

129
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

ANALISIS SOCIOJURIDICO DEL PROBLEMA DE
LA VIVIENDA EN MEXICO Y LA RESPUESTA
OFICIAL A ESTE PROBLEMA.

FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

T E S I S
QUE PARA OPTAR AL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
RAUL CARMONA JAIME



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

ABREVIATURAS.....	Pág. 10
-------------------	------------

C A P I T U L O P R I M E R O .
ASPECTOS HISTORICOS DE LA VIVIENDA.

ANTECEDENTES.....	12
A.- ANTECEDENTES DE LA LEGISLACION LABORAL.	16
B.- EDAD MEDIA.....	17
C.- EL SURGIMIENTO DE LA EDAD MODERNA.....	18
LA ORGANIZACION DEL TRABAJO EN EL DERECHO - CIVIL.....	20
APARICION DEL DERECHO LABORAL.....	21
ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA VIVIENDA EN MEXICO.....	22
EPOCA PRECORTESIANA.....	22
EPOCA COLONIAL E INDEPENDIENTE.....	24
ETAPA MODERNA DE LA VIVIENDA EN MEXICO.....	29

C A P I T U L O S E G U N D O .
LEGISLACION EN MATERIA DE VIVIENDA.

<u>I.</u> ANTECEDENTES.....	49
II-I POLITICA GUBERNAMENTAL EN MATERIA DE VIVIENDA.....	59

	Pág.
A. BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS - PUBLICOS, S. A. (BNOSPSA).....	61
MARCO JURIDICO.....	63
OBJETIVOS.....	64
ASPECTOS FINANCIEROS GENERALES.....	65
DISTRIBUCION DE LA VIVIENDA.....	67
B. PROGRAMA FINANCIERO DE VIVIENDA (PFV) Y FONDO DE OPERACION Y DESCUENTO BANCARIO A LA VIVIENDA (FOVI).....	68
MARCO JURIDICO.....	70
OBJETIVO.....	72
FUENTES DE FINANCIAMIENTO.....	74
DISTRIBUCION DE LA VIVIENDA.....	75
C. EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL - EN MATERIA DE VIVIENDA.....	76
DIRECCION GENERAL DE LA HABITACION POPU - LAR.....	76
ANTECEDENTES.....	76
ASPECTOS JURIDICO-INSTITUCIONALES.....	77
ASPECTOS FINANCIEROS GENERALES.....	78
DISTRIBUCION DE LA VIVIENDA.....	79
<u>D. INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO DE - LA COMUNIDAD Y DE LA VIVIENDA.</u>	
ANTECEDENTES DE LA INSTITUCION.....	80

	Pág.
ASPECTOS JURIDICO-INSTITUCIONALES.....	81
ASPECTOS FINANCIEROS GENERALES.....	81
DISTRIBUCION DE LA VIVIENDA.....	83
E. FONDOS DE LA VIVIENDA QUE EXISTEN.....	84

C A P I T U L O T E R C E R O .

EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

MARCO JURIDICO.....	92
ESTRUCTURA INTERNA.....	94
FUENTES DE FINANCIAMIENTO.....	96
ANALISIS DE LA ESTRUCTURA Y LA DISTRIBUCION DEL GASTO.....	99
PLANES Y PROGRAMAS.....	100
FINANCIAMIENTO Y CONSTRUCCION DE VIVIENDA NUEVA.....	104
DISTRIBUCION DE LA VIVIENDA.....	110

C A P I T U L O C U A R T O .

INFONAVIT, INSTITUCION DEL DERECHO SOCIAL Y REFORMAS A LA LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL PARA LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES.

UBICACION DEL INFONAVIT EN EL CONTEXTO DEL DERECHO.....	124
---	-----

	Pág.
CONCEPTO DE DERECHO SOCIAL.....	130
RELACION DEL INFONAVIT CON LAS REFORMAS A LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION - PUBLICA FEDERAL Y LEY FEDERAL DE LAS EN- TIDADES PARAESTATALES.....	136
REFORMAS A LA LEY DEL INSTITUTO DEL FON- DO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRA- BAJADORES.....	146
CONCLUSTONES.....	150
BIBLIOGRAFIA.....	159

A B R E V I A T U R A S

INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores.
D.O.	Diario Oficial de la Federación.
SEDUE	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
a.c.	Antes de Cristo.
d.c.	Después de Cristo.
U.N.A.M.	Universidad Nacional Autónoma de México.
BNOSPSA	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Anónima.
PFV	Programa Financiero de Vivienda.
FOVI	Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda.
D.D.F.-DGHP-FIVIDESU	La Dirección General de Habitación Popular del Departamento del Distrito Federal, ahora Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Urbano.
INDECO	Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda.

FOVISSSTE

Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

FOVIMI

Instituto de Seguridad Social de la Fuerza Armada Mexicana a través del Fondo de la Vivienda Militar.

FOGA

Fondo de Garantía de Apoyo a los Créditos para la Vivienda

SHCP

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

CAPITULO PRIMERO

ASPECTOS HISTORICOS DE LA VIVIENDA

ANTECEDENTES.

- A. ANTECEDENTES DE LA LEGISLACION LABORAL.
- B. EDAD MEDIA.
- C. EL SURGIMIENTO DE LA EDAD MODERNA.

LA ORGANIZACION DEL TRABAJO EN EL DERECHO CIVIL.

APARICION DEL DERECHO LABORAL.

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA VIVIENDA EN MEXICO.

EPOCA PRECORTESIANA.

EPOCA COLONIAL E INDEPENDIENTE.

ETAPA MODERNA DE LA VIVIENDA EN MEXICO.

C A P I T U L O I

ASPECTOS HISTORICOS DE LA VIVIENDA.

Considerando el concepto de vivienda, que se define como el lugar donde vive la gente, ⁽¹⁾ nos vemos obligados a remontar nos a los períodos de origen de la humanidad -en el caso específico del neolítico-, cuando el homo-sapiens, quizás de manera inconsciente, tuvo la necesidad de buscar albergue -- para escapar de las inclemencias del medio ambiente, tales como la lluvia, viento, frío, nevadas, etc.; o para protegerse de algún animal que para él significara un peligro. Sin embargo, su morada no era fija. Era nómada y se dedicaba a la caza y a la recolección de frutos para sobrevivir. Posteriormente, cuando se perfeccionaron los utensilios de caza, se dió un cambio en la colaboración social; para desarrollar sus actividades de cacería ahora se organizaba en grupos de cazadores, compuestos esencialmente por varones, y las mujeres se ocupaban en el cuidado de los hijos pequeños. ⁽²⁾

(1) JOSE CAMPILLO SATNZ. "Obra Jurídica Mexicana".- Vivienda para Todos. Procuraduría General de la República. México, 1985, Pág. 3

(2) Desmond Morris. "El Mono Desnudo". Editorial Rotativa. México, 1976, Pág. 3

Al aumentar la complejidad de la caza y hacerse más largas -- las excursiones, el cazador sintió la necesidad de abandonar la vida incierta y nómada de sus antepasados; ahora necesitaba una morada base, un lugar donde al volver con sus presas hallara a sus mujeres e hijos para compartir el producto de la caza. Este paso y el inicio de la actividad agrícola, produjeron efectos sustanciales en muchos aspectos; de esta manera el cazador se convirtió en sedentario; lo cual transformó su estructura familiar y social, por lo que su vida de recolector de frutos terminó rápidamente; empezó a inventar comodidades domésticas, tales como la implementación de refugios artificiales (chozas), fuego, despensa, etc.

La edad antigua comprende, aproximadamente, 4,000 años a.c. hasta el fin del Imperio Romano de Occidente, en el año 476 d.c. (3), este año marca la caída de Roma en poder de los bárbaros.

En esta época el hombre se basa para su sustento en la agricultura y en la ganadería. Se trabaja ya los metales; al principio el cobre y el bronce y a partir del segundo milenio a.c., el hierro.

(3) JUAN BRON.- "Esbozo de Historia Universal". México. Editorial Grijalba, Págs. 70 a 78

Se construyen importantes obras de irrigación, entre las que son notorias los canales chinos, los de la Mesopotamia, los egipcios, los romanos y algunas obras americanas. El hierro se aplica en la agricultura en la forma del arado, aunque en la edificación de viviendas no se utilizan metales.

La organización social es de poseedores y desposeídos, y en ella la esclavitud, en la que unos hombres son propiedad de otros.

Bajo estas circunstancias los esclavos vivían en condiciones deplorables, en barracas, y los poseedores residían en inmuebles muy bien construídos. Hacia fines de la época la esclavitud empieza a ser sustituida por el colonato, que hace al trabajador interesarse en el resultado de su labor.

La humanidad debe a la Edad Antigua una serie de avances. Se organiza el estado, cuya función, entre otras, es fijar normas en las relaciones entre los grupos que conforman la sociedad. Dispone siempre de una fuerza armada que le permite imponer sus decisiones. Aunque a veces favorece en algo a las capas pobres, el estado en la antigüedad estaba fundamentalmente al servicio de los esclavistas y demás capas ricas.

Entre los países que sobresalen en la época, se encuentran - los siguientes:

China, cuya base económica es el cultivo del arroz; su sociedad, más que esclavista, es feudal. Se organiza un gran imperio, que levanta la Muralla China, uno de los edificios más grandes construídos por el hombre, en la que se aprecia una técnica arquitectónica depurada y un gran avance en la construcción de viviendas.

En Egipto se desarrolla fuertemente la idea de la supervivencia después de la muerte. Entre sus monumentos arquitectónicos destacan las pirámides.

El último estado de la época esclavista es el Imperio Romano, que domina durante varios siglos toda la cuenca del Mediterráneo, lo que permite el amplio intercambio en las culturas de la región. Organiza el primer gran sistema legislativo, fundamento de muchas legislaciones.

A) ANTECEDENTES DE LA LEGISLACION LABORAL.

En la antigüedad, "los Colegios de artesanos de Roma, han sido considerados como un antecedente de las corporaciones - medievales". (4) Cuando surge la esclavitud, desaparece el - artesano, que reaparece en la época posterior al imperio.

En la época romana encontramos al antecedente del contrato de trabajo moderno, en la distinción entre la LOCATIO CONDUCTIO OPERIS y la LOCATIO CONDUCTIO OPERARUM.

LA LOCATIO CONDUCTIO OPERIS.- Este contrato se distingue -- en que su objeto no es la prestación de una simple actividad, -dice Santa Cruz Teijeiro- "del trabajo como tal, sino un cierto resultado obtenido con esta actividad y previamente determinado. como la construcción de una casa"... (4A)

LA LOCATIO CONDUCTIO OPERARUM.- Este contrato consiste en - la prestación remunerada del trabajo, como es el caso del - jornalero o del sirviente doméstico.

(4) DE LA CUEVA, MARIO. "Derecho Mexicano del Trabajador".
ob. cit., Pág. 13

(4A) BRAVO GONZALEZ, AGUSTIN Y SARA BIALOSTOSKI, "Compendio - de Derecho Romano", Editorial Pax-México, Séptima Edición, 1975, Págs. 140 y 141.

B) Edad Media se llama a los diez siglos que transcurren entre la caída de Roma (capital del Imperio de Occidente) en poder de los bárbaros (476) y la caída de Constantinopla - (capital del Imperio de Occidente) en poder de los Turcos (1453). Recibe su nombre por que los pensadores del Renacimiento la consideraron una época intermedia entre los dos grandes períodos de la humanidad: la antigüedad y el propio renacimiento.

El sistema social se basa en la servidumbre, en la que el siervo no es propiedad personal de su señor, pero tampoco es un hombre libre. Los siervos tienen obligación de entregar una parte de su trabajo y también de laborar determinados días y de realizar determinadas faenas a su señor. En esta época el Derecho del Trabajo consiste en las reglas acerca de la organización y funcionamiento de las corporaciones.

Se caracterizó por ser un derecho proteccionista a los productores, sacrificando a los trabajadores.

Es un derecho no de los desposeídos, sino de los poseedores.

C) EL SURGIMIENTO DE LA EDAD MODERNA.

Esta época comprende desde 1453 (caída de Constantinopla - en poder de los turcos otomanos) hasta 1789, que marca el inicio de la Revolución Francesa. Se caracteriza por el sistema económico de la servidumbre en el campo, al mismo tiempo que por el desarrollo de las ciudades y del comercio, y por la concentración cada vez mayor del poder en manos del Estado nacional que vence la dispersión feudal.

En esta época España llega a ser el Estado más poderoso -- del mundo en el siglo XVI. Después empieza a decaer y a fines del siglo XVII Francia logra la hegemonía de Europa, - bajo el gobierno de Luis XIV. Asimismo, surge el Estado de Rusia, que aparece como potencia.

Los Países Bajos se independizan de España. Inglaterra, ad quiere una preponderancia comercial cada vez más pronuncia da. Turquía conquista el norte de Africa y los Balcanes; penetra hasta Viena e inicia su decadencia.

El movimiento cultural iniciado en el Renacimiento continúa - y culmina en la Ilustración, cuya obra máxima es "La Enciclopedia", que pretende resumir todo el saber de la época, y quizás lo más importante en cuanto a la legislación es la proclamación de los Derechos del Hombre, su derecho a la libertad, a la Igualdad ante la ley y a la propiedad, restringiendo el poder absoluto de los reyes, lo cual significa que el individuo podrá contar con un pedazo de tierra propio, para al menos construir su vivienda, ya que antes de esto, donde habitaba, nunca sería propia, sino del monarca, por lo cual toda su vida pagaría tributo.

LA ORGANIZACION DEL TRABAJO EN EL DERECHO CIVIL.

Las corporaciones terminan en Francia con la revolución de 1789, puesto que la asamblea constituyente presionada por la agitación campesina proclama la "Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano", que afirma varios derechos "naturales e imprescriptibles" del hombre: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

Como consecuencia, se dicta la Ley Chapelier, que dejó al trabajador aislado frente a su patrono, rigiendo los principios de libertad individual y de igualdad, a los cuales se les hizo caso omiso.

Se reglamentó el Código Civil de Napoleón, el contrato llamado arrendamiento de obra y de industria, el cual estaba consignado en un supuesto plano de igualdad, y la relación de trabajo descansaban en el acuerdo de voluntades, con las únicas limitaciones del Código Civil.

Las cuestiones principales que plantea dicho contrato de trabajo, son:

Salario, jornada de trabajo y duración del contrato, mismos que resolvieron a beneficio del patrón.

APARICION DEL DERECHO LABORAL.

Con el Liberalismo perdió la nobleza su poder y se quitaron - las trabas a la libertad de trabajo, lo que dejó a los trabajadores sin protección frente al patrón.

Este hecho, aunado a la falta de reglamentación adecuada, trajo como consecuencia la división entre capitalistas y proletarios, que fue haciéndose más profunda por las violaciones a las normas de trabajo establecidas que los capitalistas realizaban continuamente en detrimento de la clase trabajadora; - más aún, los procedimientos largos y costosos consignados en el código de procedimientos civiles, traían una desigualdad completa para el trabajador, código sustantivo aplicable, por la regulación de la materia, en códigos civiles.

Estos antecedentes tuvieron como consecuencia la desaparición dentro del código civil de los principios de trabajo que en ellos se contenía, elaborándose leyes y códigos especializados en la materia.

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA VIVIENDA EN MEXICO.

EPOCA PRECORTESIANA.

En virtud del avance de la agricultura, el hombre se estableció en especie de aldeas y pueblos, construyendo sus casas - semi-subterráneas, utilizando como materiales el bajareque, - que era una pared hecha de cañas y tierra, y para los techos se usó palma. La planificación urbana la encontramos en la cultura olmeca, las casas se localizan en orden predeterminado, el centro de la ciudad estaba construido a lo largo de un eje que iba de norte a sur (trazado similar al de Teotihuacán), las casas fueron construídas con barro, pues la piedra era escasa en esa región.

En Teotihuacán las modestas casas fueron reemplazadas por vastos conjuntos, edificados con muros de piedra y techos con vigas de madera aplanados con cal y decorados con almenas. Los edificios tenían divisiones, indicando que había apartamentos habitados por diferentes familias. Además, en la sociedad teotihuacana, existían barrios para diferentes clases sociales; el apogeo del mundo indígena se encontró en Tenochtitlán que era una ciudad ordenada y planificada sobre una base cuadrangular.

Las casas iban disminuyendo en tamaño conforme se acercaban hacia las orillas del lago, las casas más céntricas y grandes, las habitaban las gentes importantes, las de menor tamaño y a las orillas del lago las ocupaban los vasallos. (5)

Las viviendas de los nobles contaban hasta con cincuenta - aposentos en torno a patios cuadrados, las casas modestas - eran de adobe con techo plano formado por vigas, utilizaban un solo cuarto para alojar a toda la familia, construyendo aparte la cocina y el granero.

(5) CODIGO MATRITENSE, citado por Miguel León Portilla. "Historia de México", Universidad Nacional Autónoma de México, México, Págs. 16 y 19

LA EPOCA COLONIAL E INDEPENDIENTE.

Al llegar los españoles se dió en México un cambio en las técnicas para la construcción de vivienda, pues la forma habitacional descrita tiende a una occidentalización en la construcción. A medida que la introducción de los europeos era mayor, la caída del mundo indígena, junto con sus costumbres, era también más evidente. Los españoles no solo se conformaron con la conquista militar, sino que lograron también un cambio de costumbres. Los misioneros se convirtieron en los organizadores de nuevas formas de vida comunitaria y en rectores de las comunidades colectivas, tomando en sus manos la construcción, que tendrá una influencia marcadamente europea; la piedra y la cantera, se convierten en los materiales básicos de construcción.

La política colonizadora posteriormente promovió la creación de villas y ciudades en zonas con importantes recursos mineros: Zacatecas, Hidalgo, Guanajuato; en cruces de caminos, como Puebla, San Luis Potosí; en lugares que consideraron importantes para consolidar y expandir esta actividad, como Guadalajara, Oaxaca, Mérida, Monterrey, Durango; y en algunos litorales, para desarrollar el comercio interno y externo.

En dichas fundaciones se atendía a proveer de casas y solares a los españoles. Así encontramos en las Leyes de Indias recomendaciones como las siguientes:

Habéis de repartir los solares del lugar para hacer las casas y éstas han de ser repartidas según la calidad de las personas.

Porque nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias y puedan vivir con la comodidad y conveniencia que descamos.

Es nuestra voluntad que se puedan repartir casas, solares, tierras, caballerías y peonías a todos los que fueron a poblar tierras nuevas en los pueblos y lugares que por el gobernador de la nueva población les fueron señalados, haciendo distinción entre escuderos, peones y los que fueren de menor grado y merecimientos, y los aumenten y mejoren atenta la calidad de sus servicios, para que cuiden la labranza y crianza.

En el siglo XVIII y XIX, ocurre una gran transformación debido a la gran prosperidad y confianza social reinante, al grado que el barón De Humboldt, nombró a México como la "Ciudad de los Palacios", pero paralelamente a estas grandes construcciones, se empieza a sentir la carencia de viviendas para el pueblo; el problema llegó a tal magnitud que los conventos se convirtieron en habitaciones, a raíz de las leyes de Reforma. Asimismo, se construyeron edificios en los cuales habitaba y trabajaba el artesano; era una especie de habitaciones-fábrica. Existieron, por ejemplo, en zonas en donde se dió el desarrollo de la industria textil, como en Puebla, Orizaba, Tlaxcala, pero principalmente en la capital de la República, donde se tiene conocimiento que en las primeras colonias netamente urbanas, como lo fueron la Santa María la Ribera (1869), Guerrero (1880), Morelos (1886), la creación de estos núcleos urbanos trajo consigo la aparición de vecindades en las que llegaron a agruparse hasta 800 personas; esto muestra que se empieza a notar un déficit de vivienda.

Un ejemplo es el conocido colegio de San Ignacio, popularmente llamado de "Las Vizcaínas", que tenía una disposición de viviendas llamadas de "Taza y plato", edificadas para proporcionar habitaciones a familias de artesanos. La planta baja se utilizaba para la instalación del taller artesanal y la superior se ocupaba como habitación, ambas unidas por una escalera asociada a uno de los muros laterales.

El cabildo (institución clásica de la colonización hispana, encargado principalmente de la administración de las ciudades) monopolizó toda política de utilización del suelo urbano; y al mantenerse en la más absoluta indiferencia hacia los caminos y vías de comunicación, podemos decir que la vivienda rústica no formaba parte de sus preocupaciones.

Esta fue la tónica hasta 1870, ya que la década que arrancó en el año siguiente, la estructura espacial de México cambió radicalmente, bajo el influjo de las redes ferroviarias y de transporte carretero que surcaron algunas de las áreas más fértiles del país.

La fuerte inversión de capitales extranjeros y las migraciones europeas empujaron vigorosamente hacia la ampliación del espacio habitacional. El esquema de urbanización implantado por España y Portugal se consolidaba de esta manera. (6)

(6) Hardoy, Jorge B. "La construcción de las Ciudades de América Latina a través del tiempo". Problemas de Desarrollo, año IX. No. 34. Pág. 118.

Cabe mencionar que en el México independiente queda como famosa una Ley, por cierto expedida en tiempos de Maximiliano, que se llamó "Ley Protectora de las Clases Menesterosas", en la que se decía que en el campo se proporcionaría una vivienda a los trabajadores.

Según el censo de 1900 existían en la ciudad de México 368,777 personas, y de éstas unas 100,000 dormían a campo raso y otras 25,000 pasaban las noches en los mesones por tres centavos diarios.

ETAPA MODERNA DE LA VIVIENDA EN MEXICO.

Como se esbozó en los antecedentes mencionados anteriormente, la vivienda es uno de los elementos fundamentales del desarrollo urbano, por lo que se ha constituido una de las preocupaciones de los distintos regímenes de gobierno, tendiente a propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de habitación, ya que esta problemática se ha agudizado, debido al crecimiento urbano desordenado, la carencia de normas jurídico-urbanísticas en la gran mayoría de las entidades federativas, a la inexistente unidad y eficiencia normativa, la ausencia de planeación urbana, hicieron imposterizable la necesidad de que el Estado Mexicano contara con una estructura jurídica para la planeación y regulación de los asentamientos humanos, vinculando bajo un esquema de coordinación, colaboración, concurrencia y coherencia, las atribuciones que en sus ámbitos de competencia tienen los gobiernos federales, estatal y municipal.

El problema de la vivienda siempre ha existido. Hoy en día recibe una gran atención por los medios masivos de comunicación. Lo que se entiende actualmente por el problema de la vivienda es el empeoramiento que han experimentado en calidad y cantidad las condiciones de la habitación de la clase trabajadora. (7)

En las ciudades modernas el uso del suelo está determinado por la economía urbana, es decir, por las expectativas de ganancias. Los edificios denominados rascacielos, son la respuesta al alto precio del suelo, lo mismo que el edificio multifamiliar, que además de alojar mayor número de viviendas hace el suelo más rentable para sus propietarios y reduce los costos de ampliación de los servicios municipales.

Muchos barrios susceptibles de regeneración urbana permanecen así, porque mediante el mecanismo de hacinamiento aún son rentables.

(7) Aguilar Mejía, Raúl Diego. "La Vivienda Popular". México, Ed. Instituto de Capacitación Política, Pág. 17

La estructura de los asentamientos humanos está formada por elementos físicos y por servicios, a los cuales dichos elementos suministran apoyo material. Los componentes comprenden las edificaciones (superestructuras) construídas por el hombre para tener seguridad, intimidad, protección de la intemperie y disfrutar del ocio. La infraestructura es la red para llegar a las edificaciones o retirar de ellas: personas, mercancías, información, energía y otros.

Los servicios abarcan los requerimientos de la comunidad para el cumplimiento de sus funciones como órgano social, por ejemplo: los suministros de agua potable y alcantarillado, los de enseñanza, sanidad, cultura, bienestar social, nutrición, recreación y otros muchos. Las edificaciones conectadas por la infraestructura y los servicios, forman los distintos asentamientos humanos en sus diversas escalas: la unidad de vivienda, los conjuntos habitacionales, los barrios, las aldeas, la ciudad, la metrópoli.

Este problema es ocasionado por la súbita afluencia de población a las grandes ciudades, su desmedido crecimiento demográfico, el enorme aumento de los alquileres, la incosteabilidad de producir viviendas de venta, al hacinamiento humano en cada vivienda, la falta de los mecanismos políticos precisos para su solución, etc.

Pero la realidad intrínseca del problema es que es un pro ducto necesario de nuestra forma política, social y económi ca de vida: una sociedad no puede existir sin problemas de vivienda cuando la gran masa de trabajadores no dispone de un salario adecuado que cubra su subsistencia y reproduc - ción.

En una sociedad tal, el problema de vivienda no es casual, sino que se hace institucional y no puede ser eliminado; - ni sus consecuencias y repercusiones alimenticias, educa - tivas, sanitarias y en general, económico-sociales. La cri - sis urbana y de vivienda de interés social se resolverá cuando se pueda contar con una estructura social bien orga nizada, donde a cada trabajador le sea asegurado, entre - otros aspectos del bienestar social, primero, trabajo hon -roso, apropiado y bien remunerado; segundo, una casa salu - dable y con un entorno apropiado para vivir en sociedad, con pleno reposo para la mente y para el cuerpo, con dis - frute de sus tiempos libres y en general con ascenso - irrestricto a la cultura.

Las necesidades en materia de edificaciones, infraestructura y servicios, son casi siempre mayores a la capacidad del Estado para satisfacerlas. Por esta razón, en todo el mundo, pero especialmente en los países subdesarrollados y en vías de desarrollo, los habitantes tradicionalmente se han suministrado ellos mismos viviendas y servicios rudimentarios, y así continuarán haciéndolo en el futuro.

En este sentido, el crecimiento de la población nacional y el hecho de no haberse proporcionado un número suficiente de nuevas viviendas, durante los años de estabilidad económica en nuestro país, han creado una necesidad creciente de moradas.

Esta necesidad, en general, ha hecho que ninguna nación pueda encontrar una solución para este problema, dentro de las condiciones técnicas y financieras que prevalecen a nivel mundial. El problema de proporcionar vivienda de interés social y a bajo costo se volvió más urgente, debido a la tendencia a la rápida urbanización que existe en los países en desarrollo que carecen de una ordenada planificación.

Algunos centros metropolitanos en nuestro país, están creciendo a una velocidad sin precedentes.

Gran cantidad de población de la ciudad de México habita en viviendas que generalmente se conocen como: ciudades perdidas, colonias populares o proletarias nuevas y viejas, colonias de paracaidistas, colonias proletarias o populares viejas, vecindades y conjuntos habitacionales. La diversidad de sus servicios e infraestructura denotan algo más que un tipo de vivienda determinado. Esos nombres están ligados con cierto estrato social, con cierta localización urbana, con formas de tenencias de la propiedad, con determinado valor del ingreso, con ciertas características físicas y económicas y también con el origen del habitante. (8)

Ciudades perdidas.- Estas generalmente se encuentran compuestas por grupos pequeños de chozas o tugurios, muy densamente poblados, esparcidos por la ciudad. Ocupan cualquier lote baldío, especialmente en el corazón de las manzanas y forman comunidades muy cerradas, de las que se derivan su nombre.

(8) Secretaría de Programación y Presupuesto, "Aspectos Jurídicos de la Planeación en México".

La gran mayoría de sus habitantes tienen muy bajos ingresos y rentan la tierra sobre la que ellos mismos construyeron sus casas.

Colonias Populares o Proletarias Nuevas.- Muchas de éstas son fraccionamientos en la periferia de la Ciudad, promovidas por especuladores que ofrecen lotes de terreno sin servicios, generalmente de muy baja calidad, como cerrros, áreas inundables. Estos fraccionamientos son generalmente muy grandes, no cuentan con una organización social que identifique las colonias en comunidades.

La mayoría de sus habitantes son de bajo nivel de ingresos y son relativamente estáticos en su situación socio-económica.

Colonias de paracaidistas o de invasores de propiedad.- Representan la única variable significativa de los fraccionamientos especulativos semilegales. La principal diferencia es que los paracaidistas tienen una organización interna y una clara identidad física y social. Los niveles de ingreso son más bajos, pero sus inversiones en construcción son similares a las de otras colonias, ya que los residentes no pagan el costo del terreno. Los paracaidistas se ubican en general en terrenos de difícil topografía, ocupando predios públicos, privados, ejidales, comunales o propiedades en litigio. (Col. Jaramillo, General Francisco Villa, Ajusco, etc.)

Colonias proletarias o populares viejas.- Algunas colonias han sido fraccionamientos promovidos comercialmente; sin embargo, la mayoría han sido subdivisiones no planeadas, resultante del incontrolado crecimiento urbano del territorio.

Así, la crisis de vivienda, como forma de expresión de la decadencia del sistema urbano, se expresa en México en el déficit cuantitativo creciente del número de viviendas del que dispone la población y por otro lado, en el nivel de deterioro físico habitacional, de hacinamiento y de falta de

equipamiento adecuado que padece la mayoría de las viviendas actuales⁽¹¹⁾. Esta crisis es resultado de la inadecuación entre la oferta de viviendas y la demanda de la misma, así como de una mayoría de la población cuyos salarios no permiten cubrir el precio elevado necesario para remunerar el capital invertido en la producción y comercialización de viviendas.

En síntesis: más de 25 millones de habitantes viven en condiciones insuficientes respecto a saneamiento y energía⁽¹⁰⁾.

En la vivienda rural, cuyo problema a resolverse es de rehabilitación, el 59% carece de ventanas; 50% tienen los muros y techos en estado inconveniente; 65% tienen pisos en mal estado; el 58% posee una superficie construida de aproximadamente 40 m². Estas características son similares a las de la vivienda de zonas urbanas y suburbanas marginadas ("Ciudades Pérdidas"). Agrava el problema de saneamiento e higiene el que en la mayoría de los casos, el espacio vital lo comparte con animales domésticos.

(10) OLEA 84 México. Ponencias y monografías presentadas en el Seminario sobre ecotécnicas aplicadas a la vivienda.

(11) "La Acción Habitacional del Estado de México. Colegio de México. 1978.

Actualmente México vive un proceso de urbanización acelerada, que parcialmente es consecuencia de la industrialización y expansión de servicios; por otra parte existe un intenso éxodo rural hacia las ciudades y una débil absorción industrial de mano de obra que provoca grandes masas de desempleados que no son mercado para la inversión capitalista de vivienda y servicios urbanos. Esta crisis urbana conduce y exige una cada vez mayor intervención del Estado, originando, entonces, que las políticas estatales sean hoy el centro de desarrollo y estructuración del sistema urbano y de la organización, pues el sistema económico dependiente no permite precios de vivienda adecuados. De esta manera, la carestía de la vivienda produce escasez y la creación de un campo especulativo. Asimismo, los bajos salarios, incapaces de cubrir el precio de la vivienda, se aunan a la poca estabilidad en los empleos, lo que conduce a que las clases populares no sea derechohabientes de los programas de préstamo a largo plazo para la vivienda social.

En 1969 se daba ya un déficit de cuatro millones de viviendas, es decir, más de un 50% del total de la población padecía deficiencias en las condiciones estructurales y en la disponibilidad de servicios y hacinamiento de la vivienda (12).

Para 1970 el déficit sería de 5.1 millones de viviendas, de las cuales 1.6 corresponderían a zonas urbanas y un 40% a familias sin vivienda; 32.7% de familias que viven en alojamientos deteriorados y 27.1% en hacinamiento.

Si se toma en cuenta el rápido crecimiento de la población del país que para la década 1970-1980 fue de 2.4 millones anuales, se hubieran requerido para la misma década 12.3 millones de viviendas más, es decir, que era necesario un 150% del total de viviendas existentes hasta 1970 (13).

(12) Investigación sobre vivienda. No. 13 COPEVI, México 1977.

(13) CASTELLO. Manuel. "Análisis de clase de política urbana del Estado Mexicano".

En este sentido, el diagnóstico de vivienda por parte del -
Gobierno Federal fue el siguiente (14):

"la solución del problema de la escasez de vivienda es - -
considerado como prioridad nacional por el gobierno de la
República. Sin embargo, se requiere la activa participación
de los sectores social y privado para esta tarea".

Los datos censales reflejan la magnitud de la problemática
habitacional y revelan la necesidad de analizar la vivien-
da como una expresión natural de la estructura socioeconó-
mica del país y parte constitutiva del proceso de desa -
rrollo urbano.

(14) Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1982-1988.

Para 1980, los datos censales reportan que aproximadamente el 10% de las familias convivían hacinadas, al menos con otra familia en una misma vivienda; del 30 al 40% de las viviendas contaba con un solo cuarto; más del 23 % tenía piso de tierra; casi el 62% tenían techo y los muros contruídos con materiales inapropiados; más del 50% carecía del suministro de agua potable y del servicio de drenaje al interior del domicilio; aproximadamente el 25% carecía de energía eléctrica; alrededor del 62% de la vivienda se había edificado en condiciones estructurales deficientes con alto grado de riesgo; más del 65% había sido construído con métodos convencionales por sus propios usuarios y cerca del 33% se encontraba en situación jurídica irregular.

En las áreas rurales, la autoconstrucción espontánea es el método de producción más generalizado de la vivienda.

Se ha empleado material tradicional como el barro, adobe, madera, tabique o ladrillo, con una técnica rudimentaria que no siempre reúne condiciones de seguridad. El 50% de la vivienda rural se compone de un sólo cuarto, que cumple las funciones de dormitorio, comedor, bodega y lugar de trabajo, reflejada en este sentido la naturaleza y la estructura de la producción rural en sus niveles regionales y local, la norma de la tenencia de la tierra, el nivel de ingreso familiar y, en general, el grado de desarrollo socioeconómico y cultural del campo.

Actualmente los requerimientos anuales de vivienda se estima en más de 500.000 unidades, que comprenden las correspondientes al incremento demográfico y las derivadas del deterioro del inventario existente.

Asimismo, se plantean en este Plan de Desarrollo Urbano los siguientes objetivos de vivienda:

Establecer las condiciones necesarias para el cumplimiento de la Garantía Constitucional que postula que todos los mexicanos cuenten con vivienda digna y decorosa. (Art. 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

Estructurar acciones de vivienda como factor de desarrollo económico y social, de ordenamiento territorial y estructura urbana, propiciando la conservación y mejoramiento del medio ambiente.

Garantizar la atención de la demanda de vivienda de los habitantes del medio urbano y rural, bajo la promoción y rectoría del Estado, con la participación de los sectores público, privado y social.

En este contexto, es necesario agregar los devastadores efectos que ocasionaron los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985.

El sismo del 19 de septiembre dejó en la ciudad de México, (15) a todas luces sobrepoblada, una dolorosa estela de destrucción que afectó la vivienda de una gran cantidad de vecinos, principalmente en las colonias de las delegaciones Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Gustavo A. Madero y Benito Juárez. En las primeras evaluaciones se estimó que 5,728 edificaciones habían sufrido daños, 47% menores, 38% con fracturas o desplome de la estructura y 15% con derrumbe parcial o total. De estas edificaciones, 68% eran de tipo habitacional.

- (15) "TERREMOTOS DE SEPTIEMBRE", Sobretiro de las Razones y las Obras. Crónica del Sexenio 1982-1988, Fondo de Cultura Económica. México, 1986. Págs. 559 a 562.

En 90 segundos esta tremenda sacudida creó una serie de necesidades que trajeron como resultado, a los pocos días, - una movilización social y una pronta acción gubernamental - para responder a ellas, en un contexto en el que confluyeron el imperativo de atención inmediata a la población - - afectada y la escasez de recursos económicos para afrontar situaciones de emergencia. Así una adolorida e indignada - población demandaba la identificación y castigo de posibles responsables de construcciones defectuosas que al caer causaron la muerte de miles de personas, solicitaban la consecuente indemnización a los deudos y afectados. Otros pedían la protección de la autoridad frente a caseros, sobre todo de vecindades con rentas congeladas, que querían aprovechar el forzado abandono de las viviendas para desalojar legalmente a los inquilinos. Otros más solicitaban peritajes confiables para saber si podían volver a sus viviendas. - Muchos reclamaban ayuda para reconstruir. La población damnificada se dirigía al gobierno en forma airada o respetuosa, pero siempre demandante, para obtener respuesta al grave problema de haber perdido su vivienda.

Esas demandas fueron expresadas por tres grupos principales de damnificados: los de las unidades habitacionales Nonoalco-Tlatelólco y Benito Juárez, administradas por el gobierno; los de colonias de clase media, como la Roma, la Juárez, la Narvarte, la Condesa y alcañías, y los de barrios del -

México viejo, como Tepito, Peralvillo, Morelos y Guerrero, entre otros, en donde habitan familias de escasos recursos y con gran arraigo en esas zonas.

En la Unidad Nonoalco-Tlatelolco se derrumbaron dos terceras partes del edificio Nuevo León y, según las primeras evaluaciones, de los 102 edificios del conjunto, tendrían que ser desalojados. En total se estimaba que habían quedado inutilizados más de 3,000 departamentos. En el Multifamiliar Juárez se produjeron severos derrumbes parciales en tres de los 19 edificios y los demás no ofrecían suficiente seguridad para ser ocupados nuevamente. En total, 745 departamentos quedaron inútiles.

En las colonias populares del México viejo, ubicadas en el centro de la ciudad, a primera vista no se apreciaba la magnitud de los daños, pues allí no había espectaculares derrumbes de grandes edificios, sino miles de casas, de por sí muy deterioradas, con grietas y desplomes internos. Allí donde las vecindades tenían años de abandono y descuido se cayeron travesaños, bardas y paredes. Muros y escaleras desprendidas colgaban inútiles o ya no conducían a ningún lado. Según estimaciones posteriores, más de 20,000 viviendas deberían ser derrumbadas o requerirían una reparación mayor.

CAPITULO SEGUNDO

LEGISLACION EN MATERIA DE VIVIENDA

I. ANTECEDENTES.

II-1 POLITICA GUBERNAMENTAL EN MATERIA DE VIVIENDA.

A. BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, S. A.
(BNOSPSA).

MARCO JURIDICO.

OBJETIVOS.

ASPECTOS FINANCIEROS GENERALES.

DISTRIBUCION DE LA VIVIENDA.

B. PROGRAMA FINANCIERO DE VIVIENDA (PFV) Y FONDO DE -
OPERACION Y DESCUENTO BANCARIO A LA VIVIENDA (FOVI).

MARCO JURIDICO

OBJETIVO

FUENTES DE FINANCIAMIENTO.

DISTRIBUCION DE LA VIVIENDA.

C. EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE
VIVIENDA.

DIRECCION GENERAL DE LA HABITACION POPULAR.

ANTECEDENTES

ASPECTOS JURIDICO-INSTITUCIONALES.

ASPECTOS FINANCIEROS GENERALES.

DISTRIBUCION DE LA VIVIENDA.

D. INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO DE LA COMUNIDAD Y
DE LA VIVIENDA.

ANTECEDENTES DE LA INSTITUCION.

ASPECTOS JURIDICO-INSTITUCIONALES

ASPECTOS FINANCIEROS GENERALES.

DISTRIBUCION DE LA VIVIENDA.

E. FONDOS DE LA VIVIENDA QUE EXISTEN.

C A P I T U L O I I
LEGISLACION EN MATERIA DE VIVIENDA.

1) Antecedentes:

Antes de que se configuraran las instituciones del nuevo - régimen, es decir, en la época anterior a la Constitución de 1917, se aprecian aportes jurídicos en materia de vivienda más como documentalización de su propósito a seguir que como ánimo de positividad y eficacia. (16)

En la época de Maximiliano, en 1865, se expidió la Ley - sobre Trabajadores, la cual trató en particular de los trabajadores del campo al servicio de las haciendas; obligaba a proveerlos de habitación y agua e imponía el deber de - crear escuelas, siempre y cuando en las fincas hubiera - - veinte niños en edad escolar por lo menos. (17)

(16) Ruíz Massieu, José Francisco: "Fuentes Legales de Financiamiento a la vivienda popular" Boletín Informativo No. 23, 1974, México. Pág. 7.

(17) De Buen Lozano, Néstor: "Derecho del Trabajo" Porrúa México, 1981. Tomo II Pág. 255.

En 1906, en el Programa del Partido Liberal Mexicano, inspirado por las ideas antiautoritarias de Ricardo Flores Magón y sus seguidores, se planteó en el punto número veintiseis que los patrones deberían brindar alojamiento higiénico a los trabajadores.

En ese mismo año el gobernador de Chihuahua, Enrique Creel emitió la Ley sobre Casas de Obreros y Empleados Públicos para beneficiar a los habitantes de esa entidad, la cual concedía el disfrute de una serie de inmunidades y exenciones a los trabajadores y burócratas que edificaran sus casas con uso exclusivo para habitación; estos estímulos se hacían extensivos a los empresarios o compañías constructoras que se sujetaran a las bases que la Ley contenía, Sin embargo, poco se sabe sobre la aplicación y resultado de este ordenamiento que por primera vez y en forma sistemática trató de resolver el problema habitacional en la provincia mexicana, al ocuparse de dos importantes sectores de la población económicamente activa. (18)

(18) Remolina Roqueñi, Felipe: "Reseña Laboral", Vol. 1, No. 2, Junio 1973, México. Pág. 518.

En 1912, las fuerzas vivas de los estados de Campeche, Guerrero, Michoacán y Tlaxcala se pronunciaron, en aquel ambiente de insurrección nacional que predominaba, a través de un importante documento conocido como Plan Político Social, el cual es un testimonio de alto rango histórico y político de donde se recogería, entre otros elementos, la expresión "Habitaciones higiénicas y cómodas", para ser incorporadas en la fracción XII del artículo 123 de la Constitución de 1917 (19).

En ese mismo año, en el Pacto de la Empacadora, Pascual Orozco introdujo la idea de que los propietarios de fábricas brindaran alojamiento a sus obreros en condiciones higiénicas, para preservar su salud y enaltecer su condición.

(19) Ruiz Massieu, José Francisco, Op. Cit. Pág. 8.

Posteriormente, en 1914, siendo gobernador de Chiapas el general José Agustín Castro, expidió la Ley de Obreros. Este conjunto de disposiciones laborales imponía a la parte patronal la obligación de proporcionar habitaciones cómodas a sus trabajadores.

En este mismo año, el gobernador del Estado de Coahuila, Eulalio Gutiérrez, expidió un decreto sobre Salario Mínimo. Esta disposición determinaba en su artículo cuarto que los patrones deberían proporcionar gratuitamente habitaciones cómodas e higiénicas.

En 1915, siendo Gustavo Baz gobernador del Estado de México, se expidió un decreto para establecer la colonia de la industria en la ciudad de Toluca. Los predios se destinarían gratuitamente a los trabajadores más necesitados, así como a los propietarios afectados por obras de alineamiento y ampliación. Ruiz Massieu pone énfasis en la parte del decreto que determina que "el ejecutivo favorecerá por medio de leyes apropiadas y de concesiones equitativas, la formación de empresas que tengan por objeto facilitar sobre bases liberales, la construcción de fincas en los lotes de la citada colonia (20).

(20) Ruiz Massieu, José Francisco, Ob. cit. pág. 9

Es conveniente citar que el proyecto de Ley sobre Contrato de Trabajo de Rafael Zubarán Capmany, de 1917, incluía soluciones al problema habitacional obrero; igualmente la Ley de Trabajo del gobernador de Jalisco Aguirre Berlanga, de 1917, y la Ley de Trabajo del gobernador de Coahuila Gustavo Espinosa Mireles.

En los últimos meses de 1916 y los primeros de 1917 se reúne el Congreso Constituyente y nos entrega la Constitución que con algunas reformas hasta el día de hoy nos rige. Cabe destacar que es la primera constitución en el mundo que consagra, junto a un capítulo de garantías individuales en que se protegen y proclaman los tradicionales derechos de libertad, un capítulo de garantías sociales y dentro de éstas se inserta el derecho de la vivienda.

Estas garantías formaron parte de un primer proyecto del constituyente, del que después se derivaría el artículo 123 de nuestra Carta Magna, en el que se establece que "toda negociación industrial, agrícola, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada a proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas por las que podrán cobrar rentas equitativas, y esto siempre que estén fuera de los centros de población". Así decía el proyecto inicial del artículo 123, pero cuando éste

pasa a la Comisión de Constitución, que preside el General Francisco J. Múgica, se modifica en el sentido de que la obligación de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas, no solamente se deberá hacer efectiva cuando se trabaje fuera de las poblaciones, porque -se dice- en muchas ocasiones una empresa se establece en poblados en donde las casas son insuficientes para alojar a los trabajadores. Se añade, en consecuencia, que la obligación también existirá siempre que las empresas ocupen más de 100 trabajadores, aunque estuvieran dentro de las ciudades.

Se precisa, además, que las rentas que podrán cobrar por estas habitaciones no serán mayores que el equivalente a un medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas.

El artículo 123, en su origen, consideró que los Estados estaban en mejor actitud de conocer las condiciones prevalentes en cada uno de ellos, por lo que se establecieron facultades para legislar en materia de trabajo.

Desde 1917 hasta 1929, en que se reformaron el preámulo del artículo 123 y la fracción X del 73 constitucional, son, pues, los Estados los que tienen facultades para legislar en materia de trabajo y casi todos lo hacen con legislaciones muy disímiles, lo que origina condiciones de competencia desigual entre los Estados y se empieza a convertir en un factor de retardo para la protección a los trabajadores, ya que en algunas entidades que querían atraer inversiones se expiden leyes menos severas en esta materia, para atraer el capital, y los que en cambio son más avanzados, alejaban la inversión. De ahí, que se juzgara conveniente que desapareciera esta facultad de los Estados para legislar en materia de trabajo y que se atribuyera de manera exclusiva al Congreso de la Unión a partir del mes de agosto de 1929.

Pero, mientras tanto, los Estados legislan y algunos lo hacen en materia de vivienda, casi siempre para trabajadores del campo y algunos con una disposición tan curiosa como la Ley de Veracruz, que en realidad, se estaba refiriendo a trabajadores que estuvieran realmente en despoblado y quizá de una manera un tanto transitoria, y que establece que la obligación de dar vivienda a los trabajadores del campo se cumplirá siempre que se les proporcione una carpa y un catre de cruceta.

En 1929 se reforman el artículo 123 y la Fracción X del -- artículo 73. Tarda, sin embargo, dos años en expedirse una Ley Federal del Trabajo, que, en materia habitacional, se limitó a transcribir el texto del artículo 123, supeditando su vigencia a una posterior reglamentación por parte de los ejecutivos federal y locales, que estableciera las condiciones y plazos para su cumplimiento.

En 1942, durante el régimen del general Avila Camacho, se expide un Reglamento que viene a establecer cuáles son las características de las viviendas, sus dimensiones y sus - condiciones en general. A esto, las empresas responden pidiendo amparo contra este Reglamento, arguyendo dos cosas: primero, que el Ejecutivo no tenía facultades para reglar - mentar sino sólo para fijar plazos y condiciones; segundo, que el proemio del artículo 123 y la fracción X del 73 - - constitucional, le otorgaba facultades exclusivas al Con - greso de la Unión para reglamentar las disposiciones de la Constitución en materia de trabajo y que el Congreso de la Unión no podía delegar estas facultades en el Ejecutivo. - Con base en este argumento jurídico, se conceden los amparos y estos reglamentos y éstas obligaciones quedan en sus penso.

En 1956 se vuelve a reformar el artículo 111 de la Ley del Trabajo para dar facultades al Ejecutivo, en sentido de reglamentar y no sólo para fijar plazos y condiciones. No obstante, nunca se llevó a cabo tal reglamentación.

En 1970 se promulga una nueva Ley Federal del Trabajo que viene a sustituir a la de 1931. En ésta existe un conjunto de normas que se refieren a la obligación de los empresarios de otorgar vivienda a los trabajadores. En estas disposiciones, sin embargo, se sigue recogiendo el principio constitucional de que la obligación era general cuando las empresas estuvieran fuera de las poblaciones, y en cuanto a las que estuvieran dentro de las poblaciones, solo regía para aquellas que ocuparan más de cien trabajadores.

Se dice que solamente tendrían derecho a obtener una vivienda quienes fueran trabajadores de planta; quienes tuvieran una antigüedad mayor de un año en la empresa y quienes trabajaran en empresas con un número mayor a cien trabajadores.

No se señalaba un sistema específico a las empresas para cumplir con la obligación. Se dijo que en un plazo de tres años, las empresas y sus trabajadores se pondrían de acuer-

do sobre la forma en que aquellas darían cumplimiento a esta obligación que podía ser, bien mediante arrendamientos, bien ayudando a que los trabajadores adquirieran sus casas en propiedad, o bien estipulando el pago de una cantidad mensual a los trabajadores mientras no se les dieran las casas.

Podría haber ocurrido, en un plazo de tres años, un gran enfrentamiento nacional de empresas y trabajadores, incluyendo a los de confianza, porque todos tenían derecho para llegar a definir un régimen. Y la verdad es que la definición del régimen empezaba muy claramente a perfilarse porque se les diera a los trabajadores una cantidad mensual, en adición a su salario, y que esto equivaliera al cumplimiento de la obligación por parte de las empresas.

Ello, evidentemente, no iba a ser equivalente a proporcionar a los trabajadores casas o habitaciones cómodas e higiénicas; iba a ser simplemente un incremento en sus salarios, para que aquella cantidad se convirtiera en dinero de bolsillo, de uso corriente, sin que el trabajador, en realidad, contara con un medio eficaz para mejorar su alojamiento y el de su familia, ni hubiera otro mecanismo capaz de aumentar, efectivamente, la oferta misma de una vivienda digna.

Lo anterior, independientemente de que seguía excluyendo al trabajador temporal y seguían excluidos aquellos que prestaban sus servicios en empresas ubicadas dentro de una población y con menos de cien trabajadores.

II-1. POLITICA GUBERNAMENTAL EN MATERIA DE VIVIENDA.

Para dar solución al problema de la vivienda, el Estado mexicano ha creado una serie de instituciones encargadas de atender las demandas habitacionales, dentro de las que destacan las siguientes: (21)

- El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A. (BNSOPSA);
- El Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, (FOVI);
- La Dirección General de Habitación Popular del Departamento del Distrito Federal (DDF-DGMP-FIVIDESU);
- El Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda (INDECO);

(21) Garza, Gustavo y Schteingart, Martha. La Acción Habitacional del Estado en México, Colegio de México 1978. P. 79.

- El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT);
- El Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE)
- El Instituto de Seguridad Social de la Fuerza Armada Mexicana a través del Fondo de la Vivienda Militar (FOVIMI).- Otros programas menores los llevan a cabo para beneficio de sus trabajadores los organismos como:
- La Comisión Federal de Electricidad.
- Petróleos Mexicanos.
- Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Ferrocarriles Nacionales de México.

A. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.
(BNOSPSA).

Antecedentes:

El BNOSPSA constituye la más antigua institución pública -- creada expresamente para atender, junto a otros servicios -- públicos, el problema de la vivienda en zonas urbanas y dentro del sistema de financiamiento bancario oficial. La ley General de Instituciones de crédito promulgadas en 1924 y la creación en 1925 del Banco de México, S. A., son los antecedentes institucionales más importantes para su formación, en 1933, con el nombre de Banco Nacional Hipotecario Urbano y -- de 1966 en que se transforma en BNOSPSA.

El objetivo inicial de esta institución oficial fue el de -- "conceder préstamo para la construcción de servicios públicos y para la creación y desarrollo de industrias de transforma -- ción...". Se financiaron servicios de agua (1934), vialidad (1936), así como otros de carácter público. El Banco realizó estudios sobre la vivienda a partir de 1936, que dieron origen a legislaciones específicas de vivienda, aunque ya se -- financiaba su construcción desde 1933.

Diversas modificaciones ha sufrido su legislación sin va -
riar en sustancia el funcionamiento institucional. Su pri -
mera ley orgánica se reformó en 1947 para absorber al Banco
de Fomento de la Habitación (fundado en 1943 y que venía de
sarrollando programas de vivienda de costos bajos). A par -
tir de ese año el Banco desarrolla con mayor intensidad di -
versos programas de vivienda, orientados hacia sectores me -
dios bajos de la población, hasta constituir en 1954 el "Fon -
do de las Habitaciones Populares" a que nos referiremos más
adelante.

Al crearse en 1964 el Programa Financiero de Vivienda, el -
Banco se incorpora a los mecanismos del mismo, lo cual le -
permite ampliar sus programas de vivienda al contar con un -
mayor financiamiento proveniente del sector privado.

2. ASPECTOS JURIDICO - INSTITUCIONALES.

2.1 MARCO JURIDICO.

Las disposiciones jurídicas sobre las cuales opera el BNOSPSA son las siguientes:

- I) Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos auxiliares (22); y
- II) Ley Orgánica actual (promulgada en 1933 y reformada en 1943, 1947, 1949, 1953, 1956, 1958 y 1966).

La primera disposición es de carácter general e incluye a todas aquellas instituciones y organismos -públicos y privados- encargados de otorgar créditos para obras de carácter social o particular, entre ellas la vivienda.

- (22) Creada en base a la Ley General de Instituciones de Crédito de 1931. Nos referimos a ella con mayor detalle en el capítulo correspondiente al Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI).

Su Ley orgánica actual regula el funcionamiento del Banco, -
fija sus objetivos y la estructura administrativa.

Dentro de esta Ley (capítulo 9º, Art. 51) se encuentra espe-
cíficamente legislado el "Fondo de Habitaciones Populares",
mecanismo constituido dentro del Banco por el Gobierno fede-
ral para implementar su programa de vivienda.

2.2. OBJETIVOS.

El BNOSPSA es una institución bancaria oficial dirigida a -
promover y orientar el financiamiento para la realización -
de obras públicas y servicios de interés social; actúa como
agente financiero y asesor técnico, tanto del Gobierno Fede-
ral como de gobiernos locales y otros organismos públicos.-
Cuenta para ello con fondos que pueden ser propios o prove-
nientes de Bancos del exterior con los que puede contratar-
directamente.

Su acción estrictamente habitacional se ha intensificado - con el Fondo de Habitaciones Populares, para realizar den - tro del Banco el proyecto, construcción y urbanización de - conjuntos habitacionales, así como el desarrollo de progra - mas de mejoramiento de vivienda.

En sus objetivos no se especifica de manera concreta a qué - sectores de la población se dirigirán sus planes de vivien - da y, por , tanto, los conceptos de vivienda "popular" y - de "interés social" que maneja quedan bastante difusos y am - biguos.

3. ASPECTOS FINANCIEROS GENERALES:

Los recursos del BNOSPSA provienen de las siguientes fuen - tes:

I) Emisión y colocación de valores. Comprende bonos hipote - carios, certificados de participación inmobiliaria, certi - ficados de inversión, certificados para vivienda de inte - rés social y otros títulos emitidos que amparan financia - mientos específicos;

- II) Créditos otorgados por instituciones bancarias nacionales o extranjeras;
- III) Recursos del Gobierno Federal y de otros organismos públicos que se absorben mediante la emisión de valores a que se refiere el punto I).

2 Sin embargo, el ejecutivo federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede vetar alguna solución que considere contraria a la estabilidad financiera nacional. (Art. 9 de la Ley Orgánica).

3 Esto sucede así debido a que las acciones nominativas del banco corresponden a 14 "series", dos de las cuales sólo pueden ser suscritas por el gobierno federal (A y D) y las otras dos por el público y bancos de ahorro (B y C)

4 No se cuenta con datos precisos sobre estos préstamos; sin embargo, se sabe que han realizado operaciones con el First Boston Corp (310 millones en 1973) y con el Bank of America (675 millones en 1974), entre otros.

4.1.2. DISTRIBUCION DE LA VIVIENDA.

Los requisitos para el otorgamiento de una vivienda son, -- principalmente, i) un ingreso familiar mensual ⁽²³⁾ mínimo, -- que asegure disponer de un 25% del mismo para el pago de -- la vivienda; ii) ser jefe de familia; iii) no ser propietario de inmuebles en la zona donde se encuentra la vivienda.

(23) La mensualidad creciente se incrementa cada dos años en un 9%; la decreciente disminuye en igual forma y la nivelada se conserva durante el plazo de amortización con cuotas fijas.

B. PROGRAMA FINANCIERO DE VIVIENDA (PFV) Y FONDO DE OPERACION Y DESCUENTO BANCARIO A LA VIVIENDA (FOVI)

1.- ANTECEDENTES.

El Programa Financiero de Vivienda es un mecanismo de carácter financiero creado por el gobierno federal. Funciona básicamente a través del Fondo de Operaciones y Descuento Bancario a la vivienda, que se encarga de la coordinación y vigilancia del programa. Los antecedentes de su creación (1963) se encuentran en el financiamiento comercial que la banca privada otorgaba libremente a diversos promotores para la construcción de vivienda. Estos recursos se destinaban en esencia para la construcción de vivienda de grupos de niveles económicos medios y altos, cuyos recursos les permitían ser objeto de crédito bancario.

En general, el financiamiento de la banca se otorga a promotores privados, aunque irregularmente también a diversos organismos públicos, como el ISSSTE, el BNOSPSA, el Instituto Nacional de la Vivienda, etc., cuyos recursos propios han sido precarios para atender de manera adecuada la demanda de la vivienda.

El Programa Financiero de Vivienda (PFV) y el Fondo de la Vivienda (FOVI) se crean en un momento en que tanto a nivel continental como nacional se comienza a desarrollar el concepto de vivienda de interés social (24) y a incrementar aparentemente la preocupación por atender las demandas de bienestar social. Ello se vincula, asimismo, con la promoción de planes de ayuda financiera del Gobierno de los Estados Unidos de América y de organismos interamericanos, a los países de Latinoamérica, que tienen básicamente como objetivo contribuir a evitar los conflictos sociales, justamente en el momento de considerable movilización popular que siguió a la Revolución Cubana.

- (24) En 1958 se adoptó una definición de vivienda de interés social surgida del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES): "Aquella que es accesible, de manera que no resulte onerosa en el presupuesto familiar a personas de escasos recursos, proporcionándoles alojamiento en un ambiente físico y social que satisfaga los requisitos indispensables de seguridad, higiene y decoro, y que esté dotada de los servicios sociales correspondientes".

2.- ASPECTOS JURIDICO-INSTITUCIONALES DEL PROGRAMA FINANCIERO DE VIVIENDA.

2.-. MARCO JURIDICO

La necesidad de poner en funcionamiento el Programa Financiero de Vivienda (PVF) hizo necesario reformar algunas disposiciones jurídicas, existentes hasta -- 1962, para remitir una forma más expedita de canalizar recursos financieros hacia la vivienda de bajo -- costo. Así, el marco jurídico comprende básicamente las disposiciones legales para la creación de dos organismos:

a) El Fondo de Operación y Descuento Bancario (FOVI) creado como fideicomiso en el Banco de México, S.A., por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en abril de 1963.

b) El Fondo de Garantía de Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), fideicomiso de apoyo al FOVI, -- también creado en el Banco de México.

Además, para implementar el programa se emiten una serie de circulares por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria, FOVI-FOGA, y los organismos de crédito privado bancario (25).

Para crear los dos primeros organismos también fueron necesarias algunas reformas a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Estas reformas disponían que en el futuro los departamentos de ahorro de las instituciones bancarias deberían destinar el 30% de sus recursos a préstamos para la adquisición o construcción de viviendas de interés social, y que las instituciones de crédito hipotecario deberían elevar sus créditos hasta el 80% del valor del inmueble si las viviendas eran promovidas con la participación de organismos públicos. Esta primera reforma -

(25) Entre las más importantes se destacan las números 1469 y 1500 (de junio de 1963 y abril de 1964, respectivamente), expedidas por el Banco de México, S.A., así como los números 512 y 517 (de agosto de 1963 y junio de 1964, respectivamente), expedidas por la Comisión Nacional Bancaria.

incluía las instituciones de ahorro y préstamos, las -
asociaciones mutualistas y otras instituciones crediti-
cias similares, e hizo posible que los bancos privados
ampliaran sus canales de captación del ahorro público
al permitir la expansión de sus departamentos especifi-
cos de ahorro y préstamo (26).

2.2.- OBJETIVO.

El Programa Financiero de Vivienda, habilitado a tra -
vés del FOVI-FOGA, tiene como objetivos principales:
facilitar la compra de vivienda de interés social, in-
crementar la oferta de la misma, lograr que institu-
ciones de crédito privado concedan financiamientos es-
peciales, promover la generación de ahorros de un sec-
tor de la población y aumentar la ocupación en base a
la construcción masiva de conjuntos habitacionales y
dinamizar, al mismo tiempo, las actividades industriales de

(26) Artículo 2; Ley General de Instituciones de Cré -
dito y Organizaciones Auxiliares.

Empresas privadas nacionales como un organismo de asesoría técnica y control.

Por su parte, el FOGA tiene como función la de otorgar apoyo de garantía y liquidez a los bancos privados que hayan concedido préstamos hipotecarios o fiduciarios - para viviendas de interés social (27).

(27) El apoyo del FOGA se establece para cuando los -- bancos hagan frente a las siguientes situaciones: por falta de pago puntual del adquirente; cuando la garantía del acreditado resulte insuficiente; cuando los - costos de operación de los créditos o los préstamos re sulten elevados con relación a la tasa máxima de inte-rés que deba pagar el adquirente; facilitar pago de prima de seguros (véase "Programa Financiero de Vivien-da", SHCP, México, 1964 Pág. 160).

Los sectores sociales atendidos por este programa, --- fundamentalmente grupos de clase media, además de un grupo reducido de trabajadores cuyos ingresos le permiten ser sujeto de crédito bancario. En principio, las personas con salarios superiores a un cierto nivel -- máximo, fijado según la región del país, no pueden obtener su vivienda a través del programa.

3. ASPECTOS FINANCIEROS GENERALES.

3.1. FUENTES DE FINANCIAMIENTO.

Los recursos con que cuenta el Programa Financiero de la Vivienda, provienen fundamentalmente de:

- a) El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de -- Hacienda y Crédito Público.
- b) La banca privada, es decir, del 30% de los fondos de las instituciones hipotecarias y departamentos de ahorro de los bancos de depósito (28).
- c) Bancos u organismos extranjeros o internacionales.

(28) Los recursos de la banca privada provienen de los ahorros e inversiones del capital circulante, emisión de títulos de crédito, bonos, etc. También de instituciones hipotecarias, fiduciarias, de capitalización de ahorro y préstamo, de seguros y fianzas.

4.1.2. DISTRIBUCION DE LA VIVIENDA.

Los requisitos que deben llenar las personas para ser beneficiarias de un crédito del PFV son similares a las de --- otros organismos; específicamente, los ingresos mensuales - no deben ser superiores a cuatro veces el salario mínimo, para que se les permita ser sujetos de un crédito banca-- rio.

Para otorgar vivienda a personas con salario mínimo se --- procede a través del Banco de México y de organismos pú - blicos de vivienda. Las personas beneficiadas deben pagar un enganche del 5% del precio de venta y pueden lograr - hasta el 95% de crédito, si FOGA otorga el 15% suplementa - rio al 80% normal establecido para todos los casos. Los - créditos son a 15 años, con interés del 6% anual sobre sal - dos insolutos. Los créditos para sectores con ingresos - mayores al mínimo, cubre el 80% del precio de la vivienda, con amortizaciones semestrales en plazos de 10 y 15 años y tasas de interés entre el 9 y 10.1% anual sobre saldos insolutos.

EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE VIVIENDA. DIRECCION GENERAL DE LA HABITACION POPULAR (DGHP) AHORA FIDEICOMISO DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO (FIVIDESU).

1. Antecedentes

Debido a que esta Dirección forma parte del Departamento del Distrito Federal, sus antecedentes se encuentran en los programas de vivienda que éste empezó a desarrollar a partir de 1934, año en que se emite un decreto presidencial que le encarga la construcción de viviendas económicas para sus trabajadores de ingresos mínimos.

En este mismo año se agregan dos decretos a la ley orgánica del Departamento del Distrito Federal, en los que se fijan las condiciones a las que se sujeta la enajenación de casas económicas para sus trabajadores y se autoriza el BANOPSA para administrarlas.

En 1936 se dicta un reglamento de la ley orgánica del D.D.F., en el cual se establecen las características que deben llenar los trabajadores para tener derecho a una casa y se fijan las obligaciones de los beneficiarios y las del Departamento. Por último, en 1946 se emite la ley de Servicio Público de Habitaciones Populares, a cargo del Departamento del Distrito Federal y con el asesoramiento del BNOSPSA, cuyo objetivo es fomentar la construcción de casas baratas.

Los antecedentes directos más importantes de la DGHP son los

dos grandes conjuntos destinados a recolectores de basura, -
jardineros, pepenadores, etc. (29) construidos entre 1962 y 1964:
Santa Cruz Meychualco, con 3,000 viviendas, y San Juan de Ara-
gón con 9,927. De estas experiencias fue altamente sintomáti-
co el hecho de que poco tiempo después de haber sido ocupa-
das las viviendas, los adquirientes iniciales las desocupa-
ban, traspasándolas o alquilándolas a otras familias. Se de-
tectaron casos de monopolización de la vivienda que conduje-
ron al DDF a incluir dentro de los programas actuales de vi-
vienda algunas acciones de carácter legal y de promoción eco-
nómico-social tendientes a ejercer un mayor control en la --
etapa de uso de la vivienda y a tratar de reducir o minimi-
zar el problema señalado.

Actualmente funciona con la misma base, pero con el nombre de
FIVIDESU.

2. Aspectos jurídico-institucionales

La Dirección General de la Habitación Popular se crea en --
1970 de acuerdo con lo establecido en el artículo 49 de la --
Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, reformada
en ese año. Según los objetivos fijados en este artículo, --
esta Dirección debe elaborar, ejecutar o promover programas-
de regeneración urbana en cuanto se relacionen con los de la

(29) Personas que se dedican a clasificar los desperdicios -
de basura para ser vendidas a otras personas o indus-
trias.

habitación popular y "recomendar" a las familias afectadas, así como administrar los conjuntos habitacionales a cargo -- del Departamento.

Su acción, a diferencia de los otros organismos analizados, -- cuya jurisdicción es nacional, se limita estrictamente al -- Distrito Federal y dentro de éste a los sectores populares, -- compuestos por trabajadores subempleados, comerciantes, arte- sanos, obreros no calificados, etc., pero con ingresos míni- mos suficientes como para constituirse en sujetos de crédito - oficial.

3. Aspectos Financieros Generales:

Los recursos para esta Dirección son obtenidos fundamental- mente de dos fuentes de financiamiento:

a) De los recursos presupuestarios del gobierno federal - - - han sido muy precarios, comparados con los provenientes de la banca privada que han constituido casi el 70% del total. Prac- ticamente no existen recursos provenientes de los rendimien- tos obtenidos de la construcción y asignación de viviendas o - lotes populares promovidos por esta dependencia.

Los fondos de origen presupuestario se destinan básicamente

a obras de infraestructura y equipamiento urbano, es decir, a la urbanización de los terrenos destinados a vivienda (30) y, en casos aislados, al pago de terrenos sin urbanizar. El financiamiento para la construcción de vivienda llamado Crédito Interno, absorbe los mayores recursos, coincidiendo en este sentido con los otros organismos de vivienda.

4.1.2. Distribución de la Vivienda:

Las viviendas construidas por esta Dirección están destinadas básicamente a los siguientes grupos de la población:

a) A personas pertenecientes al sector popular que no tienen un trabajo fijo y, por tanto, no son atendidas por otros organismos de vivienda. Estas se denominan "viviendas para los no asalariados".

b) A personas afectadas por la construcción de obras públicas, a las que se entrega una vivienda como pago total o par

(30) Véase la parte correspondiente al Programa Financiero de Vivienda (FOVI)

cial de su propiedad anterior (tal ha sido el caso, por ejemplo, de las personas afectadas por la construcción del Circuito Interior);

c) A familias trasladadas como consecuencia de la erradicación de "ciudades perdidas", o bien a aquellas cuyas viviendas han sufrido daños por siniestros físicos o estén en peligro de derrumbarse (vecindades decadentes).. En estos casos las familias se distribuyen en los diferentes tipos de vivienda de acuerdo a sus posibilidades económicas.

"D. INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO DE LA COMUNIDAD Y DE LA VIVIENDA (INDECO)"

1. Antecedentes de la Institución:

En diciembre de 1954 se crea el Instituto Nacional de la Vivienda (INV), con el fin de atender la demanda habitacional en las áreas rurales y urbanas de aquellos grupos que no podían beneficiarse de la actuación de otras instituciones existentes. Su acción se limitó a la promoción de la construcción y a la administración de las viviendas. Se estima que hasta 1970 se construyeron aproximadamente 14,400 unidades en todo el país. En este año desaparece el INV y surge en su lugar el INDECO.

2. Aspectos jurídico-institucionales

El INDECO, organismo público descentralizado, se crea por Ley de Febrero de 1970, que sustituye a la del INV de diciembre de 1954. Sus objetivos van más allá de la promoción y construcción de vivienda de interés social para trabajadores de escasos recursos, y abarca: la regeneración de zonas de tugurios y viviendas insalubres; la participación en programas y trabajos de desarrollo de la comunidad rural; la difusión entre pobladores rurales y de zonas urbanas de prácticas de cooperación, trabajo colectivo o de ayuda mutua, para lo cual utiliza el servicio social obligatorio de pasantes y profesionales y adiestran personal especializado para la realización de sus trabajos específicos.

De esta manera, el INDECO constituye un organismo que participa en planes de vivienda con organismos públicos y privados e interviene también en forma prioritaria en programas promocionales de carácter social. Además, de acuerdo con su legislación, es el encargado de atender a sectores de la población que han sufrido siniestros naturales y participa también en el financiamiento y elaboración de planes reguladores urbanos y proyectos de planificación regional.

ASPECTOS FINANCIEROS GENERALES.

Los recursos del INDECO provienen de fuentes gubernamentales y privadas.

Las fuentes presupuestarias son aportaciones en dinero del gobierno federal y de los gobiernos de los estados y municipios, así como recursos que se captan a través de patronatos, comités e instituciones locales. También obtiene de esas dependencias aportaciones en bienes muebles o inmuebles y los productos que provengan eventualmente de sus operaciones -- también serán utilizados por la institución.

Los recursos de fuentes financieras privadas para financiar y construir vivienda nueva provienen de fideicomisos con la banca privada; ellos se establecen sobre los terrenos y demás bienes inmuebles que forman parte del programa a desarrollar. Esta forma de obtener recursos se complementa con los llamados "créditos puente" otorgados por medio del Programa Financiero de la Vivienda, para financiar y construir vivienda de interés social.

DISTRIBUCION DE LA VIVIENDA

Las viviendas nuevas urbanas promovidas directamente por el INDECO, son adjudicadas en propiedad mediante préstamos a créditos hipotecarios que el adquiriente establece con la banca privada que la financió, mediante fideicomisos o en hipoteca. La mayor parte de las operaciones entre el adquiriente y la banca privada se realizan a través de la -- Asociación Hipotecaria Mexicana, S. A., y la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, S. A. (SOMEX). La tasa de interés varía entre 9 y 10% anual sobre saldos insolutos en -- plazos de 10 y 15 años.

Cuando la vivienda es construída en colaboración con otros organismos públicos la adjudicación semejante y la asignación y condición básica para el otorgamiento de una vivienda depende de las características de cada organismo.

En ambos casos se establecen dos tipos de convenios entre el adquiriente y la banca privada en la compra de la vivienda: un contrato de compra-venta con reserva de dominio y otros con garantía hipotecaria. Hasta agosto de 1973 se habían establecido 12,000 convenios de este tipo.

La adjudicación de las viviendas contruídas en las áreas rurales depende, en gran parte, del tipo de programa dentro del cual fue financiada y construída.

Para la vivienda nueva, una de las condiciones establecidas para su asignación es que se participe en su construcción aportando mano de obra y, sobre todo, comprometerse mediante contrato entre el INDECO y los campesinos, a trabajar en algunas unidades agroindustriales o artesanales implementadas por el INDECO, cuando éstas existan. Los créditos otorgados a campesinos dependen de su capacidad crediticia.

FONDOS DE LA VIVIENDA QUE EXISTEN:

Tenemos el denominado Fondo Nacional de la Vivienda, que es un mecanismo financiero creado para atender con mayor eficiencia el programa de la vivienda popular. Se trata de un sistema por medio del que se captan recursos sobre el 5% del salario ordinario de los trabajadores con el fin de construir un fondo que permita un mayor financiamiento para la construcción y mejoramiento de la vivienda de esos sectores.

Esta modalidad financiera se aplica a tres sectores de trabajadores y da origen a un número igual de organismos de carácter público, y que son:

- a) Los trabajadores correspondientes a cualquier empresa o patrón privado, para los que fue creado el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).
- b) Los trabajadores al servicio del Estado, a los que corresponde el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE).
- c) Los trabajadores al servicio de las Fuerzas Armadas, cuyo organismo es el Fondo de la Vivienda para los Militares (FOVIMI).

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores es un organismo público de vivienda creado en abril de 1972, a iniciativa del Poder Ejecutivo Federal; sus objetivos, específicamente son (31):

- a) Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.
- b) Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:
 - I) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas,
 - II) La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y
 - III) El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.
- c) Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

(31) Artículo 3 de la Ley del INFONAVIT.

El Fondo de Vivienda para los Trabajadores del Estado, - fundado el 28 de diciembre de 1972 dentro del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los trabajadores - del Estado (ISSSTE), tiene como antecedente a la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, la cual otorgaba préstamos para vivienda.

El marco jurídico que legitima la existencia del - FOVISSSTE se encuentra comprendido, por una parte, en el - apartado B del Artículo 123 de la Constitución, y por - otra, en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios So - ciales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Sus fines institucionales son similares a los del INFONAVIT, en el sentido de otorgar créditos que permitan a los trabajadores adquirir viviendas en propiedad, construirlas, - mejorarlas o redimir pasivos por éstas, así como finan - ciar la construcción de viviendas nuevas para ser adquiri - das por estos trabajadores.

Los trabajadores al servicio del gobierno estatal quedan fuera de este fondo, salvo en casos en los que existan - convenios expresados entre sus autoridades y el FOVISSSTE.

El mecanismo para otorgar dicho crédito presenta una diferencia fundamental con relación al del INFONAVIT; en este caso la asignación de un crédito implica la asignación de una vivienda nueva, aunque recientemente se ampliaron otras líneas de crédito, como las de adquisición de créditos a terceros y créditos puente con instituciones bancarias para la adquisición de vivienda; la selección de trabajador para una vivienda se hace en función de la preselección sindical y después de que aquél haya sido investigado socioeconómicamente.

Por las atribuciones que confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología es el órgano rector en la fijación de política en materia de suelo a nivel nacional; los dos instrumentos más importantes para su regulación son el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1983-1988, que contempla el Programa Nacional de Vivienda con los siguientes objetivos de vivienda:

- Establecer las condiciones necesarias para el cumplimiento de la garantía constitucional que postula que todos -- los mexicanos cuenten con vivienda digna y decorosa.
- Estructurar acciones de vivienda como factor de desarrollo económico y social, de ordenamiento territorial y estructuración urbana, propiciando la conservación y mejoramiento del medio ambiente.
- Garantizar la atención de la demanda de vivienda de los habitantes del medio urbano y rural, bajo promoción y rectoría del Estado, con la participación de los sectores público, privado y social.

CAPITULO TERCERO

EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL PARA LA
VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES

MARCO JURIDICO.

ESTRUCTURA INTERNA.

FUENTES DE FINANCIAMIENTO.

ANALISIS DE LA ESTRUCTURA Y LA DISTRIBUCION DEL GASTO.

PLANES Y PROGRAMAS.

FINANCIAMIENTO Y CONSTRUCCION DE VIVIENDA NUEVA.

DISTRIBUCION DE LA VIVIENDA.

CAPITULO III

EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES

El INFONAVIT es un organismo público de vivienda creado en abril de 1972 a iniciativa del Poder Ejecutivo Federal. - Su marco jurídico comprende:

- a) Apartado A. Fracción XII del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado en febrero de 1972.
- b) Artículos 97, 110, 136 al 151 y 728 de la Ley Federal del Trabajo, cuyas reformas y adiciones se hicieron en abril de 1972.
- c) Y la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, creada en abril de 1972.

Además de la Ley del Instituto, otros reglamentos e instructivos de carácter interno rigen su funcionamiento.

Como ya se mencionó en el capítulo II, el INFONAVIT es un organismo creado con el fin de otorgar créditos a los trabajadores para que puedan adquirir en propiedad una vivienda, mejorar y ampliar la propia, o bien saldar deudas derivadas de una vivienda, contraídas con anterioridad.

Es también un organismo que se encarga de financiar y promover la construcción de viviendas que serán adquiridas por el trabajador.

Para estar en condiciones de cumplir esos objetivos dispone de los recursos del fondo financiero constituido con las aportaciones patronales del 5% sobre el salario del trabajador, que no se debe descontar a éste. Las empresas, inicialmente, hacían esta aportación bimestral a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que a su vez la entregaba al INFONAVIT quince días después, conformándose así una cuenta individual a favor de cada trabajador.

Actualmente, estas aportaciones, a partir del 1° de mayo de 1986, deberán enterarse por los patrones a más tardar el día 7 del mes siguiente a aquel en que se hagan los pagos por salarios de los trabajadores a su servicio. (A)

En cuanto al sector de la población que atiende el INFONAVIT en principio todo patrón tiene obligación de inscribirlos y aportar por sus trabajadores; si ello no ocurriera, existe una disposición legal que permite al Instituto inscribir a los trabajadores sin previa gestión de estos o de los patronos (33).

A) Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 30 de abril de 1986.

33) Artículo 32 y 33 de la Ley del INFONAVIT.

Las disposiciones legales fijan el tipo de trabajador por el cual se debe aportar: aquellos que presten a otra persona, física o moral, un trabajo y que mantengan una relación contractual con una empresa o patrón agrícola, industrial, minero o de cualquier otro tipo. Quedando fuera de este grupo los que presten sus servicios al gobierno, los deportistas profesionales, los trabajadores domésticos y los trabajadores a domicilio.

ESTRUCTURA INTERNA:

La estructura administrativa del INFONAVIT presenta una modalidad distinta a la de otros organismos públicos de vivienda. Se caracteriza porque en ella participan en forma tripartita y paritaria representantes de los trabajadores, empresarios y del gobierno federal.

Los órganos de gobierno más importantes, son: La Asamblea General, el Consejo de Administración y la Dirección General.

La Asamblea General está integrada por cuarenta y cinco - miembros, de los cuales quince son designados por el Gobierno Federal, quince por las Organizaciones Nacionales Patronales y otros quince por las Organizaciones Nacionales de Trabajadores.

Esta Asamblea funge como la máxima autoridad del Instituto, aunque su misión se reduce principalmente a revisar y aprobar el plan de labores y el presupuesto, reuniéndose dos veces por año.

El Consejo de Administración es el órgano de gobierno más importante, el cual dicta en general la política del Instituto; se encuentra integrado por quince miembros, designados por la Asamblea General en la forma siguiente: cinco a proposición de los representantes patronales, cinco a proposición de los representantes del Gobierno Federal y cinco a proposición de los representantes de los trabajadores ante la misma Asamblea General. Por cada consejero propietario se designará un suplente.

El Director General será nombrado por la Asamblea General a propuesta del Presidente de la República, y su función primordial es encabezar los órganos ejecutivos del Instituto.

Además del Director General, el INFONAVIT cuenta con dos -
Directores Sectoriales, uno por los trabajadores y otro -
por los empresarios, así como con comisiones como la de vigi-
lancia, la de inconformidades y las consultivas regionales.

De éstas, la más importante es la comisión de vigilancia, -
que está formada por tres representantes de cada sector, -
se reúnen una vez por mes y se encarga de supervisar el -
cumplimiento de las metas de la Institución, fungiendo, ade-
más, como supervisora de aspectos administrativos, conta -
bles y financieros.

Esta forma de organización tripartita que ha adoptado el -
Gobierno Federal es la de una política interna, con el fin -
de resolver los conflictos entre las clases sociales.

FUENTES DE FINANCIAMIENTO:

Los recursos financieros del INFONAVIT, pueden provenir de:

- a) Aportaciones patronales de las empresas, sobre el 5% del salario ordinario de los trabajadores que tengan a su servicio;
- b) Aportaciones del Gobierno Federal, sean en numerario, servicios o subsidios. (34)

(34) Numerario: Dinero en efectivo aportado por el Gobierno Federal. Subsidios: Exenciones o subsidios propiamente dichos. Servicios: Pueden ser terrenos o bien, derechos que adquiera por cualquier título y con los rendimientos que se obtengan de la inversión de todos esos recursos.

c) Rendimientos por las inversiones realizadas con sus recursos, incluidos los bienes y derechos adquiridos.

De estas tres fuentes, la que mayores recursos origina es la primera, la del sector privado, cuyas aportaciones han ido en aumento desde la creación del INFONAVIT. esto debido al aumento del número de empresas y principalmente por un perfeccionamiento de los mecanismos de control, sobre todo en las grandes empresas.

El mayor número de trabajadores sobre los que se aporta se encuentra en la industria de la transformación, el comercio y los servicios, los cuales constituían para 1985 el 81% (35); la más alta proporción de estas aportaciones se observó en la industria de la transformación, (87.8%), donde se puede dar un mayor control de los causantes.

Por otro lado, el mayor número de empresas aportantes se encuentran en el comercio. (36)

Es importante observar el origen geográfico de las aportaciones para ver su correspondencia con los créditos otorgados.

(35) Garza, Gustavo y Schteingart, Martha, op. Cit. Pág.152.

(36) INFONAVIT. Plan de Labores y Financiamiento para 1974 México, Anexo IV. Pág. 3.

En primer lugar se observa que más del 50% proviene del área metropolitana de la Ciudad de México, incluido el Estado de México. Esto es consecuencia lógica de la gran concentración que existe en esta región. En segundo lugar se puede apreciar que sólo el 2% proviene de seis entidades (Oaxaca, Tabasco, Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo), en donde se concentra el 11.3% de la población: el 7% de estados (Chihuahua, Durango, Zacatecas, Aguascalientes, San Luis Potosí, y los seis anteriormente mencionados) con el 21.9% de la población, y el 13% de los Estados (Guanajuato, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Morelos y Guerrero, más los once anteriores) donde existe el 35.5% de la población.

Las aportaciones recibidas por el Estado de México y el Distrito Federal son iguales a las provenientes de las restantes 30 entidades del país (37).

(37) INFONAVIT. Boletín Informativo No. 20, México.

ANALISIS DE LA ESTRUCTURA Y LA DISTRIBUCION DEL GASTO:

Para este efecto se consideran tres partidas:

- a) Para Planes y Programas. Comprende los créditos que se otorgan a los trabajadores para adquirir, construir, ampliar, mejorar o pagar deudas de su vivienda; el financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales y la adquisición de terrenos;
- b) Para inversiones propias. Comprende todos aquellos gastos destinados a la inversión en valores gubernamentales y los destinados a las cajas, y
- c) Para gastos propios. Comprende la administración y operación del Instituto, así como pagos a deudores diversos y cargos diferidos.

Cabe destacar que la distribución geográfica de la inversión indica que en la zona metropolitana de la ciudad de México se aplicaron recursos que se han ido incrementando anualmente hasta en un 30%, lo que muestra una tercera parte del capital invertido para vivienda (38) en la ciudad de México.

(38) INFONAVIT. Informes anuales de actividades de 1973-1980 y Plan de labores y financiamiento, 1975, anexo 5, pág. 48.

PLANES Y PROGRAMAS:

Inicialmente el INFONAVIT producía la vivienda fundamentalmente a través de dos programas que definían su funcionamiento; la génesis de éstas se encuentra contenida en los objetivos para los cuales fue creado: por un lado financía y promueve la construcción de vivienda nueva en conjuntos habitacionales y, por otro, otorga créditos para que los trabajadores se/^{la}procuren de manera individual. Además, posteriormente se incorporó un programa de mejoramiento de la vivienda y regeneración urbana; a los dos primeros programas se les denominó Programa de financiamiento y construcción de vivienda nueva, y Programa de créditos individuales. La diferencia entre ambas consiste en que las viviendas en un caso son financiadas y promovidas por el INFONAVIT, dentro de conjuntos habitacionales, y en el otro su localización y construcción depende directamente de la acción individual del trabajador.

En ambos programas la vivienda se adquiere mediante un crédito que otorga el Instituto al trabajador beneficiado, y su participación en el programa se define según el tipo de crédito por el que se opte.

Para participar en la asignación de un crédito del INFONAVIT, en cualquiera de las opciones anteriores, se requiere cubrir ciertos requisitos generales.

El primer requisito es que la empresa o patrón donde el -
trabajador preste sus servicios esté aportando al INFONA -
VIT el 5% de su salario.

El segundo requisito consiste en que sólo participan en la
selección de un crédito del INFONAVIT aquellos trabajado-
res sobre los cuales se conocen sus datos familiares, eco-
nómicos, de vivienda, etc. Esta información es proporcio-
nada por el trabajador a través de las "Tarjetas de Infor-
mación", cuyos datos son registrados y procesados electró-
nicamente (39).

La asignación del crédito se hace por procedimientos elec-
trónicos, mediante la ponderación de la información de las-
tarjetas devueltas que se registran y almacenan en la -
computadora.

Los criterios utilizados se determinan por el Consejo de -
Administración y por la Asamblea General y no son del cono-
cimiento del público.

Esta calificación de los datos permite determinar el grado
de necesidad de vivienda del trabajador.

(39) Según información proporcionada por el INFONAVIT, só-
lo el 26.9% del total de trabajadores sobre los que se
aporta han proporcionado tal información y sólo -
ellos participan en la selección de un crédito. De -
esta suerte, el 73.1% de los trabajadores inscritos -
quedan por este motivo fuera del proceso de selección.

Si bien este procedimiento objetivo de asignación de vivienda no puede escapar en cierta medida a manejos arbitrarios, es necesario destacar que se pretende dar un paso adelante en relación a la forma discriminatoria que se hace, en otras instituciones del Estado.

Es evidente que el número de créditos asignados es función de la capacidad financiera del Instituto, a la que quedó subordinada, en última instancia, el número de viviendas disponibles para el trabajador. Los criterios de prioridad aplicados han tenido en cuenta, básicamente, las condiciones generales de la vivienda anterior, el tamaño, y la edad del jefe de familia, así como la preferencia del trabajador por un determinado conjunto habitacional.

Además, los créditos en ambos programas de vivienda son asignados de acuerdo con tres tipos de factores:

- 1) Geográficamente y en función de las aportaciones patronales;
- 2) Por nivel de ingreso del trabajador;
- 3) Por programa.

El INFONAVIT, ha asignado créditos geográficamente en proporción a las aportaciones patronales.

Es notorio el caso del Estado de México y del Distrito Federal, con respecto a las demás regiones; en estas entidades se recolectó el 57% del total de aportaciones patronales y se asignaron el 44% de los créditos (40)

En cuanto a las asignaciones crediticias por niveles de salario, ha sido criterio del INFONAVIT considerar prioritariamente a los trabajadores de salarios menores.

Cuando el trabajador ejerce un crédito asignado, el 40% de las aportaciones patronales hechos hasta la fecha a su favor se aplican como pago inicial o enganche. Como el patrón sigue aportando el 5% del salario del trabajador, el 40% de las mismas se utiliza para el pago o amortización de la vivienda. Una vez terminado el plazo de pago de la vivienda el patrón tiene que seguir aportando por ese trabajador (INFONAVIT, Mayo de 1975, Art. 11).

La tasa de interés del crédito ejercido es del 4% anual sobre saldos insolutos. Sin embargo, las cuotas semanales, quincenales o mensuales descontadas al trabajador por medio de la empresa o patrón para cubrir el crédito ejercido, varía en función del ingreso.

(40) INFONAVIT, Boletín Informativo No. 20, México, "Las aportaciones y créditos asignados" Pág. 19.

Las cuotas para trabajadores cuyos ingresos son de 1 a 1.25 veces el salario mínimo, representan el 14% del mismo, y para los que perciben más de 1.25 veces el salario mínimo, el 18% del salario de los trabajadores y aumentan por lo tanto al aumentar el salario.

Este criterio de pagos como porcentaje del salario mínimo permite al Instituto acortar el plazo de recuperación del capital invertido y constituye así una garantía para la recuperación del crédito dado el proceso inflacionario que ha originado modificaciones en el salario mínimo.

FINANCIAMIENTO Y CONSTRUCCION DE VIVIENDA NUEVA:

La vivienda nueva financiada por el INFONAVIT se construye en su mayoría en el medio urbano y los conjuntos habitacionales se realizan a través de varias modalidades. De acuerdo con la primera de ellas, el proceso de producción de la vivienda se desarrolla bajo la dirección y vigilancia directa del Instituto; esta modalidad constituye las promociones internas. La segunda se establece cuando el INFONAVIT adquiere viviendas de promotores, obreros, empresariales o gubernamentales (41) que ya hayan sido construídas o estén por construirse bajo su vigilancia. Esta moda

(41) El INFONAVIT adquirió en 1974 viviendas construídas por el D. D. F.

lidad denominada promociones externas, se incrementó de -
manera notable recientemente, como consecuencia de las pre-
siones ejercidas sobre todo por el sector sindical.

Por otro lado, parece que el complejo y tardado proceso en
la construcción de grandes conjuntos habitacionales ha -
obligado a construir parte de las viviendas en conjuntos -
más pequeños, aprovechando terrenos baldíos urbanizados -
(con agua, drenaje, luz, etc.) en algunas ciudades de la -
República.

En cuanto al proceso de producción de vivienda se observa
que ésta se financia a través de los recursos obtenidos -
principalmente de las aportaciones patronales.

El número de viviendas a construir en cada región o ciudad,
el tipo y tamaño del conjunto habitacional, su localiza --
ción en la ciudad, el tipo de unidades de vivienda y, por
lo tanto, la distribución geográfica de los recursos, se -
determina, de manera general, con base en los siguientes -
factores:

- 1) Monto de las aportaciones;
- 2) Déficits por deterioro y hacinamiento familiar e indus-
trial;
- 3) Demanda total de viviendas de familias de trabajadores-
con capacidad de pago equivalente por lo menos al sala-
rio mínimo;

- 4) Estudios del mercado de vivienda en cada localidad, que incluyen un análisis de tipos de viviendas ofrecidos por los sectores privados a los trabajadores.

Si bien resulta difícil saber en detalle cómo operan estos criterios en la determinación definitiva de los programas locales, existen, sin embargo, algunos estudios especiales al respecto (42).

Adquisición de tierra y reserva territorial antes de 1983. Si bien el país no cuenta con políticas urbanas que permitan manejar el recurso tierra para programas habitacionales con un sentido social, el INFONAVIT ha tratado de paliar en parte esta situación con algunas medidas en materia de reserva territorial. El criterio establecido para la adquisición de terrenos es otro de los aspectos complejos que inciden en la producción de vivienda.

En general, se prevé que los terrenos para construir viviendas nuevas se encuentren cerca de áreas industriales y de servicios, o bien, en lugares que permitan su crecimiento y desarrollo.

La política del INFONAVIT consiste en adquirir terrenos, principalmente sin urbanizar, debido al alto valor comercial de los terrenos urbanos con servicios.

(42) INFONAVIT. Boletín Informativo No. 20, Pág. 27.

En cuanto al diseño y construcción en la realización de conjuntos habitacionales, el INFONAVIT ha actuado principalmente como promotor directo (promociones internas).

En estos casos, compra los terrenos y encarga el diseño arquitectónico y urbano a firmas importantes, a las que señala las normas generales del diseño. En cuanto a la construcción, las obras se otorgan a las empresas privadas seleccionadas de un padrón de contratistas que posee la institución, según el criterio de solvencia y capacidad económica determinado por el Consejo de Administración y dando preferencia a empresas locales.

En el caso de las promociones externas, la vivienda es diseñada y construida bajo control directo del promotor, en sus propios terrenos y con el financiamiento del instituto, que sólo supervisa el proceso de construcción.

Por supuesto, la participación del mismo en este proceso es menor que en el caso anterior, y hay veces, incluso, en que se ha llegado a adquirir obras ya realizadas por la empresa privada. En general, puede afirmarse que las viviendas producidas a través de esta modalidad han resultado un 13% más caras que las realizadas por promociones internas, como consecuencia de que los promotores obtienen una vitalidad adicional.

La construcción masiva de vivienda en México, a partir de la creación del INFONAVIT y de otras organizaciones similares, como FOVISSSTE, han provocado, junto al aumento general de las obras públicas, incrementos importantes de precios y déficit en materiales de construcción, tales como: cemento, madera, tabique, hierro, etc. (43)

Si se tiene en consideración ese problema y, además, que una vivienda se termina en plazos que varían de uno y medio a dos años a partir del momento en que se decide construirla, el Instituto habilitó un mecanismo para prever esos aumentos y déficit, estableciendo convenios mediante los cuales el productor o distribuidor se compromete a entregar puntualmente a las empresas constructoras los materiales más críticos a precios ya convenidos.

Esta medida tendería a frenar en cierto grado la especulación y a mantener en el mercado los materiales que requiere el INFONAVIT, a precios más o menos constantes durante el período de construcción.

Existe también una disposición legal (44), en el sentido de obligar a las empresas constructoras a adquirir con preferencia materiales que provengan de empresas ejidales, cuando sus productos igualen en calidad y precios a los de otros proveedores particulares, pero casi no se ha aplicado.

(43) Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, Boletín Informativo 1984, México, Pág. 5.

(44) Ley del INFONAVIT, Art. 42, Fracción II.

En cuanto a las características urbanísticas y arquitectónicas de los conjuntos realizados, se debe señalar que se utiliza en las obras una tipología bastante amplia de viviendas, que comprenden edificios multifamiliares, en torre o de cuatro pisos, viviendas dúplex, triples y unifamiliares.

En las ciudades del interior del país predomina la vivienda unifamiliar y dúplex, así como conjuntos habitacionales pequeños, con servicios comunes; mientras que en la zona metropolitana de la Ciudad de México, los conjuntos son mucho mayores, con equipamiento comercial, educacional y social, y predominan los edificios multifamiliares, debido a la alta concentración de la población.

En cuanto a los aspectos constructivos, el INFONAVIT ha sido una de las pocas instituciones que ha empleado sistemas prefabricados, sobre todo en los grandes conjuntos habitacionales, donde se ha edificado en forma masiva. Si bien existió una experiencia de aplicación de un módulo en un pequeño conjunto de viviendas, se puede decir que aún no existe una política de este organismo a nivel nacional que contemple la modulación de los elementos arquitectónicos de las obras, para lograr una mayor nacionalización de la industria de la construcción y la consiguiente economía en el uso de materiales y elementos constructivos.

Con relación a los costos de construcción, las casas unifamiliares representan un costo por metro cuadrado superior al de las viviendas multifamiliares. Mientras que los costos por metro cuadrado de urbanización permanecen constantes para todos los tipos de vivienda, se observa que son tres veces mayores por unidad cuando se trata de vivienda unifamiliar; como consecuencia, en cierta medida, la aplicación por parte del Instituto de una política deliberada de subsidiar a través de ese tipo de vivienda las destinadas a los sectores de ingresos menores.

A los costos de urbanización y construcción se agregan, para obtener el costo total de las viviendas, los gastos indirectos.

Estos incluyen partidas destinadas a licencias y permisos, gastos notariales, supervisión, gastos de financiamiento, adjudicación del crédito, etc.

DISTRIBUCION DE LA VIVIENDA.

Los trabajadores adquieren una vivienda, ya sea en conjuntos habitacionales o en terrenos baldíos urbanizados, mediante la obtención de un crédito cuyas características generales ya describimos, pero ahora las analizaremos de manera más precisa.

La asignación de una vivienda nueva implica la asignación de crédito para su adjudicación. Nos hemos referido antes a la diferencia entre el concepto de asignación y aplicación; el primero es teórico, el segundo es real, y se ejerce cuando al trabajador no sólo se le ha asignado la vivienda, sino que ya la habita.

El crédito otorgado para vivienda nueva cuyo proceso de producción acabamos de analizar, el criterio del instituto ha sido asignar el máximo de créditos de este tipo.

Una vivienda nueva se adquiere en propiedad junto con el terreno, aplicándose el régimen de propiedad en condominio para los espacios comunes del edificio y para los terrenos y construcción dedicadas a actividades colectivas o espacios abiertos de uso común. De esta manera el INFONAVIT no retiene ninguna parte de los conjuntos construidos, los cuales quedan totalmente en propiedad privada o en condominio de los adquirentes.

Los créditos otorgados en este programa son amortizables en un plazo de 10 a 20 años y las cuotas son proporcionales al salario. Esto se debe, como se dijo, a que los aumentos en los costos de construcción y el proceso inflacionario general ha llevado al INFONAVIT a imponer cuotas de amortización de viviendas en términos porcentuales, que representan del 14% al 18% del salario de los trabajadores, y aumentan, por lo tanto, al aumentar el salario.

Ello no implica cambiar el precio final de la vivienda, si no amortizar la deuda en un plazo menor. No se ha llegado, como en otros países latinoamericanos con fuerte proceso - inflacionario, a realizar reajustes en las cuotas de acuerdo con el aumento del costo de la vida, lo que significa - para el trabajador hacer frente a un precio mayor que el - establecido en el momento de la adjudicación del crédito o la vivienda.

Por otro lado, según la Ley del Instituto (45), los trabajadores no pueden enajenar ni gravar la propiedad sin consentimiento de la institución; en caso contrario, aquél podrá dar por vencido el crédito otorgado.

Cuando el trabajador que ha sido beneficiado con una vivienda perdiese por algún motivo su empleo en la empresa - aportante, el instituto le otorgará una prórroga de 12 meses, sin causa de intereses, para que consiga un nuevo empleo y continúe pagando sus cuotas.

El precio de venta que el trabajador paga por su vivienda nueva, se establece fundamentalmente en función de tres variables que quedan en última instancia subordinadas a la - decisión del Consejo de Administración: el costo de la vivienda, el precio propuesto por la delegación regional respectiva, así como el avalúo del INFONAVIT y, por último, - el monto del crédito que se otorga al trabajador en fun-

(45) LEY DEL INFONAVIT. Artículo 49.

ción de su salario, Cabe destacar que estas tres variables dependen a su vez de otros factores, como son el lugar donde se construye y la ubicación de la vivienda en el conjunto, la fecha de construcción, etc., que de alguna manera influyen y determinan el costo o avalúo de la vivienda.

En algunos casos el precio de la vivienda puede ser menor a su costo para que ciertos trabajadores con ingresos mínimos puedan adquirirlas. Al parecer, esto obliga al INFONAVIT a incrementar los precios de otras viviendas asignadas, con el objeto de compensar en el conjunto los costos de ese subsidio.

Por otro lado, la ocupación de una vivienda nueva representa para el trabajador y los miembros de su familia, una serie de problemas, entre los cuales podemos destacar dos: El primero se relaciona con la organización de la comunidad y ha dado lugar a programas de orientación social que consiste en desarrollar programas de orientación para el uso de los espacios interiores o comunales. La orientación habitacional en los conjuntos construídos incluye también asesoría sobre pagos de agua, luz, impuesto predial, etc., así como de inscripciones escolares, médicas o de otros servicios de seguridad social.

Además, como parte del programa de integración social, se ha iniciado la dotación de pequeñas bibliotecas como apoyo al desarrollo cultural.

El segundo, se refiere al mantenimiento y administración de las viviendas; en esta ocasión el Instituto se ha concentrado en prestar asesoría sobre cómo administrar la vivienda, ya que por disposición legal (46) no puede intervenir directamente en este asunto. La idea central de esta disposición es la de tratar de constituir en cada conjunto habitacional una forma de administración.

El mantenimiento y la administración, en cualquiera de sus formas, requiere cuotas mensuales que el trabajador debe a portar, además de las descontadas por la empresa para el pago de la vivienda y que varían entre el 10% y el 20% de éstas.

Existe otro programa de créditos individuales, éste se refiere, como ya se anotó, al financiamiento que el INFONAVIT otorga al trabajador para que éste construya o mejore su vivienda de manera individual, razón por la cual se ha definido de esa manera. El INFONAVIT ha dividido este tipo de créditos en cuatro opciones distintas:

1) Créditos para adquirir vivienda de terceros;

(46) LEY DEL INFONAVIT. Artículo 64.

- 2) Créditos para construir en terreno propio;
- 3) Créditos para reparación de vivienda; y
- 4) Créditos para redocumentación de pasivos.

Teóricamente este programa permite al trabajador mayor libertad en la elección del lugar para vivir y a las características de la vivienda, en la realidad tal libertad se ve muy limitada, sobre todo para los trabajadores de menores ingresos, por las características del mercado de la tierra urbana.

El principal criterio para la asignación de créditos individuales lo proporcionan los datos y las peticiones que hacen los trabajadores a través de las tarjetas de información, - que sirven para el proceso de selección.

El programa de mejoramiento de vivienda se orienta de manera básica a sectores de trabajadores que cuentan con una vivienda en renta o en propiedad susceptible de mejoramiento material.

En este sentido tiene relación con la opción de créditos individuales del programa anterior, sobre todo con las que se refieren a la reparación, ampliación, mejoramiento de vivienda, o bien al pago de deudas contraídas por ella.

El objetivo del programa se refiere a renovar el espacio urbano y atender el deterioro físico de la vivienda, por lógica, ha obligado a localizar lugares con deterioro físico en las áreas periféricas de las grandes ciudades del país.

La selección particular de los trabajadores o de la zona a rehabilitar se hace por medio de sondeo de campo, en donde se aplican cédulas de investigación para: determinar el número de trabajadores que puedan mejorar sus viviendas; conocer y especificar en qué pueden consistir esas mejoras; y conocer cuáles podrían ser las condiciones de pago.

La prioridad sobre lo que hay que mejorar y su costo, se condiciona a la capacidad de crédito del trabajador.

El instituto presta una asesoría técnica cuando el trabajador participa directamente en el mejoramiento de su vivienda; además de encargarse de la administración de los recursos conforme al avance del programa.

Actualmente, con el fin de atender los derechos y el deseo de los propios trabajadores, opera el sistema de promociones (47) de vivienda, que consiste en la presentación de un programa de financiamiento por parte de un grupo de trabajadores, que pueden ser o no sindicalizados.

(47) Establecido por el INFONAVIT en 1983.

Si son sindicalizados, la presentación se hará a través de la organización sindical a que pertenezcan. Si no son sindicalizados, se hará por el grupo interesado, entre cuyos integrantes deberá designarse un promotor que los represente.

A la presentación del programa se añade una lista de trabajadores interesados en obtener un crédito para adquirir la vivienda cuya construcción se financie, con lo que la demanda queda preconstruída de antemano.

Los promotores proponen el terreno en que desean que el programa se realice. Para este efecto podrán escoger entre los terrenos que formen parte de la reserva territorial del Instituto o alguna otra propiedad de terceros.

Los promotores presentan también el proyecto urbanístico y arquitectónico para la realización de la obra.

La empresa o empresas a quienes se encarga la obra son también propuestas por los promotores y se aceptan por el Instituto cuando reúnan los requisitos indispensables de capacidad técnica y financiera para contratar. En caso contrario, se solicita a los promotores que propongan otra u otras empresas que reúnan esos requisitos.

En este sentido, a través de promociones de vivienda, se está atendiendo a los deseos de los trabajadores y a los hábitos y costumbres de cada región; financiando la construcción de vivienda en el terreno que los trabajadores eligen; conforme el proyecto que ellos presenten; con la empresa constructora que proponen; el suministro de fondos de manejo por la institución fiduciaria que escogen, y ésta, a su vez, designa a la empresa encargada de la supervisión de las obras.

El impacto del INFONAVIT en la economía ha sido notorio en cuanto a sus resultados, pues ha servido como un instrumento de redistribución del ingreso en los últimos años, al Distrito Federal, que ha contribuido con alrededor del 42% de recursos, se le ha destinado 17% de inversión y el excedente se ha distribuido en otras entidades con menor desarrollo relativo; asimismo, se tienen inscritos en el registro del instituto más de 4,000 empresas constructoras, de las cuales, a diciembre de 1986, habían participado 2,000 en los programas desarrollados.

Como ya mencionamos, el Instituto da preferencia a empresas y técnicos de la localidad, así como para que se utilicen materiales de la región.

El INFONAVIT ha sido importante para la creación de empleos, tanto de manera directa en la industria de la construcción, como en las actividades vinculadas con ella.

Se estima que en el desarrollo de los programas han ocupado una fuerza de trabajo de alrededor de 100,000 empleos directos, así como los que indirectamente se generan en la producción de actividades conexas a la industria de la construcción.

Cabe destacar que para diciembre de 1983 se habían terminado, con financiamiento del Instituto, 361,000 viviendas y se encontraban en proceso de construcción 51,000 adicionales.

Asimismo, se habían otorgado alrededor de 60,000 créditos en otras líneas.

Ello significó que, en los primeros 11 años de existencia del INFONAVIT, se habían llevado a cabo alrededor de 472,000 acciones de vivienda. Si se considera que la familia de derechohabientes es de 5.6 integrantes, durante este lapso su acción se ha extendido en beneficio de poco más de dos millones seiscientos mil mexicanos, en 344 localidades del país. (48)

(48) Encuentro Para la Vivienda (memoria) Villaseñor Araí, Salvador, El INFONAVIT: sus antecedentes, realizaciones y perspectivas, México, 1984, Pág. 534.

La reserva territorial de que dispone el instituto es de 56 millones de metros cuadrados, aproximadamente, y sus activos totales ascienden a 250 millones de pesos.

Para 1984 la derrama de recursos se estimó en 117,000 millones de pesos, de los cuales 108,000 se destinaron al financiamiento de promociones de vivienda, 8,900 al otorgamiento de créditos en otras líneas, y 175 millones adicionales para programas de emergencia y de investigación técnica. Con estos recursos se terminaron poco más de 47,000 viviendas; y quedaron en proceso alrededor de 49,000, que se terminaron en 1985.

Asimismo, el programa de vivienda para el presente año, diseñado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, tiene como meta incidir adicionalmente en la rehabilitación y mejoramiento gradual del inventario habitacional existente, así como al abatimiento del rezago acumulado.

Mediante una inversión de más de 2.4 millones de pesos, el programa prevé el otorgamiento de 350 mil créditos de vivienda: 180 mil para viviendas terminadas, 40 mil para vivienda progresiva, 80 mil para lotes con servicios y pie de casa, y 50 mil para acciones de mejoramiento sustancial. Esta inversión permitirá dejar en proceso de construcción 150 mil viviendas para ser terminadas durante 1988. (49)

(49) Vivienda, Decisiones Institucionales Programa 1987.
SEDUE.

En congruencia con los propósitos de la descentralización, - 50% de las unidades se realizarán en las 59 ciudades medi- das estratégicas del sistema Urbano Nacional, con especial- énfasis en 22 determinadas como prioritarias: 35% en las - localidades urbanas de menor tamaño y en el medio rural y - el 15% restante en las áreas metropolitanas de la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey.

El presupuesto que destinarán los organismos encargados del problema de la vivienda será de 983 mil millones de pesos, - de los cuales el INFONAVIT participará con 728 mil millo - nes de pesos, lo cual representa un 74%

Las cifras anteriores revelan que el INFONAVIT es una de - las principales instituciones con mayor capacidad financie- ra de vivienda en el país, por lo cual se constituye en un organismo en el que recae el mayor peso de esta responsabi- lidad, y que el Gobierno Federal utiliza como instrumento - para atender las necesidades habitacionales de la clase tra bajadora.

CAPITULO CUARTO

INFONAVIT, INSTITUCION DEL DERECHO SOCIAL Y
REFORMAS A LA LEY DEL INSTITUTO DEL
FONDO NACIONAL PARA LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES

UBICACION DEL INFONAVIT EN EL CONTEXTO DEL DERECHO.

CONCEPTO DE DERECHO SOCIAL.

RELACION DEL INFONAVIT CON LAS REFORMAS A LA LEY ORGA
NICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y LA LEY FE
DERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.

REFORMAS A LA LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL PA
RA LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES.

C A P I T U L O IV

INFONAVIT, INSTITUCION DEL DERECHO SOCIAL Y ANALISIS DE LAS REFORMAS A LA LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL PARA LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES.

a) UBICACION DEL INFONAVIT EN EL CONTEXTO DEL DERECHO:

Uno de los objetivos de este capítulo es explicar la clasificación que se hace al Derecho, conforme a las teorías más sobresalientes y autores que las sustentan, con el fin de ubicar al INFONAVIT dentro del contexto del Derecho, así como el de analizar de manera cualitativa las modificaciones que se han realizado a la Ley de ese instituto, para observar de que manera se ha tratado de cubrir las necesidades de vivienda de la clase trabajadora, la cual representa el sector de las mayorías.

Dentro de las variadas clasificaciones que se hacen al Derecho, se encuentra entre las más importantes, aquella que lo clasifica en Derecho Público y Privado; sin embargo, no obstante ser la clásica y la más frecuente usada en todo estudio acerca de las disciplinas jurídicas, ésta a su vez ha sido objeto de las más diversas discusiones, al grado que ha llegado a negarse su validez o se le ha restado valor científico práctico.

La evolución histórica entre la distinción que hay entre Derecho Público y Privado nace en Roma y tiene como base la - sentencia del jurisconsulto Ulpiano, que dice: "Publicum jus est quod ad statum rei romana spectat; privatum quod singulorum utilitatem", que quiere decir: Derecho Público es el que atañe a las cosas del estado romano; privado, el que concierne a la actividad de los particulares.

A esta teoría se le conoce con el nombre de "Teoría del interés en juego". Esta tesis ha sido muy criticada. A este respecto citaremos al maestro Eduardo García Maynes, quien - señala que es un criterio ambiguo, inestable y vago; afirmando que el error más grande de esta teoría es proponer como - criterio de clasificación una noción subjetiva, como lo es la del interés.

Así también existe la teoría que niega la distinción entre - el Derecho Público y Privado, como ejemplo está la tesis de León Dugit, quien es el creador de la escuela realista. pice este autor que la distinción tiene por objeto justificar la - omnipotencia del estado; niega que el Estado tenga personali - dad jurídica, el Estado no es sino un proceso de diferencia - ción entre gobernantes y gobernados.

La escuela realista afirma que no hay razón para que las re - laciones en que interviene el Estado sean tratadas como nor -

mas distintas a las de los particulares, ya que la regla jurídica de todos los sujetos es una, siempre la misma, dando como conclusión: Derecho Público y Privado tienen la misma formación, origen y naturaleza. Ambos tienen su razón de ser en la solidaridad social.

El maestro García Maynes, respecto al problema, arguye que - ninguna de las tesis elaboradas resuelve el problema, ya que - todas ellas, en última instancia, hacen depender de la voluntad del legislador la determinación del carácter de la norma y conjunto de normas, y que, en consecuencia, este criterio de distinción carece de valor científico y sólo tiene una importancia práctica y política. (50)

Sin embargo, existen también doctrinas que afirman la existencia de un tercer género. Estas parten de que se puede hacer - una distinción entre Derecho Público y Privado. Quizá alguno de estos autores piense que la distinción no tiene validez - científica, pero la aceptan por ser tradicional, nada más que agregándole un nuevo extremo, que es el Derecho Social, el - cual no puede ser encajado ni en el Derecho Público ni en el Privado. Los autores que la sostienen, son: Gustavo Radbruch y Paul Roubier.

(50) García Maynes, Eduardo, "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa, S. A., México, 1964, Pág. 133.

A) Para Gustavo Radbruch.- Este autor afirma que la tercera -
rama de la clasificación es el Derecho Social. La idea de es-
te autor se basa ^{en} que el Derecho Social es una nueva concep-
ción del Derecho, "una forma estilística del Derecho". La -
idea que se tenga del Derecho deriva de la idea que se tenga
del hombre.

Este es un concepto igualitario, en donde convergen todos los
hombres; todo hombre es persona jurídica, tanto el rico como
el pobre, el varón como la mujer, el patrón como el obrero,
el fuerte como el débil; pero en el campo de la realidad, los
derechos aparejados a la personalidad jurídica sólo pudieron
ser ejercidos por unos pocos, por los más fuertes y principal-
mente por los fuertes económicamente, quienes al tener en sus
manos los medios de producción se convirtieron en amos de los
desposeídos.

De esta trayectoria fue surgiendo un nuevo tipo de hombre a
considerar por el derecho la idea del hombre real que vive -
en sociedad vinculado con sus semejantes. El hombre social, -
la persona colectiva, será, en lo sucesivo, la base del dere-
cho.

De la distinción en las condiciones humanas surge la necesidad de reglas protectoras para las clases débiles. El derecho ya no/^{se} inspira como antaño en el derecho individualista, en la igualdad humana, sino que/^{se} inspira en la nivelación de la desigualdad.

La igualdad deja de ser punto de partida del Derecho, para convertirse en meta del mismo.

Asimismo, señala dicho autor (Radbruch) que las inspiraciones del Derecho Social deberán siempre realizarse dentro de los límites de los Derechos Naturales e inalienables del hombre. (51)

B) Para Paul Roubier.- Este autor parte de la distinción entre Derecho Público y Privado, pero a esta clasificación le agrega una nueva caracterización, en virtud de que la distinción ya no es absoluta, ya que existe un derecho mixto que se forma, sea de estatutos que se han ido integrando lentamente y que se aplican a grupos sociales determinados, sea de una especie de reglas relativas a la sanción, o a la realización o aplicación de las otras ramas del Derecho.

(51) De la Madrid Hurtado, Miguel: "Elementos de Derecho Constitucional" Instituto de Capacitación Política, México, 1982, Primera Edición, Págs. 5 a 14.

Como corolario a las posturas de ambos autores se puede establecer una diferencia entre ambas teorías; para Radbruch, el Derecho Social no es una nueva categorización, sino una nueva concepción del Derecho. Para Roubier, el Derecho mixto sí es una nueva categorización y no una nueva concepción.

Sin embargo, nosotros creemos que, en realidad, la clásica - - distinción entre Derecho Público y Privado no es absoluta, - ya que la clasificación carece de bases claras para proclamar la como criterio científico de sistematización del Derecho y depende ante todo de la historia, costumbre y estructura jurídica de cada pueblo y su gobierno.

Por lo que consideramos que al lado de estas clásicas ramas - es necesario, al menos en países con estructura jurídica semejante a la nuestra, la existencia de un tercer género: el llamado Derecho Social.

La búsqueda del Derecho Social es la de proteger al trabajador, al campesino y al necesitado. Protege al trabajador dentro de sus labores y fuera de ellas, y no sólo en lo individual sino también a su familia o dependientes económicos.

B) CONCEPTO DE DERECHO SOCIAL:

A continuación transcribiremos algunos conceptos que dan los jurisconsultos del Derecho Social:

El profesor Lucio Mendieta y Núñez define al Derecho Social de la siguiente manera: "Es el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de individuos, grupos y sectores de la sociedad económicamente débiles, para lograr su convivencia con otras clases sociales dentro de un orden justo." (52)

El Diccionario Jurídico Mexicano lo define así: "Derecho Social es el conjunto de normas jurídicas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad, integrados por individuos socialmente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales, dentro de un orden jurídico". (53)

(52) Mendieta y Núñez, Lucio.- "El Derecho Social", México, - 1953, Pág. 66. Citado por Alberto Trueba Urbina, en el - Libro "Nuevo Derecho de Trabajo".

(53) "Diccionario Jurídico Mexicano", Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1984, Primera Edición, Vol. 3. Pág. 205.

El maestro Francisco Lombardo González Díaz define al Derecho Social de la siguiente manera: "Derecho Social es una ordenación de la sociedad en función de una integración dinámica, teológicamente dirigida a la obtención del mayor bienestar social de las personas y de los pueblos, mediante la Justicia Social". (54)

Por último, el maestro Alberto Trueba Urbina define al Derecho Social como "El conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración protegen, tutelan y reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles". (55)

De las anteriores definiciones podemos opinar que el Derecho Social es el conjunto de normas jurídicas cuyo objeto es el de proteger al necesitado, a los que viven del trabajo y a los económicamente débiles. Siendo así, al Derecho del Trabajo en nuestro país es llamado indistintamente Derecho Social, Derecho Laboral o Derecho de los Trabajadores, porque tiende a proteger a la clase trabajadora del país; asimismo, lo señalan diversos autores en las definiciones que ellos mismos dan del Derecho del Trabajo, de las cuales nos permitimos transcribir algunas:

(54) González Díaz, Lombardo F.: "Contenido y Ramas del Derecho Social", Universidad de Guadalajara, México, Pág. 61

(55) Trueba Urbina, Alberto: "Nuevo Derecho del Trabajo", México, Segunda Edición, 1972, Pág. 155.

El doctor Mario de la Cueva, en su obra "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo", señala: "La definición del nuevo estatuto ya no podrá ser una definición individualista y liberal, como la norma que regula el intercambio de prestaciones patrimoniales entre trabajadores y patrones, ni será tampoco puramente formal como la norma que regula las conductas externas en las relaciones obrero-patronales, sino que será una definición que tome en consideración el fin perseguido por la Declaración de Derechos Sociales, y por la Ley, que es la idea de la justicia social, espíritu vivo del contenido de las normas, una definición que pasará sobre las cenizas del formalismo y del individualismo para anunciar que el nuevo derecho es la norma que se propone realizar la justicia social en el equilibrio de las relaciones entre el trabajo y el capital".

El doctor Mario de la Cueva habla de las relaciones entre el trabajo y el capital, en dicho concepto aparece un elemento: la realización de la justicia social, "fundamental para las debidas relaciones entre los dos componentes de la relación"(A)

(A) Soto Alvarez, Clemente, "Prontuario de Introducción al Estudio del Derecho y Nociones de Derecho Civil", Tercera Edición. Editorial Limusa, México, 1984, Pág. 14 .

Otros autores definen al Derecho del Trabajo como "El conjunto de normas jurídicas destinadas a regular las relaciones entre obreros y patrones. Además reglamentan las diversas formas de prestación de servicios, así como las autoridades que deben intervenir en dichas relaciones". (56)

Los investigadores de la U.N.A.M., en su diccionario Jurídico Mexicano, el Derecho del Trabajo lo definen de la siguiente manera:

"Es el conjunto de principios, instituciones y normas que pretenden realizar la justicia social dentro del equilibrio de las relaciones laborales de carácter sindical e individual" (57)

Para Néstor de Buen "es el conjunto de normas relativas a las relaciones que directa o indirectamente derivan de la prestación libre, subordinada y remunerada de servicios personales y cuya función es producir el equilibrio de los factores en juego, mediante la realización de la justicia social". (57)

(56) Flores Gómez González, Fernando: "Introducción al Estudio del Derecho y Derecho Civil", Tercera Edición. Editorial Porrúa, México, 1981, Pág. 19.

(57) "Diccionario Jurídico Mexicano", ob. cit, Vol. 3, Pág. 161.

Creemos por nuestra parte, que el Derecho del Trabajo es el ordenamiento que atiende a las personas como bien fundamental y aspira a su mejoramiento moral y espiritual; por tanto, el derecho del Trabajo ya no puede concebirse como el estatuto que regula el intercambio de prestaciones patrimoniales entre trabajadores y patrones.

Es por lo que la legislación laboral, tenemos a la Ley Federal del Trabajo, creada para protección y beneficio y defensa del trabajador, aspira ésta^{CS} de observancia general en toda la República Mexicana.

Asimismo, el artículo 123 Constitucional es la base del Derecho del Trabajo, los derechos colectivos y disposiciones de Prevención y Seguridad Social contenidas en dicho artículo; haciendo que éste forme parte del Derecho Social.

Por tanto, el régimen jurídico del INFONAVIT está compuesto principalmente por el artículo 123 Apartado "A", Fracción XII, Constitucional, la Ley Federal del Trabajo en su capítulo III y su Ley constitutiva, así como sus reglamentos, acuerdos, instructivos, etc., aplicables a dicho Instituto.

Es, por tanto, el INFONAVIT una institución con claro carácter de interés social, en virtud de que establece un sistema de solidaridad social que conjunta la obligación de todos los patrones de la República y suma igualmente los derechos de los trabajadores, para resolver el problema de vivienda de éstos últimos, proporcionándoles financiamiento a los trabajadores.

Es así como se corrobora que el INFONAVIT protege y tutela a la clase trabajadora que es económicamente débil.

Asimismo, la Ley del INFONAVIT en su artículo primero, dice:

"Esta Ley es de utilidad social y de observancia general en toda la República".

-Y el artículo 2° de la misma ley preceptúa:

"se crea un organismo de servicio social..."

De lo que inferimos que el INFONAVIT es una institución que se ubica dentro del campo del Derecho Social, por sus características propias y finalidades que persigue.

C) RELACION DEL INFONAVIT CON LAS REFORMAS A LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.

La actividad legislativa en México constituye un hecho político, sociológico e histórico, en virtud de que en los últimos 13 años la producción de normas jurídicas ha proliferado de tal manera que resulta un verdadero reto su análisis, su clasificación y su comentario.

Por nuestra parte consideramos que son pocos los países que han tenido un desarrollo tan amplio de la Administración Pública como el que ha tenido nuestro país.

Las reformas realizadas a la Constitución Federal y Ley Federal del Trabajo, han dado lugar a que surjan nuevas disposiciones y/que se reformen otras que ya estaban en vigor.

Siendo así, en el Diario Oficial de la Federación, de fecha -- 14 de mayo de 1986, se dieron a conocer reformas a los artículos 45, 46, 47, 48, 49 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; asimismo se abroga la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, y en su lugar nace la "Ley Federal de las Entidades Paraestatales." (58)

(58) Consultar Diario Oficial de la Federación, de fecha 14 de mayo de 1986.

Como es de explorado derecho, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal proporciona las bases de organización de la Administración Pública Federal, en sus dos aspectos, tanto en la Centralizada como en la Paraestatal; siguiendo a esta Ley, la Administración Centralizada se integra por:

- a) La Presidencia de la República
- b) Las 18 Secretarías de Estado
- c) El Departamento del Distrito Federal (único Departamento que subsiste) y
- d) La Procuraduría General de la República. (59)

Por otro lado, la Administración pública paraestatal se compone por:

- a) Los Organismos Descentralizados
- b) Las Empresas de Participación Estatal
- c) Las Instituciones Nacionales de Crédito
- d) Las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito
- e) Las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas
- f) Los Fideicomisos

(59) Consultar artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (vigente).

A todas estas entidades y dependencias corresponden en la actualidad las actividades que en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones demanda el logro de objetivos y metas fijadas en los planes de gobierno que establece el presidente en forma directa o por conducto de la Secretaría correspondiente.

Capítulo aparte merece la administración pública paraestatal, en virtud de que dentro de ésta quedan incluidas las empresas públicas, los organismos descentralizados y los fideicomisos, los cuales han sido incorporados a diversas Secretarías de Estado, según el ramo o actividades que desarrollan, a efecto de que sus actividades en general se desenvuelvan de manera coherente y coordinada, encargándose cada Secretaría, tanto de la planeación de sus funciones como de la vigilancia de su operación, de esta manera los Secretarios de Estado participan en los consejos, juntas y otros, ejerciendo las facultades que ha dejado a su cargo el Presidente de la República, cumpliendo así lo preceptuado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 50 y siguientes.

De esta manera, el reciente artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de mayo de 1986, define a los organismos descentralizados, y nos dice:

"Artículo 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

Según se desprende del contenido del artículo transcrito, -- existen características particulares que pueden servir para identificar a los organismos descentralizados y que son:

- 1) Gozan de personalidad jurídica
- 2) Tienen patrimonio propio y
- 3) Son entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o del Ejecutivo Federal.

En nuestra opinión, dichas características son cubiertas por el INFONAVIT; esto se corrobora del contenido del artículo 2o. de la Ley del Instituto, que preceptúa:

"Artículo 2o.- Se crea un organismo de SERVICIO SOCIAL, con PERSONALIDAD JURIDICA Y PATRIMONIO PROPIO, que se denomina "Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Tabajadores", con domicilio en la ciudad de México".

En lo que respecta al tercer requisito, éste se cubre porque el "Instituto" fue creado por una iniciativa del ejecutivo, aprobada por el H. Congreso de la Unión, mediante decreto - que fue publicado como ya se señaló en capítulos anteriores en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de abril de 1972.

De lo anterior, se desprende que el INFONAVIT es un organismo descentralizado del Sector Paraestatal de la Administración Pública federal.

No obstante lo expuesto, existe una Ley de reciente creación, que es reglamentaria del Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que vino a substituir a la "Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal", siendo el objeto directo de esta nueva Ley el regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal; dicha Ley fue creada mediante Decreto de fecha 26 de abril de 1986 y publicada en el Diario Oficial de la Federación, como "LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES", el día 14 de mayo del mismo año.

Esta Ley amplía el concepto de lo que es un organismo descentralizado y lo señala en su artículo 14 que establece:

"Artículo 14.- Son Organismos Descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- I.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II.- La prestación de un servicio público o social; o
- III.- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social".

Conforme a este artículo, los organismos descentralizados - deben reunir los requisitos que le señala la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Art. 45 ya transcrito), además de que el organismo tenga por objeto alguno de los - señalados por el artículo en estudio, de lo que consideramos que el INFONAVIT satisface el señalado en la fracción II, que dispone:

"II.- La prestación de un Servicio Público o Social".

En virtud de que su objeto es dar satisfacción a una necesidad pública de carácter social, que es el de dotar de vivienda cómoda e higiénica a los trabajadores asalariados del país, situación que identifica al INFONAVIT como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal.

Por otro lado, el artículo primero de la citada Ley Federal - de Entidades Paraestatales preceptúa que las relaciones del Presidente de la República o de sus Secretarios de Estado con las entidades paraestatales, en cuanto a unidades auxiliares de la Administración Pública Federal, en primer término se sujetarán a lo establecido en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias, y sólo en lo no previsto a otras disposiciones, según la materia que corresponda; de lo que resulta que esta Ley es de aplicación prioritaria a los organismos paraestatales para su organización y funcionamiento.

Asimismo, exceptúa a diversos Organismos de la regla anterior, entre ellos al INFONAVIT, al señalar en su artículo 5o. que - el INFONAVIT tendrá que seguir rigiéndose por sus leyes específicas en cuanto a la estructura de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas, se sujetará a lo dispuesto por la Ley Federal de Entidades Paraestatales. A continuación se transcribe el párrafo segundo del artículo primero y quinto de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales:

ARTICULO PRIMERO. PARRAFO SEGUNDO:

"Las relaciones del Ejecutivo Federal o de sus dependencias con las entidades paraestatales, en cuanto a unidades auxiliares de la Administración Pública Federal, se sujetarán, en primer término, a lo establecido en esta Ley y sus disposicion

nes reglamentarias y, sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda". (60)

ARTICULO QUINTO:

"El Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad Y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, - el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y los demás organismos de estructura análoga que hubiere, se seguirán rigiendo por sus leyes específicas, en cuanto a la estructura de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a leyes específicas, se sujetarán a las disposiciones de la presente Ley". (60)

(60) Artículos de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

En este orden de ideas se deduce que todas las entidades de la Administración Pública, Paraestatales, quedan sujetas a lo que dispone dicha Ley Federal, con excepción de las modalidades que señala para el INFONAVIT y otras entidades, ya que estas entidades seguirán aplicando su legislación en cuanto a sus órganos de vigilancia y gobierno, y en lo que se refiere a su funcionamiento, operación, desarrollo y control se aplicará la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en lo que no se oponga a sus leyes específicas.

En cuanto a la doctrina, los jurisconsultos señalan tres requisitos para que exista un organismo descentralizado, y son: "a) Que sea creado por Ley del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal; b) Que su patrimonio sea constituido total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal, o con el rendimiento de un impuesto; c) Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos para fines de asistencia o seguridad social". (60A)

(60A) Diccionario Jurídico Mexicano, Ob. CIT. Tomo III, Pág. 241.

Creemos, nuevamente, que el INFONAVIT cubre satisfactoriamente los requisitos que señala la doctrina, para que sea equiparado a un organismo descentralizado. Por otro lado, los organismos descentralizados en la actualidad ya no tienen una autonomía absoluta, pues están sujetos a una serie de sistemas de vigilancia y control, que consideramos necesario, tanto para su funcionamiento administrativo, como para el eficaz resultado que se persigue con la creación de esas instituciones; y en el caso específico del INFONAVIT, consideramos aceptable un riguroso sistema de vigilancia, tanto para funcionarios como para los trabajadores del propio instituto, a efecto de evitar cualquier anomalía que lesione de alguna manera el objeto social que persigue la Institución.

REFORMAS A LA LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE
LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (INFONAVIT)

Con ese carácter de beneficio social, en la exposición de motivos de las Diciativas del Ejecutivo Sobre las Reformas y Adiciones a la Ley del INFONAVIT, se afirma que uno de los objetivos a su cargo es la de propiciar la revisión y actualización de los ordenamientos legales, como también la variación de la realidad para promover el cambio social.

En este sentido se han realizado a la fecha 20 modificaciones a esta Ley, como son las siguientes reformas publicadas en el diario oficial :

ARTICULOS REFORMADOS:

DIARIOS OFICIALES

23 fracción I	(13 enero 1986)
29 fracción III	(7 enero 1982)
30	(30 diciembre 1983)
34	(7 enero 1982)
36	(30 diciembre 1983)
40	(13 enero 1986)
40	(30 diciembre 1983)
40	(7 enero 1982)
41	(30 diciembre 1983)
42	(13 noviembre 1981)
44	(13 enero 1986)
49	(30 diciembre 1983)
51	(13 enero 1986)
51	(8 febrero 1985)
55	(30 diciembre 1983)

ARTICULOS REFORMADOS:

DIARIOS OFICIALES

59 y 61	(7 enero 1982)
64	(7 enero 1982)
67	(7 enero 1982)
68	(13 noviembre 1981)

Dentro de éstas, la que destaca con mayor contenido social es la realizada al artículo 51 el 8 de febrero de 1985, que originalmente contenía los siguientes términos:

"Los créditos que el Instituto otorgue a los trabajadores estarán cubiertos por un seguro para los casos de incapacidad total permanente o de muerte, que libere al trabajador o a sus beneficiarios de las obligaciones derivadas de los mismos. El costo de este seguro quedará a cargo del Instituto".

Después de su reforma, quedó así:

Artículo 51...

"Para estos efectos, se entenderá por incapacidad total permanente la pérdida de las facultades o aptitudes de una persona que la imposibilite para desempeñar cualquier trabajo el resto de su vida, cualquiera que sea la naturaleza del riesgo que la haya producido.

El costo del seguro quedará a cargo del Instituto. Tratándose de los casos de incapacidad parcial permanente, cuando ésta sea del cincuenta por ciento o más, o invalidez definitiva, en los términos de la Ley del Seguro Social, se liberará al trabajador acreditado del adeudo, los gravámenes o limitaciones de dominio a favor del Instituto, siempre y cuando no sea sujeto de una nueva relación de trabajo por un período mínimo de dos años, lapso durante el cual gozará de una pró-

rroga, sin causa de intereses para el pago de su crédito. La existencia de cualquiera de estos supuestos - deberá comprobarse ante el INFONAVIT dentro del mes siguiente a la fecha en que se determinen".

Estas reformas tienen como propósito incorporar y hacer efectivo el sentido social del derecho sucesorio que opera en materia laboral, de tal manera que ante el padecimiento del trabajador acreditado, los beneficiarios que éste haya designado expresamente ante el Instituto, obtendrá la liberación de cualquier obligación, gravamen o limitación de dominio o que reporte la vivienda objeto del crédito, y les será adjudicado directamente el inmueble con tan sólo las formalidades que prevé el artículo 42 de dicha Ley.

Con esta reforma, de indudable contenido social, se evita que los beneficiarios del trabajador acreditado, en los momentos de mayor apremio y desamparo, tengan que efectuar erogaciones y gastos, muchas veces fuera de su alcance, y sujetarse a las formalidades y trámites propios del derecho civil sucesorio. (61)

(61) Décimocuarto Informe Anual de Actividades, México, 1985, Boletín del INFONAVIT, Pág. 42.

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

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

Acorde con lo antepuesto, y como se aprecia en la primera parte de esta investigación, la historia ha demostrado que la necesidad de vivienda para el ser humano siempre ha existido, misma que se ha desarrollado paralelamente al crecimiento demográfico. En la República Mexicana, esta situación se ha presentado con características muy especiales que han agudizado el problema de la vivienda; dentro de los principales factores que destacan, se pueden mencionar los siguientes:

el acelerado crecimiento demográfico; la excesiva concentración de población en determinados lugares, ya que aproximadamente el treinta por ciento de la población mexicana habita en tres grandes ciudades: México, Guadalajara y Monterrey, - mismas que se han incrementado paulatinamente por los movimientos migratorios; así como por la carencia de una eficiente planeación urbana por parte de las autoridades federales y locales; el resultado de este análisis nos obliga a reconocer que México atraviesa una de las etapas más difíciles. El efecto socio-político que tiene su deficiencia como satisfactor de una necesidad básica de la población, es actualmente insuficiente.

De esta manera, nos permitimos finalizar el presente trabajo exponiendo las siguientes conclusiones:

PRIMERA.- Es inobjetable que el problema de vivienda no ha pasado inadvertido por parte de las autoridades, ya que en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se presentan programas sectoriales y regionales, entre los que se encuentran el de "Desarrollo Urbano, Vivienda y Ecología", donde se reconoce el principio constitucional de que toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa.

Sin embargo, es bien conocido que el hacinamiento humano que hay, sobre todo en la ciudad de México, va en continuo aumento, puesto que al incremento que resulta del número de nacimientos, que supera al número de defunciones, viene a sumarse la mencionada afluencia, que se da de manera constante, de inmigrantes que llegan a esta gigantesca ciudad para establecerse en ella, demandando la correspondiente necesidad habitacional, provocando que el Estado se encuentre imposibilitado para satisfacer este requerimiento y para impedir el éxodo de la población rural a las ciudades, así como las causas de tipo económico, social y político que provocan esta afluencia.

A lo anterior, debe tomarse en cuenta que México es fundamentalmente un país de generaciones jóvenes, esto es, de individuos que no han cumplido todavía veinticinco años y que, por razones naturales, están creando de modo continuo nuevos núcleos familiares y las necesidades de habitación que de ellos resultan.

SEGUNDA.- Si se mantiene la misma proporción de hombres y mujeres que actualmente existe en el país, es decir, un hombre por una mujer, y si consideramos que el 63% de la población de México, o sea, 50.4 millones de habitantes, está formado por individuos jóvenes, se puede prever que el número de parejas que habrá durante los próximos veinticinco años será alrededor de veinticinco millones, cifra que indica el número de viviendas que serán necesarias durante el mismo período, comprendido entre 1986 y 2010. Ello implica que deben - construirse un millón de viviendas por año, sólo para satisfacer las necesidades del citado período. Ahora bien, si consideramos las viviendas que se requieren para cubrir el déficit actual, que asciende a 7.8 millones, ello significaría - aumentar la oferta a 1.3 millones de viviendas anuales durante el mismo período.

Considero que para contribuir a la solución de este problema es necesidad de primer orden, que el gobierno federal revise, fortalezca y actualice las políticas y programas de vivienda, creando desde ahora las medidas necesarias que permitan resolver el problema de su insuficiencia, canalizando - los suficientes recursos presupuestales para el fomento de - la vivienda, y lograr que las medidas que dicten las diversas dependencias, encargadas de proporcionar vivienda, estén de acuerdo con las políticas de fomento establecidas, procurando se estimule la participación de la iniciativa privada y de la población mexicana para que se incremente el flujo de recursos hacia tal actividad.

TERCERA.- En cuanto a la legislación en materia de vivienda, hay que reconocer que ha sido notoria la intervención por parte de las autoridades para proveer de habitación a los trabajadores del sector público y del privado, de tal manera que si bien no se ha tenido una solución definitiva al problema de la vivienda, al menos inicialmente se ha procurado atención a esos sectores. Asimismo, consideramos que el legislador fue justo al consagrar el derecho a la vivienda como garantía individual dentro de nuestra Carta Magna, al establecer que toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa; con este motivo se diseñó el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, en el que se establecieron entre otras cosas, procedimientos para canalizar y atender las demandas de la sociedad para abatir el deterioro de la calidad y de los niveles de vida; se contribuye a la descentralización de la vida nacional y al desarrollo integral; y se proponen alternativas para la descentralización industrial y para las corrientes migratorias que inciden en las zonas metropolitanas del país, toda vez que se propicia el ordenamiento y regulación de éstas.

Con esta finalidad, orientada a la atención de las demandas de vivienda, se han creado varias instituciones, las cuales han contribuido de manera significativa a satisfacer la demanda habitacional de la población. Dentro de ellas destaca a nuestro particular punto de vista, como de las más importantes por su acciones realizadas y por su contenido social, -

el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores. Por lo que consideramos conveniente la creación de un organismo semejante que dé cabal respuesta al problema de la vivienda, para que el Artículo Cuarto Constitucional no sea letra muerta. Considero que esto es necesario por la situación actual, dados los problemas sociales que implica la carencia de una vivienda digna, a los esfuerzos que realizan los organismos encargados de la materia habitacional para coordinar sus programas, por lo que sería muy conveniente el establecimiento y creación de dicho organismo, pero con un rango de Secretaría de Estado, que tuviera la capacidad suficiente para encargarse exclusivamente de solucionar el problema de vivienda, agrupando como parte de sí a las actuales instituciones relacionadas con la vivienda, logrando de esta manera unificar instituciones y así evitar el funcionamiento desordenado y anárquico de las mismas, en virtud de que todas buscan el mismo fin, que es proporcionar vivienda a los mexicanos que carecen de ella; instrumentando los mecanismos necesarios para que de manera objetiva y sin duplicidad de actividades se pudiera satisfacer la demanda de vivienda. Sin embargo, es necesario también frenar el problema del crecimiento demográfico, ya que en este campo no hay nada escrito; de esta manera se estaría en condiciones de atacar el problema desde su raíz, por lo que también será necesario dar una mayor atención al Sistema Nacional de Planeación, toda vez que el crecimiento acelerado de la población y su desordenada distribución, han dado lugar a la demanda de todo tipo de satisfactores, en especial de servicios públicos y de vivienda. De ahí la importancia de la planeación urbana, que da lugar

a que se realice la distribución equilibrada de la población sobre el territorio nacional.

CUARTA.- Por el lado de la doctrina concluimos que el criterio que sostiene la distinción entre Derecho Público y Privado, consideramos que este no es absoluto, toda vez que carece de fundamentos claros y suficientes para considerarlo como criterio científico de sistematización del Derecho.

De esta manera, y acorde con la estructura jurídica que tiene nuestro país, es posible la existencia de un tercer género al lado de las clásicas ramas del Derecho Público y Privado y es el llamado Derecho Social.

El Derecho Social, desde un punto de vista general, es un conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto proteger al necesitado, a los que viven del trabajo y los económicamente débiles.

El objeto primordial del Derecho Social, en materia laboral, es el de proteger a la clase trabajadora dentro de sus labores y fuera de ellas, y no solo en lo individual sino también a su familia o dependientes económicos, para tratar de lograr una mejor convivencia con las otras clases sociales, dentro de un orden jurídico.

QUINTA.- El Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores es una institución con claro carácter de interés social, en virtud de que protege y tutela a la clase trabajadora que es económicamente débil, y lo logra estableciendo un sistema de solidaridad social que conjunta las obligaciones de todos los patrones de la República Mexicana y suma igualmente los derechos de los trabajadores, para resolver el problema de vivienda de estos últimos.

De igual forma, el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores es una institución que doctrinariamente se ubica dentro del campo del Derecho Social, por sus características propias y finalidades que persigue.

Del análisis a las últimas reformas a la Ley Orgánica de las Administración Pública Federal, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores: reúne los requisitos que deben tener los organismos descentralizados, de lo que se deduce que es un organismo descentralizado del Sector Paraestatal de la Administración Pública Federal.

SEXTA.- Aunado a lo anterior, la reciente Ley Federal de las Entidades Paraestatales es, sin excepción, aplicable a todas las entidades de la Administración Pública Paraestatal, con la salvedad que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, entre otras entidades, seguirá aplicando su legislación en cuanto a sus órganos de gobierno y vigilancia, y por lo que toca a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, se sujetará a lo que dispone la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en lo que no se oponga a sus leyes específicas.

Lo anterior implica reconocer la existencia de políticas y prioridades en la ejecución de la actividad administrativa.

De esta manera, el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, en la experiencia administrativa actual, ya no tiene la autonomía casi absoluta que lo identificaba anteriormente; actualmente, con estas reformas, queda sujeto a una vigilancia y control, que por nuestra parte consideramos necesaria tanto para la coordinación administrativa, como para el eficaz resultado que se persigue con la creación de esta institución.

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

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

Acosta Romero, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, S. A. 5a. Edición, México, 1982.

Aguilar Mejía, Raúl Diego, "La Vivienda Popular", Instituto de Capacitación Política, México, 1982.

Burgoa Orihuela, Ignacio, "Las Garantías Individuales", Editorial Porrúa, S. A., 16a. Edición, México, 1982.

Bravo González, Agustín y Sara Blalostosky, "Compendio de Derecho Romano", Séptima Edición, Editorial Pax-México, 1975.

Bron, Juan, "Esbozo de Historia Universal", Editorial Grijalbo México, 1981.

Campillo Sainz, José, "Obra Jurídica Mexicana, Vivienda para Todos", Procuraduría General de la República, México, 1985.

Carpizo Macgregor, Jorge, "La Constitución Mexicana de 1917", U.N.A.M., México, 1969.

Castello, Manuel, "Análisis de Clase de Política Urbana del Estado de México", México, 1970.

Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, Boletín Informativo, único, México, 1984.

C.O.P.E.V.I., "Investigación sobre Vivienda", No. 13, México, 1971.

D. Lewis, "El Crecimiento de las Ciudades", Segunda Edición, Editorial Gustavo Gili, S.A., Barcelona, 1974.

De la Madrid Hurtado, Miguel, "Elementos de Derecho Constitucional", Instituto de Capacitación Política, México, 1982.

Desmond Morris, "El Mono Desnudo", Editorial Rotativa, México, 1983.

Flores Gómez González, Fernando, "Introducción al Estudio del Derecho y Derecho Civil", Editorial Porrúa, Tercera Edición, México, 1981.

García Maynes, Eduardo, "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa, S. A., México, 1964.

Garza, Gustavo y Schteingart, Martha, "La Acción Habitacional del Estado de México", Colegio de México, México, 1978.

González Díaz Lombardo, Francisco, "El Derecho y la Seguridad Social", Integral, U.N.A.M., México, 1973.

Hardoy, Jorge E., "La Construcción de las Ciudades de América Latina a Través del Tiempo", México, 1979.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., "Diccionario Jurídico Mexicano", Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981.

INFONAVIT, "Plan de Labores y Financiamiento para INFONAVIT", Anexo IV, 1974.

INFONAVIT, "Las Aportaciones y Créditos Asignados", Boletín Informativo No. 20, México, 1975.

INFONAVIT, "Informes Anuales de Actividades de 1973-1980 y Plan de Labores y Financiamiento", Anexo V, México, 1975.

INFONAVIT, "Informe Anual de Actividades, Boletín Informativo NO. 14, México, 1983.

José Luis Romero, "Latinoamérica: Las Ciudades y las Ideas", Siglo XXI Editores, Segunda Edición, México, 1976.

León Portilla, Miguel, "Historia de México, U.N.A.M., México, 1975.

Lombardo González Díaz, Francisco, "Contenido y Ramas del Derecho Social", Universidad de Guadalajara, México, 1965.

Mendieta y Núñez, Lucio, "El Derecho Social", Editorial Porrúa S. A., México, 1953.

Nestor de Buen Lozano, "Derecho del Trabajo", Tomo II, Editorial Porrúa, S. A., México, 1981.

OLEA, "Ponencias y Monografías presentadas en el Seminario sobre Ecotécnicas Aplicadas a la Vivienda, SEDUE, INFONAVIT, México, 1984.

Paolo Sica, "La Imagen de la Ciudad de Esparta a las Vegas", Editorial Gustavo Gih, S. A., Barcelona, 1977.

Presidencia de la República, Coordinación General del Plan -- Nacional de Zonas deprimidas y grupos marginados", "Necesidades esenciales en México de Vivienda. Situación Actual y -- Perspectivas al año 2000", Segunda Edición, Siglo XXI, Editores, Coplamar, México, 1983.

Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1982-1988.

Remolina Roqueñi Felipe, "Reseña Laboral", Volúmen I, México-- co, 1973.

Ruiz Massieu José Francisco, "Fuentes Legales de Funcionamiento a la Vivienda Popular", Boletín Informativo, Número 23, - México, 1974.

Secretaría de Programación y Presupuesto, "Aspectos Jurídicos de la Planeación en México", México, 1982.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Dirección General de Comunicación Social de la SEDUE, "Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988", Edición Unica, México, 1984.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Dirección General de Comunicación Social de la SEDUE, "Programa de Vivienda - 1987", México, 1986.

Sobretiro de las razones de "Los Terremotos de Septiembre", - Crónica del Sexenio 1982-1988, México, 1986.

Soto Alvarez Clemente, "Prontuario de Introducción al Estudio del Derecho y Nociones de Derecho Civil", Editorial Limusa, Tercera Edición, México, 1984.

Tena Ramírez Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S. A., 18a. Edición, México, 1981.

Trueba Urbina Alberto, "Nuevo Derecho del Trabajo", Segunda -
Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1972.

Villaseñor Araña Salvador, "Encuentro para la Vivienda", El -
INFONAVIT; sus antecedentes, realizaciones y perspectivas, -
México, 1984.

LEGISLACION CONSULTADA.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal del Trabajo.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- Ley Para el Control por Parte del Gobierno Federal de los -
Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Esta
tal.
- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los -
Trabajadores.
- Disposiciones Legales del INFONAVIT.
- Diario Oficial de la Federación, de los días 24 abril 1972,
13 noviembre 1981, 7 enero 1982, 30 diciembre 1983, 8 febrero
1985, 13 enero 1986, 14 mayo 1986 y 14 mayo 1987.