del apartado "A" de este importante Artículo -- Constitucional, a través de sus leyes e instituciones nacionales.

Para finalizar este inciso, y por incluirse en el -- apartado indicado es la penúltima fracción la que refiere -- una variante del mismo aspecto habitacional.

XXX. Así mismo, serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados.

Es notable que desde su creación en 1917 junto a las demás, esta fracción no ha sufrido una sola variante en 67 años, y es posible afirmar que las sociedades cooperativas de vivienda, debidamente reguladas por la "Ley de Sociedades Cooperativas", tiene un especial impulso en nuestros días debido a las circunstancias que prevalecen en el medio finan--

ciero nacional y que son contempladas en la nueva "Ley Federal de Vivienda" como muestra de ser una solución viable al problema habitacional, efectivamente la vivienda cooperativa es importante en su función operativa, siendo un tema que am  
pliamos en el inciso respectivo del capítulo anterior, de es  
te trabajo.

IV.2.2.- APARTADO "B" FRACCIÓN XI (ANTECEDENTES Y REFORMAS)

La norma Constitucional contenida en esta fracción - XI del Apartado "B" del artículo del Trabajo y Previsión Social, y que se divide en "letras", significa elevar a la Carta Magna la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado.

Este Apartado ha tenido 6 modificaciones, entre reformas y adiciones, en la fracción XI específicamente han sido dos, es la del 10 de Noviembre de 1972 que se hizo al inciso F) que nos interesa para efectos de nuestra materia.

Actualmente tiene el siguiente texto:

B. Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito Federal y sus Trabajadores:

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

F) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones ba ratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados.

Además la fracción XI incluye como elementos de seguridad social para el trabajador, la cobertura por accidentes y enfermedades profesionales o no, la garantía de conservar el empleo, maternidad, jubilación, invalidez, vejez, y muerte; la asistencia médica a familiares; establecimiento de centros vacacionales y tiendas económicas.

Observamos que la reforma que tuvo el inciso F) se hizo en el mismo año que la de la fracción XII del apartado "A", la relación es simple, se consideró un impulso especial a la seguridad social en forma integral, lo ratifica la acti

vidad del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado, no obstante ser de anterior creación, se define claramente con posterioridad la vivienda de estas personas como ámbito de la seguridad social, con motivo del Decreto que hace el autor de la reforma Lic. Luis Echeverría en su gobierno, el 21 de Diciembre de 1972 y mediante el cual se crea el Fondo de la Vivienda del ISSSTE, a través de las reformas a la Ley de este organismo en su Capítulo VI, para quedar "De las habitaciones para trabajadores, de los préstamos hipotecarios y del fondo de la vivienda".

Si bien posteriormente en el Gobierno del Lic. Miguel de la Madrid se abroga esta Ley y se crea una nueva, para bien, ya que amplía la operatividad del Instituto y del Fondo de la Vivienda, ya posteriormente la revisaremos en el inciso de nuestro capítulo que corresponde; sirva como antecedente.

Lo importante de estas acciones y reformas es observar que el Estado y la población están mayormente concientes de la importancia de su Seguridad Social, no solo ha sido -- privativo del ISSSTE el impulso a la vivienda como ámbito de nuestra materia, la mayoría de las entidades públicas cuentan con programas de vivienda, ya en la Administración Pública Federal centralizada y descentralizada, ya en los Estados de la Federación e incluso recientemente en los Municipios.

## MARCO REGLAMENTARIO

### IV.3.- LEY FEDERAL DE VIVIENDA

Esta Ley es reglamentaria del Artículo 4º Constitucional, conforme a la reforma del año de 1983 que ya mencionamos en el análisis respectivo, y por lo tanto es la consecución de la misma en una Ley Federal.

Fue el 28 de Noviembre de 1983 cuando el Presidente Lic. Miguel de la Madrid, envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley, siendo analizada y aprobada en ese periodo ordinario de sesiones; publicada el 7 de febrero de 1984 iniciado su vigencia el día posterior de su publicación.

Consta de ocho capítulos, en 65 artículos y 3 transitorios, distribuidos de la siguiente manera:

#### Capítulo 1 Disposiciones Generales

Son de orden público e interés social, con base en la política general de vivienda conducirán el desarrollo y promoción de la Administración Pública Federal, su coordinación con Estados, Municipios y organizaciones de los sectores social y privado (Art. 1º )

Los lineamientos de la política nacional de vivienda son: el acceso a la vivienda de la población urbana y rural de bajos ingresos; la Constitución de reservas territoriales (en capítulo anterior mencionamos la importancia y los motivos para hacerlo); mecanismos de financiamiento que canalizan recursos a las clases desprotegidas; integración de un Sistema Nacional de Vivienda; promoción en la participación de los sectores social y privado estableciendo los estímulos

correspondientes; mejoramiento del inventario y de los procesos de producción; impulso a la función de ordenación territorial; apoyo a la infraestructura y parques de materiales, autoconstrucción y cooperativas de vivienda; integración al entorno ecológico y difusión de los programas públicos habitacionales, (Art. 2º ).

Establece el Sistema Nacional de Vivienda como un conjunto de relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas. También establecerá que será vivienda de interés social aquella vivienda terminada cuyo valor no exceda de multiplicar por 10 el salario mínimo elevado al año (Art. 3º )

Indica a las entidades públicas encargados de ejecutar y financiar programas de vivienda a los trabajadores del Artículo 123 Constitucional que se regirán por las leyes respectivas, coordinando sus lineamientos, a esta Ley, el Plan Nacional de Desarrollo y la Ley de Planeación, (Art. 5º )

Facultades y obligaciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; como coordinador, del Sistema de Vivienda y programas habitacionales; actividades de vigilancia; promoción y fomentar las sociedades cooperativas, parques de materiales, de investigaciones tecnológicas y criterios ecológicos (Art. 6º )

Capítulo 11 De la programación de las acciones públicas de vivienda.

A través de: El Programa Sectorial de Vivienda (que será formulado por la SEDUE, Art. 8º ); los programas institucionales de la Administración Pública Federal y los programas operativos anuales de la SEDUE (Art. 7º ).

Bases y lineamientos mínimos que deberá contener el Programa Sectorial de Vivienda (Art. 9 y 10)

Los apoyos que deberán brindar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para el cumplimiento del Programa Sectorial de Vivienda (Art. 11)

Obligatoriedad del P.S.V. a todas las entidades y dependencias en su ámbito de competencia (Art. 12)

Establece la evaluación anual a dicho programa para determinar el cumplimiento de objetivos o en base a los resultados hacer las adecuaciones (Art. 13)

Los programas institucionales de vivienda deberán ajustarse al P.S.V. (Art. 14)

Contenido que deben tener los programas operativos anuales de las entidades que ejecuten acciones de vivienda, se enviarán a la SEDUE para que ésta dé un dictamen a la Secretaría de Programación y Presupuesto. (Art. 15)

Estas entidades deberán rendir informes a la SEDUE (Art. 16)

La SEDUE propondrá medidas de financiamiento y estímulo para los programas de vivienda (Art. 17)

Requisitos que deben cumplir las entidades que lleven a cabo acciones para la vivienda rural (Art. 18)

Capítulo III del suelo para la vivienda.

Se considera de utilidad pública la adquisición de

tierra para construcción de vivienda de interés social o para reserva territorial (Art. 19)

Apoyos preferentes del Gobierno Federal destinados a esta finalidad (Art. 20)

Asignación o enajenación de suelo de propiedad federal para la ejecución de fraccionamientos populares (Art. 21)

La SEDUE realizará estudios que determinen a nivel nacional los requerimientos de tierra urbana para vivienda (Art. 22)

Las entidades de la Administración Pública Federal podrán adquirir y enajenar predios destinados a vivienda previa autorización de la SEDUE (Art. 23)

El Gobierno Federal podrá transmitir áreas o predios del dominio privado de la Federación, conforme a la Ley General de Bienes Nacionales, a los Estados, Municipios, organizaciones y grupos sociales con objeto de desarrollar fraccionamientos que atiendan a las necesidades de vivienda de interés social, previa calificación y clasificación que hará la SEDUE de un catálogo de terrenos (Arts. 24, 25, 26, 27 y 28)

Se establecen sanciones penales y administrativas a particulares y Servidores Públicos que no destinen los predios del dominio privado de la Federación a las personas de la fracción 1 del Art. 21 y fracción 11 del Art. 27. (Ingresos hasta 4 veces el salario mínimo, o que tengan otro inmueble).

#### Capítulo IV De la Producción y Distribución de Materiales de Construcción para la Vivienda.

Se consideran de interés social; por lo que se impulsará la productividad, y la participación de los sectores social y privado para reducir costos y asegurar abasto; se atenderá preferentemente a las sociedades cooperativas; se promoverá la explotación de bancos de materiales básicos de construcción; las dependencias podrán celebrar convenios a este efecto; se integrará un paquete de materiales básicos de construcción, los mecanismos de distribución, almacenamiento, transformación y transporte, las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial y la de Energía, Minas e Industria paraestatal vigilarán dichas autorizaciones, concesiones y permisos. Se determinarán centros de consumo y de asortía con disposiciones que eviten la intermediación y especulación. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tomará medidas a fin de que las instituciones de banca y crediticias apoyen financieramente los parques de materiales (Arts. 30 a 37)

#### Capítulo V De las normas y tecnología para la vivienda.

Las acciones para la producción y mejoramiento de vivienda se sujetarán a normas de diseño y tecnología, uso y aprovechamiento que: consideren espacio interior y exterior con elementos funcionales de habitabilidad que se consideren calidad y tipo de materiales, utilización de ecotécnicas, sistemas de construcción. La SEDUE promoverá la aplicación de tecnologías de bajo costo. La SECOFIN dictará disposiciones que regulen la transferencia de tecnología. La Administración Pública Federal propiciará la administración de unidades habitacionales a cargo de los usuarios (Arts. 38 a 44)

Capítulo VI Del otorgamiento de crédito y asignación de vivienda.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público expedirá reglas de operación y otorgamiento de créditos para vivienda a excepción de los organismos que lo hacen con los trabajadores conforme al Art. 123 Constitucional. Se dará preferencia a las personas de bajos ingresos. Se establecerá en el clausulado contractual la estipulación de que el adquirente solo podrá transferir sus derechos de propiedad a otra persona que reúna los mismos requisitos, de lo contrario será nula la transmisión, así como destinar la vivienda a un fin distinto, se podrá constituir como patrimonio de familia; -- las notarías deberán vigilar las operaciones en que intervengan. Se dará publicidad a los listados de beneficiarios y de asignación de viviendas (Arts. 45 a 48)

Capítulo VII De las sociedades cooperativas de vivienda.

Determina el objeto y tipos de estas sociedades y que funciones conforme a la Ley General de Sociedades Cooperativas, su constitución y modificaciones, podrán adquirir los bienes necesarios enajenar los materiales que constituyan, establecer la administración y mantenimiento de las viviendas; solo entregarán estas viviendas a sus socios. La vigilancia de estas normas estará a cargo de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (Arts. 49 a 56)

Capítulo VIII De la coordinación con los Estados y Municipios y concertación con los sectores social y privado.

El Ejecutivo Federal a través de la SEDUE celebrará con los Estados y Municipios los acuerdos y convenios de --

coordinación en los que opera el apoyo al Sistema Nacional de Vivienda; establece las referencias y los efectos de estos actos jurídicos; se gestionará la creación de Comités Estatales de Normas y Promoción de Vivienda y determina sus funciones, promoviendo la participación de los sectores social y privado; la SEDUE celebrará convenios de concertación con las Cámaras de Industria y Comercio y demás asociaciones de profesionistas que estén interesados, en los términos de la Ley de Planeación; por último, otorga el recurso de revisión administrativa a los particulares inconformes, (Arts. - 57 a 65)

Tres artículos transitorios que indican la fecha de su vigencia, deroga las disposiciones que contravengan la Ley y da un plazo de 180 para que el Gobierno Federal promueva la celebración de los convenios de coordinación con los Estados y Municipios.

Comentariamos de esta Ley Federal de Vivienda, que a nuestro entender, representa la sistematización de la experiencia y necesidades habitacionales del país, apoyada también en la experiencia de nuestro régimen jurídico vivendístico, trata de aprovechar el conocimiento obtenido de programas y planes anteriores como el Programa Nacional de Vivienda de 1979, es un logro que se expida una Ley de esta naturaleza ya que hasta ahora se protegía directamente a los trabajadores del Artículo 123, esta Ley prevee a las clases más desprotegidas, lo cual le da un sentido a la vivienda eminentemente de seguridad social, abarca los aspectos que estaban comprobados resultaban problemáticos en la experiencia, como la especulación del suelo y propiamente la vivienda; la necesidad de apoyar la autoconstrucción, cooperativismo, materiales; en una política de vivienda que sea ampliamente apoyada en lo financiero, descentralizada, coor-

dinada administrativamente tanto horizontal como vertical en su organización y la participación activa de los sectores so  
cial y privado.

Serla prematuro emitir juicios positivos o negativos que sean definitivos, los resultados esperados deben ser los mejores, la determinación política de los responsables en su ejecución que incluye a la colectividad entera está dada, de  
seamos que no se derogue sin meditación compartida, un voto-  
de confianza por su aplicación eficiente.

#### IV.4.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970

##### 4.1.- ANTECEDENTES: LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931

Anterior a esta Ley Federal del Trabajo de 1931 fue el Proyecto de Código Federal de Trabajo del año de 1929 que sometió el Lic. Emilio Portes Gil, Presidente de la República a la consideración del H. Congreso de la Unión, este proyecto en su Edición oficial de la entonces Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, tuvo en su Comisión Redactora a Distinguidos juristas como fueron los Licenciados Enrique Delhumeau, Praxedis Balboa y Alfredo Iñarritu; consta de una amplia exposición de motivos de sus capítulos por parte del Presidente de la República, así como 639 artículos y 8 transitorios, divididos en 4 libros.

Por lo que respecta a la vivienda, se refiere a las habitaciones de los trabajadores, en el primero de estos libros al inicio de su parte segunda "De los derechos y de las obligaciones de patrones y trabajadores en las diversas clases de trabajo", el Capítulo 1 "De los Patrones", donde dice "artículo 139.- Son obligaciones de los patrones; fracción segunda.

II.- Proporcionar a los trabajadores habitaciones comodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento -- mensual del valor catastral de las fincas. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, los patrones deberán cumplir con la obligación que les impone esta fracción. (7)

Aconteció que este Proyecto encontró fuerte oposición al incluir el principio de sindicación única, por lo que fue hasta 1931 en el Gobierno del Ing. Pascual Ortiz Rubio, que se promulgó la Ley Federal del Trabajo contiene 685 artículos y 14 transitorios, divididos en 11 títulos y es en el segundo de éstos, Capítulo VIII inscribiendo, ahora aparte, "De las obligaciones de los patrones", que dice "Artículo III.- Son obligaciones de los patrones.

III.- En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán esta obligación.

El Ejecutivo Federal y los de las entidades federativas, en su caso, atendiendo a las necesidades de los trabajadores, a la clase y duración del trabajo, al lugar de su ejecución y a las posibilidades económicas de los patrones, expedirán un reglamento para que los patrones cumplan con esta obligación. (8)

Si observamos las diferencias entre el proyecto de Código de 1929 y la Ley Federal del Trabajo de 1931, notaremos que esta última aclara que tipo de negociaciones o empresas estarán obligadas a proporcionar habitaciones a los trabajadores, que constituye en ambas viviendas en arrendamien-

to, la Ley incluye la facultad del Ejecutivo Federal y de los Gobiernos de los Estados de expedir un reglamento que contemple las necesidades de los trabajadores, circunstancias específicas del trabajo y posibilidades de los patrones a fin de que fuera cumplida esta obligación.

#### IV.4.2.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970: HABITACIONES DE LOS TRABAJADORES

Esta Ley es reglamentaria del Artículo 123 Constitucional, en su apartado "A", es decir "Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo" y actualmente es vigente ya que vino a abrogar la de 1931 que lo habla sido por 49 años, consta de 1010 artículos y 12 transitorios, promulgada en el Gobierno del Lic. Gustavo Díaz Ordaz, fue publicada el 1º de abril de 1970 y que conforme a su artículo 1º transitorio entra en vigor el 1º de mayo de 1970, con excepción de los artículos 71 y 87 que lo hicieron el 1º de julio y el 80 que entró en vigor el 1º de septiembre del mismo año.

Dicha Ley se encuentra dividida en 16 Títulos y es el Título Cuarto, "Derecho y Obligaciones de los Trabajadores y de los Patrones" Capítulo III que se refiere a las habitaciones de los trabajadores" de los artículos 136 a 153 que nos interesa para efectos del análisis al marco reglamentario de la vivienda en México.

Es interesante hacer un parentesis con respecto a su proceso de formación que en principio surge como una necesidad de actualizar la legislación laboral como respuesta al desarrollo industrial del país, así relata el Maestro Mario de la Cueva, quien fue uno de los principales autores de esta Ley, que una primera Comisión redactora fue encargada en el gobierno del Licenciado Adolfo López Mateos, pero que no fue sino hasta 1967 que se forma una segunda comisión que presenta al Lic. Díaz Ordaz a través del Secretario del Trabajo en los inicios de 1968 un segundo proyecto que por ins-

trucciones del Ejecutivo Federal se envía a los sectores sociales en calidad de anteproyecto a fin de que expresen su opinión.

La clase trabajadora fue abundante en sus opiniones, no así la patronal que se abstuvo de comentarios en lo sustantivo que solo debía reformarse procesalmente; en diciembre de ese año turna el Presidente de la República la Iniciativa de nueva Ley Federal de Trabajo a la Cámara de Diputados, es entonces cuando la clase patronal a través de sus representantes envía un estudio que dividía en tres partes fundamentales: aspectos no objetables, aspectos objetables y aspectos inaceptables. Fue en esta última categoría donde se incluye el capítulo de habitaciones de los trabajadores, con cluyendo que no debería reglamentarse la obligación constitucional y negándose a cualquier sugerencia (9)

No obstante fue aprobado, siendo breve su vigencia - ya que fueron reformados en su totalidad los artículos 136 a 151 inclusive, el 25 de abril de 1974 en el gobierno del Licenciado Luis Echeverría, se adecuaron con motivo de la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y la Ley que le dió vida, misma que también analizaremos, previa reforma Constitucional de fecha 14 de febrero de 1972 al Artículo 123 apartado "A" fracción XII, - que mencionamos en el inciso previo correspondiente.

El nuevo Capítulo III del Título Cuarto de la Ley Federal del Trabajo marca los lineamientos generales y operatividad básica del Fondo Nacional de la vivienda, así el artículo 136 determina las aportaciones del 5% de los salarios - que deben dar las empresas, esta fórmula se pensó primero - que fuera 2% aportación patronal, 2% los trabajadores y 2% - el Estado, se puede expresar de esta forma: 2,2,2; después -

se propuso 4,0,2 en ese orden, finalmente quedó 5,0,0, es decir el 5% a cargo de los patrones, pero deducible por lo que en realidad en 2.5-0-2.5.

Los subsecuentes artículos se refieren a su finalidad (137), administración de los recursos (138), coordinación (139 y 140), naturaleza jurídica (141 a 147), modalidades (148), adjudicación y formas de esta (149 a 151) y por último el derecho a ejercer acciones procesales correspondientes ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje. (152 y 153). (10)

Con motivo del pasado periodo ordinario de sesiones de 1983 se reformó la fracción III del artículo 110 la Ley Federal de Trabajo, para quedar como sigue:

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

III.- Pago de abonos para cubrir préstamos o créditos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, de las sociedades nacionales de crédito destinados a la adquisición, construcción, reparación, ampliación o mejora de casa habitación o al pago de pasivos derivados de estos conceptos. Asimismo o aquellos trabajadores a quienes se les haya otorgado un crédito para la adquisición de vivienda ubicada en conjuntos habitacionales financiados por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores se les descontará el 1% del salario a que se refiere el Artículo 143 de esta Ley, que se destinará a cubrir los gastos que se erogen por concepto de administración, operación y mantenimiento del conjunto habitacional de que se trate.

Estos descuentos deberán haber sido aceptados y pactados libremente por el trabajador.

Las diferencias al texto anterior y las reformas está en la inclusión de "o créditos provenientes de las dependencias y entidades públicas o de las sociedades nacionales de crédito", lo que significa que se amplía a estas, además del INFONAVIT el descuento del 1% sobre el salario del trabajador.

La medida fue de carácter financiero, esto se desprende de la exposición de motivos que apoya la reforma, dado como antecedente del decreto de 30 de diciembre de 1981 en que se autoriza el descuento del 1% el INFONAVIT, se indica que la ampliación tiene por objeto "facilitar la consecución y pago de los créditos para vivienda otorgados a los trabajadores, obteniendo amplia seguridad en la recuperación de los mismos, evitando desplazamientos innecesarios de los acreditados para efectuar sus amortizaciones los gastos de cobranza y pago de intereses moratorios".

Previo a la aprobación por la Cámara de Diputados, el Ejecutivo Federal envió dos Iniciativas en forma de "Alternativa 1 y 2", siendo la primera de estas la que se decidió de serla aprobarse, misma que hoy es una reforma legal al Art. 110 fracción III de la Ley Federal de Trabajo.

#### IV.5.- LEY DEL INFONAVIT

La Ley del INFONAVIT que es reglamentaria del Artículo 123 Constitucional, fracción XII y es contemplada por la Ley Federal del Trabajo en su Título Cuarto, Capítulo Segundo, consta de 68 artículos y 4 transitorios; se complementa para su mejor funcionamiento en aspectos que se decidieron precisar en ordenamientos aparte con:

Bases para determinar las organizaciones nacionales de trabajadores y patrones que deben intervenir en la designación de los miembros de la Asamblea General del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores.

Relación de las organizaciones nacionales de trabajadores y patrones que intervendrán en los nombramientos de sus representantes en la Asamblea General del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores.

Reglamento de la Comisión de Inconformidades y de la valuación de INFONAVIT.

Reglamento para efectuar y enterar descuentos al INFONAVIT.

Reglas generales para el otorgamiento de créditos del INFONAVIT.

Instructivo para la inscripción de trabajadores y patrones en el INFONAVIT.

Instructivo para acreditar las aportaciones en favor de cada trabajador.

Reglamento para la continuación voluntaria dentro del régimen del INFONAVIT.

La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda, entró en vigor el día 24 de abril de 1972. Es de utili-

dad pública y de observancia general en toda la República, - ya que es una Ley Federal y va a regir a un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Los objetivos de esta Ley y el Instituto son los de administrar los recursos de Fondo Nacional de la Vivienda, - así como establecer y coordinar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores en general obtener créditos - para adquirir, construir, mejorar o reparar su casa habitación o hacer el pago de pasivos adquiridos por los conceptos anteriores.

Para cumplir esos objetivos, dispone de los recursos del fondo financiero constituido con las aportaciones patronales del 5% sobre el salario del trabajador. Las empresas hacen esta aportación bimestral a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que ésta la entregue al INFONAVIT 15 días después, y se forme una cuenta individual a favor de cada trabajador. Asimismo, el patrimonio del Instituto se integrará por aportaciones o conceptos de ingresos diferentes que son:

- a) Las aportaciones a cargo de los patrones.
- b) Aportaciones en numerarios, o servicios, o subsidios que haga al Gobierno.
- c) Con los rendimientos que obtenga de las inversiones que haga de los recursos señalados en los incisos b) y c)

Los trabajadores destinatarios de estos créditos, -- son todas aquellas personas que presten a otra persona física o moral un trabajo personal subordinado y que mantengan una relación contractual con una empresa agrícola, industrial, minera, o de cualquier tipo, pero quedan excluidas de

este régimen los trabajadores domésticos, a domicilio, y los deportistas profesionales; así como por razones obvias, los trabajadores que prestan sus servicios al Gobierno Federal y del Distrito Federal. Es decir, estos últimos, ya están contemplados en la Ley del ISSSTE.

En principio todo patrón tiene la obligación de inscribir a sus trabajadores y aportar las cuotas respectivas. Si no lo hiciera, el Instituto tiene la facultad legal de inscribir al trabajador por su propia instancia o sin que medie gestión alguna.

La asignación de los créditos de los recursos disponibles son "para este año, el 50% para trabajadores con ingresos de entre 1 y 1.25 veces el salario mínimo; 35% para las que perciben 2 veces el salario mínimo y 15% para quienes reciben salarios superiores a estos niveles" (11) sin que ningún caso se otorgue financiamiento superior al que correspondería a un trabajador con ingresos de hasta 3 veces el salario mínimo.

Es importante destacar que el origen geográfico de las aportaciones influye en la designación de créditos del INFONAVIT, que busca el equilibrio entre las diferentes regiones y localidades y para lo cual, otorga los créditos de acuerdo con el presupuesto con que cuenta. Y aunque creemos que tiene sus preferencias regionales, este Instituto ha seguido un plan para contribuir a la desconcentración de la vida nacional y ha establecido Delegaciones Regionales en todo el país, ya que el trabajador tiene el derecho de ejercer su crédito otorgado, en el lugar que designe.

Asimismo, merece señalarse el hecho de que los créditos que otorga el INFONAVIT a los trabajadores, están exen-

tos de impuestos, derechos y cualquier otra contribución a la Federación, al D.F. y a los Estados, y que están cubiertos por un seguro en caso de jubilación, de incapacidad total permanente, o muerte, entregándose al trabajador o al beneficiario en su caso, el importe del depósito que tenga a su favor, y liberándose de las obligaciones derivadas del crédito.

En el caso de que deje de existir una relación de trabajo, se le otorga al trabajador una prórroga de un año, sin causar intereses, para el pago de su préstamo; si regresara a sus labores, se suspenderá esta prórroga. De esta forma se impiden las sucesivas altas y bajas que implican gastos administrativos, y se mantienen los depósitos a favor del trabajador.

Otra garantía que se contiene, es que el trabajador que tenga más de 50 años y deja de estar sujeto a una relación laboral, si su patrón hubiera hecho aportaciones, tiene derecho a la entrega de sus depósitos o a continuar voluntariamente dentro del régimen del Instituto.

En este momento cabe señalar que la relación existente entre el Instituto y sus trabajadores, se regula por la Ley Federal del Trabajo, por lo que éstos también tienen derecho a adquirir créditos del propio Instituto donde laboran a través de su Sindicato una vez que reúnen los requisitos legales, en el caso de inconformidad de parte de los trabajadores o de los patrones por un acto del Instituto, que afecte sus derechos, podrán promover los afectados ante el propio Instituto un recurso de Inconformidad, en la forma y términos que el reglamento del propio Instituto determine. Una vez agotado este recurso, y si subsiste la inconformidad, se resolverá ante los Tribunales competentes como lo es la Jun-

ta Federal de Conciliación y Arbitraje; o en el caso de controversias entre los patrones y el Instituto, se abocarán a la resolución del Tribunal Fiscal de la Federación.

En ambos casos, es opcional agotar primeramente el Recurso, o si lo prefriere, acudir directamente a los Tribunales competentes.

Otro aspecto del marco jurídico del derecho de los trabajadores a una vivienda, en relación con otras ramas del derecho, la encontramos en los casos en que las multas a que sean acreedores los patrones por incumplimiento de sus obligaciones, serán impuestas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de acuerdo con los reglamentos respectivos así como en el caso de que retarden en el pago de sus cuotas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, causando recargos y, en su caso gastos de ejecución conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación; este mismo ordenamiento en uno de sus preceptos establece que comete delito equiparable al de defraudación fiscal quien haga uso de engaño, aproveche error, simule algún acto jurídico u oculte datos para omitir total o parcialmente el pago de las aportaciones o el entero de descuentos realizados.

Por lo que respecta a materia penal, se equipara al delito de fraude tipificado en el Código Penal para el D.F. en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal; y se sancionará también como fraude el hecho de obtener créditos o recibir los depósitos a que se refiere la Ley que nos ocupa, sin tener derecho a estos ya sea mediante engaño, simulación o sustitución de personas.

La estructura interna del INFONAVIT en sus funciones y en su administración está integrada por: Dirección General Asamblea General y un Consejo de Administración, que son sus

órganos de gobierno decisivos, y que están integrados de una manera tripartita y equitativa. Así, la Asamblea General se encuentra integrada por 45 miembros los cuales son designados: 15 por el Ejecutivo Federal, 15 por las organizaciones nacionales patronales y 15 por las organizaciones nacionales de trabajadores quienes duran en su cargo 6 años aunque podrán ser removidos libremente. Esta Asamblea funge como la máxima autoridad del Instituto, aunque su misión en la práctica se reduce principalmente a revisar y aprobar el plan de labores y el presupuesto, reuniéndose en fechas fijas dos veces por año.

El consejo de Administración se integra por 15 miembros designados por la Asamblea General en forma igualmente tripartita: 5 a proposición del Gobierno Federal, 5 de los representantes patronales, y 5 de los representantes de los trabajadores. Los miembros de este Consejo no podrán formar parte de la Asamblea General, durante su cargo igualmente 6 años; es el órgano de gobierno más importante pues, en general dicta las políticas del Instituto y se reúne por lo menos dos veces al mes.

Además del Director General existe un Director por los trabajadores y otro por los empresarios, llamados Directores Sectoriales. También existen Comisiones como la de Inconformidades y de valuación, las Consultivas Regionales y la de Vigilancia; esta última formada también por 3 representantes de cada sector, y se reúnen una vez por mes para supervisar el cumplimiento de las metas de la Institución, fungiendo además como supervisora de aspectos administrativos, contables y financiero.

Recordando finalmente que para la producción de vivienda además de los planes incide el financiamiento, la re-

serva territorial con que se cuenta y el criterio para determinar la adquisición de suelo para construir, el diseño de la vivienda para considerar a qué tipo de familias se van a destinar (cosas que en la realidad rara vez se toma en cuenta), la construcción de éstas se otorgan a empresas privadas que se digna el Consejo de Administración elegidas de un padrón de contratistas que posee. Por lo tanto, este Instituto está exento del control de la Secretaría de Programación y Presupuesto, pues se le considera un organismo de crédito por la Ley de Contratos de Obras, y esta Secretaría constituye el organismo estatal que debe fiscalizar las obras realizadas o promovidas por el Estado.

Por estas razones y otros gastos indirectos, los costos de construcción y en su caso de urbanización, aumenta el precio de la vivienda al considerar el costo, el precio y el avalúo que hace el Instituto para determinarlo.

Una vez que el trabajador adquiere una vivienda, se le transfiere en propiedad junto con el terreno, aplicándose el régimen de propiedad en condominio a espacios comunes en los conjuntos habitacionales, no pudiendo el beneficiario enajenar ni gravar la propiedad sin consentimiento de la Institución, y en caso de hacerlo, se dará por vencido el crédito otorgado.

Haremos mención sobre algunos datos del informe del Director General del Instituto que atendió con motivo del Programa Nacional de Vivienda de 1979, dice "a la fecha, los recursos totales del INFONAVIT suman 52,000 millones de pesos, Hasta el año de 1978 se habla terminado la construcción de 152,234 viviendas y se hablan otorgado en adición, 13,000 créditos para que los trabajadores pudieran adquirir o mejorar su vivienda. En 1979, terminarán alrededor de 39,000 vi

viviendas que es la cifra más alta alcanzada en toda la vida de esta Institución. Además, se otorgarán 10,000 créditos para las otras líneas, cifra que es también la más alta que se ha logrado hasta la fecha.

Se estima que al finalizar el año de 1982, el INFONA VIT habrá financiado la construcción de aproximadamente -- 350,000 viviendas, de las cuales se terminarán alrededor de 320,000. Además, se habrán otorgado 50,000 créditos para la adquisición de vivienda propiedad de terceros, la construcción en terreno propio o mejoramiento o ampliación de vivienda y pago de Pasivos. En consecuencia las acciones de vivienda que pudiéramos considerar como ya concluidas a fines de 1982 ascenderán a 370,000. Si ellas se suman las 30,000 viviendas que se estima quedarán en proceso para 1983, se llegará a un total de 400,000 acciones de viviendas en números redondos." (12)

La cifra de 400,000 acciones se entiende que abarca los 12 años de actividad del Instituto; conforme al dato aproximado que dimos en el inciso del aspecto cuantitativo del problema habitacional del capítulo anterior, en las proyecciones de demanda para el año 2000 y calculando anualmente; esta es la cifra aproximada que debe ejecutarse para cumplir en estricto sentido con proporcionar vivienda a toda población, en otras palabras lo que este organismo ha hecho en 12 años de su existencia, en 1984 debe ser por año hasta el 2000 en forma consecutiva y confiando en las estadísticas actuales de incremento de habitantes y por lo tanto de demanda

Existen otros datos que hablan de necesidades 3 veces superiores, en los mismos términos, que la cifra que acabamos de proporcionar, y que también mencionamos en la parte respectiva de este trabajo; así llevamos los números a objetivos que se ofrecen inalcanzables.

Se establece claramente, que el Instituto en este caso fué un ejemplo, ya que sabemos que solo abarca el sector de los trabajadores, por cierto el de mayor protección, y la representación fué de una demanda global, en el que interviene toda la colectividad sin variar nuestra idea que es el Estado como forma de Gobierno quien mayormente tiene la obligación, ya sea construyendo, ya financiando o bien coordinando y supervisando las acciones habitacionales de los demás sectores, privado y social, en un esfuerzo nacional.

#### IV.6.- LEY DEL ISSSTE (FOVISSSTE)

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado y el Fondo de la Vivienda dependiente del mismo con la Ley que determina su creación, es reglamentaria del Artículo 123 Constitucional, Apartado "B" en su Fracción XI.

Este Instituto tiene carácter de Organismo Público - Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios. Entre algunas de las prestaciones que tiene a su cargo, podemos señalar: Seguros por enfermedad, accidente de trabajo, invalidez o muerte; así como servicios que eleven el nivel de vida y mejoren técnica y culturalmente al servidor público y a su familia. Asimismo, créditos para la adquisición en propiedad de casas o terrenos para la construcción de las mismas, destinadas a la habitación familiar del trabajador. Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto, y préstamos hipotecarios.

Por Decreto de fecha 27 de diciembre de 1983, el Ejecutivo Federal tuvo a bien publicar la "Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado", que entró en vigor el 1º de Enero de 1984; consta de 196 artículos y 11 transitorios en 6 títulos esta Ley vino a abrogar la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado del 28 de Diciembre de 1959. En lo substancial, ambas contienen las mismas prestaciones; en cuanto a la materia que estudiamos esta nueva Ley comprende un capítulo denominado "De la Vivienda" que abarca en dos secciones lo que en la anterior estaba desarrollado en tres, siendo una síntesis de los señalamientos que rigen el derecho de los trabajadores del Estado a una vivienda digna.

La nueva Ley que analizamos, será aplicada a los trabajadores al servicio civil de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal así como a los pensionistas y a los familiares derecho habientes de los mismos; a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Poderes de la Unión, y de la Administración Pública de los Estados y los Municipios en los términos de los convenios que celebren con el Instituto; a los Diputados y Senadores que durante su mandato constitucional se incorporen individual y voluntariamente al régimen de esta Ley; y a las agrupaciones o entidades que con acuerdo de la Junta Directiva se incorporen al mismo.

Estableciéndose en la misma Ley, en la Sección Primera del Capítulo VII (Arts. 100 a 126) "De la Vivienda", el marco jurídico del objeto y fin del Fondo de la Vivienda a que se refiere el artículo 123, apartado B de la Constitución y el artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como los recursos y organización del mismo.

La sección segunda del mismo capítulo (Arts. 127 a 136), se refiere al marco jurídico dentro del cual se actuará en lo referente a préstamos hipotecarios, estableciendo que los trabajadores que hayan contribuido con sus cuotas durante un término de 6 meses al Instituto, ya están en posibilidad de obtener créditos con garantía hipotecaria; en primer lugar sobre inmuebles urbanos.

Los fines a los que se deben canalizar estos préstamos, se limitan a la adquisición de terrenos para la construcción de la propia casa del trabajador o para la adquisición de casa ya edificada, en las que habitará el beneficiario.

También se podrá destinar dicho préstamo para reparar, mejorar la casa en que ya viva o liberarla de algún gravamen que afecte su propiedad.

Estos créditos son muy amplios y de diversas clases, teniendo igualmente facilidades para su pago.

El monto del crédito lo determinará el Instituto en base a su tabla formulada con el objeto de que el pago del crédito otorgado y que se tiene que amortizar en pagos quincenales, estos no excedan del 50% de 1 sueldo que percibe el Trabajador; y en caso de que tenga otros salarios fijos comparables que puedan acumularse para la amortización de préstamo, este podrá sobrepasar el máximo, fijado en forma proporcional. Esta es una medida adecuada, ya que en la mayoría de los casos los padres de familia tienen necesidad de desempeñar dos empleos para poder subsistir. Asimismo, podrán otorgarse créditos mancomunados cuando ambos cónyuges sean empleados federales.

Otra característica que toma en cuenta el Instituto para otorgar el crédito hipotecario aparte del salario que percibe el trabajador, es el valor comercial del inmueble materia de préstamo. Este préstamo no excederá del 85% del valor determinado por el Instituto, pero en el caso de que el trabajador no estuviese de acuerdo con el valor establecido, podrá nombrar un perito particular. Si hubiese discrepancia entre los dos dictámenes periciales, se nombrará un perito tercero en discordia, siendo la Junta Directiva la que resolverá en definitiva.

Asimismo, se prevé la situación de que desafortunadamente fallezca el trabajador; entonces, el Instituto cancelará el crédito en favor de sus beneficiarios y con cargo al

fondo especial creado por el Instituto, que tiene por objeto liquidar los créditos por préstamos hipotecarios o derivados de los contratos de compra-venta que queden insolutos a la muerte del trabajador.

Si por alguna causa el trabajador no puede cubrir -- oportunamente los abonos de préstamo hipotecario, se le concederá previa solicitud, un plazo de 6 meses para su pago; al término de éste, deberá reanudar sus abonos.

El Instituto gestionará los convenios correspondientes con los gobiernos de los Estados y Municipios para que los trabajadores regulados por esta Ley gocen de las exenciones de impuestos que corresponden a la propiedad raíz.

La enajenación de las habitaciones que proporciona el Instituto, las puede contractuar de 3 formas: Venta a plazos con garantía hipotecaria; Venta con reserva de dominio y Promesa de Venta.

Estos pactos establecen modificaciones a las obligaciones normales o a los efectos emanados del Contrato de Compra-venta que regula el Código Civil vigente.

En cualquiera de las tres modalidades, el derechohabiente tiene varias facilidades, como son el hecho de que -- con la simple firma del contrato entrará en posesión de su vivienda; ya que la translación de la propiedad puede diferirse aunque no suprimirse. Asimismo estipula que el plazo próximo para cubrir un crédito no podrá exceder nunca de 15 años; en este término y mientras el comprador no cumpla con su obligación de pagar el precio, no podrá realizar actos de disposición como el de enajenarla o hipotecarla.

Respecto a la escritura de la propiedad, esta se llevará a cabo una vez que se pague el capital y los intereses fijados, y el pago de honorarios de las escrituras, les corresponderá la mitad al Instituto y la otra al beneficiario.

También prevee la posibilidad de que por alguna causa el trabajador no pudiera seguir cubriendo el importe u -- habla sido cumplido con su obligación durante 5 años más, el Instituto podrá rematar en público subasta el inmueble y que el producto, una vez pagado el crédito insoluto, se le entregue el remanente; o en el supuesto de que todavía hubiesen transcurrido los 5 años, se devolverá el inmueble al Instituto prescindiendo el contrato de compra-venta y solo se le cobrará el importe de las rentas causada durante la operación de compra-venta.

La estructura orgánica del Fondo de Vivienda tiene por órganos directivos: La junta Directiva y el Director General del ISSSTE, con 7 miembros. El Director es designado por el Presidente de la República, 3 miembros por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los otros 3 por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado: en conjunto deciden fundamentalmente sobre los planes financieros y las políticas a seguir sobre Vivienda.

La Comisión Ejecutiva tiene un Vocal Ejecutivo nombrado por el Director General, dos vocales propuestos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y dos representantes de la F.S.T.S.E.

Los ingresos del FOVISSSTE provienen de las aportaciones hechas por diversas dependencias oficiales y organismos públicos descentralizados sobre el 5% de los salarios ordinarios de sus trabajadores; de las recuperaciones o rendi-

mientos de sus inversiones propias, así como de los bienes -- y derechos adquiridos por cualquier título.

Sus programas son básicamente de financiamiento y -- construcción de vivienda nueva; así de créditos individuales.

Es importante determinar que jurídica y administrativamente este Fondo de la Vivienda y el Instituto no se en--- cuenta comprendidos directamente en la Ley Federal de Vi- - vienda, ya lo indicamos en la base jurídica de este organis- mo; y que la Ley mencionada contempla como excluyente a los organismos que funcionen para los trabajadores del Artículo- 123 en materia de vivienda, no obstante deberán coordinarse en algunos aspectos de objetivos y finalidades para evitar - duplicidad y tratar de hacer integral el sector de la vivienda, independientemente de su naturaleza jurídica, en la operatividad hacia un fin común que es proporcionar la vivien-- da.

IV.7.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL  
DE 1982.

7.1.- REFORMAS: EXPOSICION DE MOTIVOS

Las reformas hechas a esta Ley por iniciativa del --  
Presidente Miguel de la Madrid, en diciembre de 1982, tiene-  
relación con la vivienda por lo que se refiere a la entidad-  
pública "cabeza de sector administrativo" que hasta la expe-  
dición de estas modificaciones era la Secretaría de Asenta-  
mientos Humanos y Obras Públicas, por sus siglas, S.A.H.O.P

Siendo responsable en el Poder Ejecutivo Federal a -  
nivel nacional como parte de la Administración Pública Fede-  
ral, de una serie de facultades y obligaciones, que como su-  
nombre indicaba tenía funciones especialmente de supervisar-  
y regular los asentamientos de la población con el fin de de-  
terminar sus necesidades y apoyar a través de las funciones-  
de obras públicas que era la creación de la infraestructura-  
en servicios públicos de esta naturaleza, y todo lo relacio-  
nado en estas prioridades de su ámbito de competencia.

El cambio fue de índole jurídica-administrativa ---  
transformándose la anterior S.A.H.O.P. por la Secretaría de-  
Desarrollo Urbano y Ecología, por sus siglas S.D.U.E., su -  
creación también tuvo un cambio en un sentido de ampliación-  
de funciones, además de las prioridades que manejaba ante-  
riormente, se le dió importancia a otros importantes aspec-  
tos, como la ecología una actividad integral a este sector,-  
añadiendo para tal efecto una Subsecretaría para esta área;-  
asimismo se crea la Subsecretaría de la Vivienda, demonstan-  
do con este acto administrativo la prioridad decidida que es-  
te gobierno desea dar a este bien; dice la exposición de mo-  
tivos correspondientes "El desarrollo económico del país ha-

traldo al pueblo de México una mejora notable en la satisfacción de sus necesidades básicas, tanto físicas como sociales sin embargo, dicho progreso no debe sustentarse en una producción de bienes y servicios a partir de una explotación -- inadecuada de los recursos naturales que originen su deterioro y una creciente contaminación del medio ambiente; de ahí la necesidad de integrar en un solo órgano las facultades relativas a ecología, medio ambiente, asentamientos humanos y ordenamiento territorial de la República, como medida para -- que con un carácter integrador de los elementos de protección del medio ambiente y la ecología, se apoyen en forma -- congruente las acciones del desarrollo socioeconómico, cuyo objetivo primordial lo constituye precisamente el mejoramiento de la calidad de la vida de la población.

Por ello, se propone transformar a la actual Secretaría de Asentamientos humanos y Obras Públicas en una nueva -- dependencia que además del desarrollo urbano y los asentamientos humanos, se complemente con las facultades relativas a la protección ecológica, mejoramiento del ambiente y la -- conducción de la política de vivienda, dando origen a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Consecuentemente, a dicha Secretaría se le atribuyen las facultades para preservar los recursos forestales, de la flora y de la fauna silvestres con cuenta de Geografía nacional, y contrarrestar de manera decidida los efectos nocivos -- de la excesiva concentración industrial.

En atención al propósito de descentralizar la vida -- nacional se pretende asimismo, una participación activa de -- los Gobiernos estatales y municipales en la definición y desarrollo de programas de vivienda, y de agua potable y alcantarillado, que responda a su propia problemática y al manejo

del sistema de reservas territoriales.

Resulta en igual orden de importancia la adición que se propone para que dicha Secretaría, además de promover el desarrollo urbano de la comunidad, esté facultada para fomentar la organización de cooperativas de vivienda y materiales de construcción, a fin de coadyuvar a resolver los agudos problemas que en este renglón se presentan en nuestro país.

Esta dependencia del Ejecutivo Federal es el origen administrativo en nuestro sistema jurídico, de la vivienda en el país, es decir la de mayor jerarquía.

Los instrumentos básicos con que cuenta para desarrollar sus facultades son la Ley Federal de Vivienda y el Programa Nacional de Desarrollo de Vivienda.

Corresponde a la Subsecretaría de la Vivienda, por medio de la Dirección General de Coordinación de Programas de Vivienda, efectuar el control y secuencia de proyectos y presupuestos, así como disponer nuevos esquemas de financiamiento acordes a la época actual para el desarrollo de los programas de vivienda de los organismos públicos. Asimismo, se apoya en las políticas de vivienda expuestas en el Plan Nacional de Desarrollo, encaminadas a una atención prioritaria a la población de menores recursos.

En cierta forma esta Secretaría de Estado se encuentra muy vinculada a la ciudadanía, por dos motivos, obviamente por la naturaleza misma de sus funciones de vivienda como coordinadora del sistema de vivienda en el país; y la otra porque surgió de un auténtico reclamo nacional, inquietudes que fueron recogidas en las consultas populares del entonces Candidato Miguel de la Madrid, los actuales gobernantes pu-

dieron percibir la preocupación y resultados de la contaminación ambiental que no era privativa de la Ciudad de México; así como también la sensibilización que la población tiene por la vivienda y todo lo que este bien implica.

Por lo anterior es necesario que la actual estructura administrativa y sus programas respectivos actúen organizadamente y sobre todo que permanezca el tiempo necesario, -- tal vez no solo un sexenio, para obtener resultados, ya que aún con el esfuerzo continuo, la problemática es tan amplia, que rendirá lo suficiente únicamente a largo plazo.

#### IV.7.2.- ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA

El fundamento jurídico-administrativo que relaciona las facultades y obligaciones de esta Secretaría de Estado, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se encuentra en el Artículo 37, e incluye 29 fracciones, que abarcan las características fundamentales, de manera general expusimos en el punto anterior, en el orden de fundamento legal y con relación a la vivienda, transcribiremos la Ley.

Artículo 37.- A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Formular y conducir las políticas generales de asentamiento humanos, urbanismo, vivienda y ecología  
III.- Promover el desarrollo urbano de la comunidad y fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y material de construcción.

IV.- Promover el desarrollo de programas de vivienda y urbanismo y apoyar a las autoridades estatales y municipales en su ejecución.

VIII.- Promover a nivel nacional las necesidades de tierra para vivienda y para el desarrollo urbano, y regular en coordinación con los Gobiernos de los Estados y Municipios el sistema tendiente a satisfacer dichas necesidades.

XXVI.- Organizar y fomentar las investigaciones relacionadas con la vivienda, desarrollo urbano y ecología.

Del texto de la Ley, se desprende sintetizando, las funciones de: conducción de las políticas de vivienda; promotor del cooperativismo y programas en vivienda, así como el-

apoyo a otros niveles de competencia territorial en coordinación con los mismos; previsión de necesidades de tierra para vivienda en lo futuro (sistema de reserva territorial) y fomento a las investigaciones que mejoren a la vivienda, como serían las técnicas y materiales de construcción.

Se observa la relación que la Ley le dá a nuestra materia con otros aspectos, consideramos que es función y solución integral los aspectos de urbanismo, vivienda y ecología. Se demuestra así la necesidad de comprender la amplitud de la problemática en la vivienda como un fenómeno que no se dá aislado y sí como un conjunto de situaciones económicas, técnicas, políticas, jurídicas y sociales que son interdependientes; en esta visión global debe atenderse la vivienda.

#### IV.8.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, publicado en Diario Oficial de 3 de mayo de 1983, expedido por el Ejecutivo Federal en base a la facultad reglamentaria conferida por el Artículo 89 Constitucional, fracción 1; y con fundamento en los Artículos 9, 31, 32 y 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Artículos 9, 14, 15 a 18, 21, 22, 29, 30, 34, 37, 40 a 42 de la Ley de Planeación. De acuerdo a esta Ley, el Plan abarca el marco general de los objetivos nacionales, los principios políticos fundamentales y la estrategia de desarrollo económico y social.

No obstante es la reforma al actual Artículo 26 Constitucional el que mayormente le otorga su fundamentación legal, analizaremos su texto:

Art. 26.- El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución, determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca -

los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática y los criterios para la formulación, instrumentación control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

Asimismo determinará los órganos responsables del -- proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los Gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la -- Ley.

Esta reforma determina el signo fundamental de este gobierno en su política; se ha criticado el riesgo en que se puede incurrir con el establecimiento del Plan de super ponerlo al orden Constitucional, así también el concepto de "consulta popular" como una figura de representación extra-constitucional "suplantando el auténtico principio de representación democrática" (13)

No obstante en la presentación que hace el C. Presidente de la República del Plan, resume políticamente la situación de crisis del país en lo interno y en el concierto internacional, encontrándose en un momento decisivo de su historia, una crisis de orden estructural, por lo que hace un llamado a evitar el encono social con fiado en la fortaleza interna de los mexicanos, la planeación del desarrollo se convierte en factor necesario, tiene un carácter político -- apoyado en el sistema institucional que rechaza procedimientos autoritarios; el Plan es fundamentalmente, evita rigidez y no se propone compromisos numéricos inamovibles.

Se condiciona el logro de los propósitos del Plan a la disciplina administrativa y financiera y modificar los hábitos de la Administración Pública en la continua vigilancia de la sociedad, se propone abatir la crisis en el combate a la inflación y así sentar las bases para un sostenido progreso social, en materia de empleo, educación y cultura, alimentación, salud, vivienda, medio ambiente y calidad de vida.

Se ratifica los principios políticos del Proyecto Nacional, plasmados en la Constitución de 1917; los objetivos del plan son:

- 1.- Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
- 2.- Vencer la crisis.
- 3.- Recuperar la capacidad de crecimiento.
- 4.- Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales." (14)

El Plan se divide en tres partes; la primera de: Principios políticos, diagnóstico, propósito, objetivos y estrategia. La segunda es de Instrumentación de la Estrategia la tercera parte indica la Participación de la sociedad en la ejecución del Plan.

#### IV.8.1.- LA VIVIENDA EN EL P.N.D.

El tema de la vivienda se encuentra en la Parte II del Plan; de Instrumentación de la Estrategia; el punto número 7 de "La política social" (7.6 desarrollo urbano y vivienda), lo aborda en su problemática estructural de fondo.

La parte introductoria proporciona una idea fundamental, "La vivienda es una necesidad básica cuya satisfacción condiciona a la alimentación, la salud y la educación. Es un elemento clave del desarrollo social y, por tanto, se ratificará explícitamente su carácter de derecho social de todos los mexicanos" (15)

Nos parece un concepto que abarca integralmente la función de la vivienda, condicionando a la viabilidad de otras necesidades de igual importancia.

En la parte de propósitos y lineamientos de estrategia se refiere a la consideración en la política tomando en cuenta el Habitat natural y social donde aquella se constituya en hogar, los objetivos son:

- a) Superar el déficit urbano y rural por la acción directa pública en sus tres niveles de desarrollo
- b) Modificar las bases del proceso supeditando su evolución económica al desarrollo social y orientar a los sectores público, privado y social en la acción popular concertada.

Se concibe a la vivienda como elemento generador de desarrollo del grupo social en su relación con las actividades económicas, sociales, políticas, culturales y recreativas.

Las acciones a emprender, son:

- *Sustraer el suelo urbano de la especulación mediante la constitución de reservas territoriales y su oferta pública para vivienda de interés social.*
- *Impulsar la infraestructura de servicios, la autoconstrucción, creación de cooperativas y de materiales de construcción.*
- *Fomentar el desarrollo de sistemas y tecnologías constructivas adecuadas.*
- *Replantear el financiamiento canalizando mayores recursos a los sectores más desprotegidos.*
- *Mejorar la coordinación administrativa procurando la mayor productividad.*

*La política de vivienda contempla la creación del Sistema Nacional de Vivienda, revisando las bases jurídicas de la materia; (16)*

*Es importante establecer que estas apreciaciones de la vivienda y del Plan general fueron producto de las consultas populares que se hicieron en los sectores de la colectividad, y que fueron sistematizadas por el Gobierno Federal, no es extensivo a la problemática detallada, su naturaleza fue cualitativa, lo consideramos un paso inicial en firme como estrategia básica a la ejecución específica a través de los instrumentos específicos que correspondan, vemos con agrado por lo que es a la vivienda se ha concretado en principio el Plan, que fue de 1983, con la expedición posterior de la Ley Federal de Vivienda de 1984 y le otorga vida jurídica abarcando integralmente sus problemas y posibles soluciones.*

#### IV.9.- PROGRAMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA VIVIENDA

Este Programa establece ser la respuesta al derecho-Constitucional de la Vivienda y a la Ley Federal que lo reglamenta, se inscribe de mediano plazo, como proceso integral de la vivienda a los demás elementos del bienestar, en las directrices de la Política general de Vivienda y como programa del Plan Nacional de Desarrollo, se norma por el Sistema Nacional de Vivienda; es producto de trabajos efectuados por la SEDUE, S.H.C.P., S.P.P., S.T.P.S. Banco de México, INFONAVIT, FOVISSSTE, FOVI, Fideicomiso del Fondo de Habitaciones Populares y Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República.

Sus objetivos, apoyar la vivienda popular progresiva producción de insumos, construcción cooperativista y aumento de la cobertura social de las inversiones públicas.

Tiene como metas para 1984, una inversión de \$257,300 millones, cerca del 1% del P.I.B., que generan 329,000 empleos (46,200 más que 1983), pronostica la realización de 185,264 acciones, beneficiando a más de un millón de personas.

Destinará una inversión adicional de \$100,000 millones con lo que se crean 105,000 empleos más, con 85,00 acciones que benefician a medio millón de personas más; orientados a la vivienda progresiva y mejoramiento, solo el 28% será para vivienda terminada.

Se satisficará por conducto del sector público más del 50% de la demanda habitacional de 1984.

De la inversión adicional \$77,500 millones proven--  
drán de crédito interno, \$17,000 millones de orden fiscal y  
\$5,500 millones por concepto de tierra. La SEDUE supervisará el ejercicio de los recursos.

Los programas operativos son:

- a) Vivienda terminada.- Cubrirá el 19% de las acciones, con una inversión de \$28,300 millones por conducto del FOVI/Programa Financiero de Vivienda y del Fideicomiso SEDUE de vivienda en renta.
- b) Vivienda progresiva.- Abarca el 74% de las acciones, una erogación de \$63,800 millones en vivienda mínima (pie de casa y lotes con servicios); la instrumentación será por FOVISSSTE, FOVI y el Fondo de Habitaciones Populares.
- c) Mejoramiento de vivienda.- Se destina un gasto de \$1,700 millones, que ejercerán el FOVISSSTE y FONHAPO, habilitando el inventario deteriorado -- preferentemente por la acción cooperativa.
- d) Parques de materiales.- Para apoyar la autonstrucción y cooperativismo; a través del FONHAPO, del orden de \$1,000 millones.
- e) Adquisición de tierra.- Se promoverá el aprovechamiento de tierra proveniente de la reserva federal, por \$5,500 millones.

El Banco de México, en instrumentación del Programa Estratégico pondrá en práctica un nuevo sistema de pagos, los préstamos se otorgarán a familias con ingresos conyugales mínimos de entre \$40,000 y 153,000, mensuales, los desembolsos subirán en una proporción del 70% de los porcentajes de aumento del salario, con la ventaja de que la deuda será decreciente en proporción del ingreso del acreditado.

La participación de los gobiernos estatales se dará de acuerdo con los planes estatales de desarrollo, deberán motivar la concurrencia de los sectores privado y social.

A la participación del sector privado se le darán -- apoyos especiales a los promotores y organizadores empresariales que contribuyan a la edificación, producción, distribución y comercialización de los insumos.

La participación de las organizaciones sociales en -- agrupamientos de trabajadores, campesinos y organizaciones -- populares se consideran las principales protagonistas de la -- Acción Popular Concertada de Vivienda, por lo que el programa será responsabilidad no solo de la SEDUE, Gobiernos de -- los Estados y organismos públicos de vivienda, sino de manera Fundamental, del sector social del país (17).

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

- (1) .- Revista PROCESO. No. 375 9 de enero de 1984.  
Ed. CISA México D.F. Págs. 15 y 16.
- (2) .- Periódico Excelsior 7 de febrero de 1984 Pág. 18-A.
- (3) .- Burgoa O. Ignacio. "Las Garantías Individuales"  
Ed. Porrúa México, D.F. Págs. 686 y 687.
- (4) .- Periódico Excelsior 7 de febrero de 1984 Pág. 18-A.
- (5) .- De la Cueva, Mario. "El Nuevo Derecho Mexicano del --  
Trabajo"  
Tomo 1 Ed. Porrúa 8a. Edición Pág. 402, 405, 406.  
México, D.F. 1982.
- (6) .- Cavazos Flores, Baltazar y Otros. "Nueva Ley Federal-  
del Trabajo, Tematizada y sistematizada".  
Ed. Trillas, 14a. Edición Págs. 204 u 205.  
México, D.F. 1983.
- (7) .- Proyecto de Código Federal de Trabajo 1929. Edición -  
Oficial. Ed. Talleres Gráficos de la Nación. México,-  
D.F. Pág. 26.
- (8) .- Ley Federal del Trabajo de 1931 Ed. Ariel México, D.F  
Pág. 26.
- (9) .- De la Cueva, Mario. Ob. Cit, Págs. 56 a 61.
- (10) .- Cavazos Flores, Baltazar y otros. Ob. Cit, Págs. 201-  
a 204.
- (11) .- INFONAVIT. Disposiciones Legales 1983. Pág. 171.
- (12) .- CIVIV No. 11 enero-febrero 1980 Publicación del INDE-  
CO Pág. 36.
- (13) .- Moreno Padilla, J. y otros. "Notas y Comentarios a la  
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"  
Ed. Trillas, 2a. Edición México, D.F. 1983 Pág. 39.
- (14) .- Plan Nacional de Desarrollo, Presentación por el C. -  
Presidente de la República. Resumen editado por la Se-  
cretaría de Programación y Presupuesto, México, D.F.-

1983. Págs. 7 a 14.

(15).- Plan Nacional de Desarrollo. Ob. Cit, Pág. 254.

(16).- Plan Nacional de Desarrollo. Ibidem, Págs. 255 y 256.

(17).- Programa Nacional para el Desarrollo de la Vivienda.  
Publicado el 23 de febrero de 1984.

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

- 1.- La vivienda es una necesidad básica del hombre, que se integra más que como un concepto; como un conjunto de elementos que tengan características mínimas de intimidad, ubicación, medio ambiente adecuado y sea una inversión.
- 2.- La urbanización es un elemento condicionador y condicionado a la vivienda, variando su manifestación conforme a la cultura y tiempo en que se ha presentado; si bien su presencia ha sido constante en el proceso de la vivienda, su aplicación como un conocimiento sistematizado es reciente en la planeación urbana.
- 3.- La vivienda es un producto social, como tal la sociología influye en la forma de mejorarla a través del individuo, su ubicación en el grupo social, propicia la mejor convivencia, identificación de valores sociales para determinar una política social de vivienda, la familia y en el todo elemento susceptible de entrar al campo del análisis sociológico.
- 4.- En la economía política, la vivienda debe ser resultado de una toma de decisiones y ejecución de las mismas que sea compartida por los sectores público y privado, esto implica libre expresión del mercado con reserva solo del interés público y cuya rectoría corresponde al Estado.
- 5.- Es el financiamiento para la vivienda un insumo -- aparte como los demás, que requiere sistemas e instituciones especializadas, para el Estado es obligación de índole política destinar recursos a este fin, pero al sector privado debe darse especial -- atención para motivarsele debido a que la inversión en vivienda es de carácter social y puede no pare--

cer tan redituable en el corto plazo al mercado de capitales, colateralmente debe prevalecer una economía nacional fuerte, que permita el financiamiento sano y a largo plazo.

- 6.- La planeación y la administración de la vivienda se encuentran muy relacionadas esta va a implementar - los elementos que en la planeación se preveen necesarios o utilizables, se deben caracterizar por la eficiencia que se logra con una adecuada información, confianza en el régimen jurídico y en los administradores o promotores, la comunicación, la competencia como un elemento que no es privativo del sector privado.

- Se debe evitar en la Administración Pública un excesivo crecimiento, la idea es buscar niveles óptimos de eficiencia administrativa en aspectos tan importantes como la asignación de existencia en el inventario de vivienda sea el beneficiario adecuado, o bien reducir pérdidas por costos de operación, mantener un equilibrio en un financiamiento sano con una planeación adecuada a las necesidades y posibilidades de satisfacerlas en un margen de una administración eficiente.

- 7.- Fueron la mutualidad y la asistencia pública o privada una muestra de solidaridad entre los hombres que adolece de ser insuficiente como mecanismo protector de necesidades sociales ya que se quedan en el ámbito restringido del deber ético, o de obligación moral.

- 8.- La previsión social significa un logro reconocido - jurídica y políticamente por la colectividad en la búsqueda de soluciones a los estados extremos de necesidad del hombre. Previsión viene de preveer o prevenir con actitudes del presente un futuro in-

cierto, es decir, proveer.

Este sistema de protección se dirige a la clase trabajadora como beneficiados directos en justa retribución por su único patrimonio que es su fuerza de trabajo, no obstante carece de extensión suficiente para proteger a otras personas que no se incluyen en este régimen de previsión social.

- 9.- La Seguridad Social surge en la segunda mitad de este siglo como una respuesta a las desigualdades que pretende implementar los medios que permitan a las mayorías desprotegidas tener acceso a los bienes -- más elementales, entre ellos la vivienda, se diferencia de la mutualidad, la asistencia y la previsión social, que fueron sus antecedentes directos, en que su ámbito de cobertura social es mucho más -- amplio, abarcando a la sociedad entera, excepción de las áreas y personas previstas en otro sistema protector. Es producto de la evolución social, disciplina autónoma del derecho social, es un "instrumento" que el Estado tiene como responsabilidad en su cumplimiento, ya de ejecución o de vigilancia, - estos medios deben contemplarse en una Política de Seguridad Social en el marco de un Derecho de la Seguridad Social, es presencia del Estado el justificar su existencia y eficacia en la medida que resuelve las necesidades sociales.
- 10.- La Seguridad Social es una disciplina con autonomía didáctica y científica, que se ha desprendido del Derecho del Trabajo y de la Previsión Social, por los sujetos protegidos, la financiación, la gestión y sus relaciones jurídicas típicas.
- 11.- La Seguridad Social ocupa un importante lugar en el ámbito internacional, concretamente en la Organización de las Naciones Unidas a través de la Declara-

ción Universal de los Derechos del Hombre, sancionando a la vivienda como parte de esta Declaración; asimismo se ha considerado por la Organización Internacional del Trabajo en sus Congresos Internacionales. Por lo que la vivienda es parte de la Seguridad Social.

- 12.- La vivienda de interés social surge como una solución teórica-práctica, políticamente es popular, en su aspecto económico y técnico se requiere la participación de los sectores sociales para su realización. Es un sistema que debe impulsarse.
- 13.- La autoconstrucción de vivienda es un sistema operativo que reduce costos y es fuente de empleo, además de crear arraigo y responsabilidad en el adquirente, pero requiere organización y asesoría adecuadas.
- 14.- La vivienda en arrendamiento ha perdido operatividad por inestabilidad en el mercado y falta de una reglamentación que erradique los problemas que se dan entre las partes contratantes.
- 15.- En la vivienda cooperativa que se efectúa por medio de la acción organizada de un grupo que gestiona a través de representantes, encontramos las ventajas de posibilidad en la unificación de criterios que facilita la obtención de insumos necesarios para -- que las cooperativas obtengan su vivienda.
- 16.- El alto índice de actividad sísmo-tectónica y la -- población asentada en esas áreas del país, obliga a tomar en cuenta programas de vivienda de emergencia que no solo contemplen la reparación de daño por sí -- niestros, sino que sean previstos éstos asentamientos humanos o en su caso el uso de técnicas preventivas adecuadas en la construcción.

- 17.- Las cifras proporcionadas del inventario de vivienda en México muestra un déficit considerable, las necesidades de ampliar el inventario desde construcción hasta mejoramiento de vivienda son urgentes, los datos varían demasiado, para la actualidad de dos a doce millones de viviendas faltantes. Se muestra obvia la necesidad de abatir seriamente el déficit actual.
- 18.- En el aspecto estructural se requiere una política de vivienda nacional a largo plazo que ataque problemas arraigados como la especulación del suelo y vivienda en sí, determine prioridades, se evite el excesivo intermediarismo como forma de rescate de la plusvalía, se considere a la vivienda como un problema que requiere solución integral de aspectos políticos, jurídicos y sociales con parámetros cuantitativos que especifican lo que se ha hecho y lo que falta por hacer, estableciendo así como hacerlo
- 19.- En el sistema jurídico mexicano, la vivienda se encuentra debidamente prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como una garantía social, reglamentada en Leyes Federales respectivas, en este sentido se reafirma a la familia como destinataria del derecho social a la vivienda, en el Artículo 4º Constitucional.
- 20.- El Artículo 123 Constitucional en su Fracción XII garantiza a los trabajadores el derecho social que tienen a la vivienda, es el primer antecedente que consta en nuestro régimen jurídico, previendo también las cooperativas de vivienda para este sector de la sociedad, en su Fracción XXX.
- 21.- La Fracción XI, inciso f) Apartado "B", del Artículo 123 Constitucional especifica de origen que la vivienda de los trabajadores al Servicio del Estado

es materia de Seguridad Social.

- 22.- La Ley Federal de vivienda reglamenta el Derecho -- Constitucional de la vivienda, ampliando su protección a las clases sociales más desprotegidas; en su breve período de vigencia se aprecia la decisión política de aplicarla, los resultados aún deben darse en el tiempo.
- 23.- La Ley Federal del Trabajo de 1970 que es reglamentaria del Artículo 123 en su apartado "A" y rige -- las relaciones de trabajo entre personas que indica el mismo, incluye un Capítulo de Habitaciones de -- los Trabajadores que fue reformado en 1974 en razón de la modificación Constitucional, adaptándolo al -- establecimiento del Fondo Nacional de la Vivienda -- para los Trabajadores, otorga los lineamientos fundamentales a fin de hacer operativa esa garantía social.
- 24.- El INFONAVIT como organismo de integración tripartita por su representación gubernamental, patronal y de los trabajadores es el más importante financiador de vivienda para este sector social al que por Ley deben de estar incorporadas en su régimen, no obstante lo hay también voluntario, sin embargo la demanda ha superado a la oferta que proporciona y -- los incorporados a este Instituto en su gran mayoría tienen que esperar muchos años para ser sujetos de los beneficios, por lo que se observa necesario se incremente la acción habitacional de este organismo.
- 25.- El FOVISSSTE, organismo financiero de vivienda a -- las personas adscritas al régimen del ISSSTE Institución de seguridad social, excluye a sus beneficiarios de la Ley Federal de Vivienda, por estar debidamente protegidos por la Fracción XI, inciso f), --

- Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, se -- observa también necesario al igual que los adscri-- tos al INFONAVIT que se incremente su financiamien-- to y ejecución de programas de vivienda.
- 26.- Las Reformas de 1982 a la Ley Orgánica de la Admi-- nistración Pública Federal, con la creación de la - Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, se su-- brogó en las facultades de la anterior S.A.H.O.P. - ampliando estas en materia de vivienda siendo funda-- mentalmente el organismo del Ejecutivo Federal res-- ponsable de la debida ejecución en la Política Na-- cional de Vivienda.
- 27.- El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 emitido -- por el Ejecutivo Federal de índole esencialmente -- cualitativa aspira a implementar los lineamientos - generales de la política de este gobierno en el de-- sarrollo del país en todas sus áreas, previa fue su elaboración a las consultas populares que como una-- novedad se trató de recoger los sentimientos de la-- colectividad y sus necesidades para en forma siste-- mática integrar el Plan mencionado.
- 28.- Por lo que se refiere a la vivienda específica cla-- ramente la fundamental importancia que tiene como - elemento de desarrollo integral a otras necesidades básicas, las medidas propuestas ponen de manifiesto los errores y vicios que deben eliminarse y las po-- líticas esenciales que se aplicarán. Posteriormente estos aspectos básicos fueron materializados ju-- rídicamente en la Ley Federal de Vivienda.
- 29.- El Programa Nacional para el Desarrollo de la Vi-- vida es la expresión cuantitativa del Plan Nacio-- nal de Desarrollo e inicio de la aplicación de la - Ley Federal de Vivienda, fue normado también por el Sistema Nacional de Vivienda, describe en cifras --

globales y partidas detalladas la intervención financiera de los organismos destinados a este objetivo, siendo de especial importancia sus implicaciones con otras necesidades como el empleo, ejecutando de esta manera una política integral de vivienda que se incorpora al desarrollo nacional.

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

- Almanza Pastor, José Manuel. "Derecho de la Seguridad Social". Tomo I, 2a. Edición, Ed. Tecnos Madrid, España. 1977.
- Azuara Pérez, Leandro. "Sociología" Ed. Porrúa, México D.F. 1977.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. "Las Garantías Individuales" 5a. Edición, Ed. Porrúa, México D.F. 1982.
- Carrillo Prieto, Ignacio. "Introducción al Derecho Mexicano". Tomo II, U.N.A.M. México D.F. 1981.
- COPLAMAR. "Necesidades esenciales en México. Situación Actual y Perspectiva". Tomo III. Vivienda. Ed. Siglo XXI, México D.F. 1982.
- De la Cueva, Mario. "El Nuevo Derecho Mexicano Del Trabajo". Tomos I y II, 2a. Edición Ed. Porrúa, México D.F. 1981.
- Derycke, Henri. "La Economía Urbana" Instituto de Estudios de Administración Local. Traducción de Blanca Toral. Madrid, España 1971.
- Garza Gustavo y Steingarth, Martha. "La Acción Habitacional del Estado de México". El Colegio de México 1982.
- González Díaz Lombardo, Francisco. "El Derecho Social y la Seguridad Social Integral". U.N.A.M. Ed. Textos Universitarios, México D.F. 1973.
- Puente Leyva, Jesús. "El Perfil de México en 1980" 10a. Edición. Ed. Siglo XXI, México D.F. 1982.
- Ramírez Izquierdo, Víctor. "Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda". Ed. Porrúa, México D.F. 1966.
- Smith, Wallace. "Sociología y Economía de la Vivienda" Traducción Alberto Padova. Ed. Pax-Mex, México D.F. 1973.

## LEGISLACION

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
- *Ley Federal de Vivienda.*
- *Ley Federal del Trabajo.*
- *Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. (INFONAVIT).*
- *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado. (ISSSTE).*
- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*
- *Proyecto de Código Federal de Trabajo de 1929.*
- *Ley Federal del Trabajo de 1931.*

## O T R A S   F U E N T E S

- *Revista Proceso No. 382, 6/14/Feb., Ed. C.I.S.A.*
- *Periódico Excelsior, 13/Mar./1984.*
- *Publicación de la Organización de los Estados Americanos.*
- *Banco de México, Circular No. 1478/...*
- *Publicación C.I.D.I.V. del INDECO.*
- *Programa Nacional de Vivienda 1974, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.*
- *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Secretaría de Programación y Presupuesto.*
- *Programa Nacional para el Desarrollo de la Vivienda de 1984. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.*