

---

FACULTAD DE DERECHO



**La Habitación Popular Como Demanda del  
Derecho Social**

**T E S I S**

Que para obtener el título de:

**LICENCIADO EN DERECHO**

p r e s e n t a :

**ENRIQUE SOTA ROJAS**

---

México, D. F.

1974





Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

A mi Esposa:

Cuyo estímulo y aliento incansable hizo posible  
este trabajo.

**Al insigne Catedrático Don Alberto Trueba Urbina.**

**Por su indiscutible superioridad como maestro,  
con admiración, afecto y respeto.**

**Al Dr. José Luis Rebollo Ramírez:**

**Con profunda gratitud por su orientación  
y atinada guía.**

# I N D I C E

	Página
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
ASPECTOS TEORICOS FUNDAMENTALES DEL DERECHO DE PREVISION SOCIAL.	
a) Antecedentes históricos de la Previsión Social.	5
b) Origen, Naturaleza y fines del Derecho de Previsión Social.	11
c) La Previsión Social y el Derecho Laboral.	18
d) Interpretación del Derecho del Trabajo.	20
e) La Previsión Social, la Asistencia Social y la Seguridad Social.	25
CAPITULO II	
EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN MEXICO.	
1. - La Población en México.	
a) Población total, por grupos, por edades. Población económicamente activa.	32
b) Ingresos de la Población.	37

	Página
2. - La Vivienda en México.	
a) Conglomerados Urbanos.	45
b) Centralización Industrial.	47
c) El Déficit de la Vivienda y su problemática actual.	52

### CAPITULO III

#### EL PROCESO DE URBANIZACION EN MEXICO.

a) Antecedentes históricos.	68
b) La Urbanización durante la Colonia, El México Independiente.	69
c) La Urbanización y su proceso de 1940 a - 1960.	73
d) Proyección de la Urbanización a través de datos estadísticos.	79

### CAPITULO IV

#### CRITICAS Y COMENTARIOS EN TORNO - AL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

a) Sistemas y su crítica.	100
b) Estatutos.	114
c) Obligaciones a cargo de las Empresas.	124
d) Derechos a cargos de los Trabajadores.	132
e) Operaciones del Fondo.	134
CONCLUSIONES.	143
BIBLIOGRAFIA.	149

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

Al leer con detenimiento las reformas que en el año de -- 1972 se hicieron a la fracción XII del Art. 123 Constitucional, surgió en mi mente una duda. ¿ Cuánto tiempo transcurrirá para que los empresarios proporcionen a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas ? Si analizamos otras fracciones del mismo artículo, nos encontramos con que pasaron casi 30 años para que se estableciera el Seguro Social; casi 40 años para que se otorgara a los trabajadores el reparto de utilidades; más de medio siglo para hacer efectivo al trabajador el derecho a que se le proporcione habitación; en infinidad de casos no se cumple con el pago del salario mínimo etc.

Indudablemente que nuestra Constitución de 1917 es muy - avanzada en materia social y fue un ejemplo para otros países, pero desgraciadamente su contenido no ha sido cumplido oportunamente. Jamás podrán conseguir los trabajadores lo que por ley les pertenece, si el Estado no obliga a los patrones a que cumplan fielmente las disposiciones - del Art. 123 Constitucional, emanación fidedigna de nuestros constituyen



tes de 1917.

El problema habitacional en nuestro país es verdadera-  
mente angustioso y requiere enormes sumas de dinero para su solución  
a largo plazo y la cooperación del Estado, patrones y trabajadores para  
su realización. Por lo tanto, nos proponemos analizar las obligaciones  
de los patrones para con los trabajadores antes y después de las refor-  
mas de 1972.

La naturaleza de la obligación habitacional de la clase pa-  
tronal para con los trabajadores, tal y como aparecía en la fracción XII  
del Art. 123 Constitucional, antes de 1972, se ha transformado; en efec-  
to, en el artículo reformado, se expresaba una obligación que durante --  
cincuenta años, los patrones no cumplieron, salvo muy contadas y raras  
excepciones, puesto que las casas para los trabajadores no existieron.--  
El Estado por su parte, no obligó a los patrones a que cumplieran con di-  
cha obligación. Con el nuevo sistema, los trabajadores ya no podrán --  
exigir a los patrones que les proporcionen casas cómodas e higiénicas; -  
en cambio, dicha obligación se transformó en la constitución de un depó-  
sito obligatorio a diez años del 5 % sobre los salarios, que los patrones -  
deberán aportar al recientemente creado INFONAVIT, mediante el cual,  
dicha institución podrá financiar a los trabajadores, la adquisición de ca-  
sas, su mejoramiento o al pago de pasivos que pesen sobre ellas, ade--  
más el derecho de contar con un fondo de ahorro.

EL INFONAVIT, en los dos años que tiene de operar, ha recibido aportaciones patronales del orden de cinco mil millones de pesos y del gobierno federal por doscientos cincuenta millones de pesos, con los cuales apenas si se ha logrado satisfacer la necesidad habitacional de menos del 2% de los trabajadores inscritos que llegan a 3.100.000. Al ritmo actual de crecimiento, se necesitará que transcurra casi medio siglo para satisfacer las necesidades habitacionales de los trabajadores ya inscritos, por lo que en este trabajo nos proponemos analizar si con la reforma a la fracción XII del Art. 123 Constitucional, los trabajadores perdieron un derecho o ganaron la posibilidad de hacerse dueños de sus hogares, aunque sea a largo plazo y como podría reducirse éste, mediante algunas reformas a la Ley Federal del Trabajo, para lograr que esta conquista de los trabajadores se convierta en realidad en un período más corto, y así por medio de la eficacia y la celeridad del INFONAVIT; las actividades fundamentales y los puntos concretos, vengán a producirse haciendo blanco en el problema habitacional en todo el Territorio Nacional, trascendiendo de modo cada vez más amplio en la esfera de los trabajadores, que durante muchos años estuvieron a la expectativa, frente a un derecho incumplido, insatisfecho, de orden fundamental en la vida social como lo es el de la habitación.

## C A P I T U L O    I

### ASPECTOS TEORICOS FUNDAMENTALES DEL DERECHO DE PREVISION SOCIAL

- a ) Antecedentes históricos de la Previsión Social
- b ) Origen, Naturaleza y fines del Derecho de Previsión Social.
- c ) La Previsión Social y el Derecho Laboral
- d ) Interpretación del Derecho del Trabajo
- e ) La Previsión Social, la Asistencia Social, y la Seguridad Social.

a ) Antecedentes históricos de la Previsión Social.

El concepto de previsión, en un sentido estricto, nos da la idea de " ver con anticipación, mirar hacia el futuro "; en un sentido más nato de " disponer lo conveniente para atender las necesidades previsi--bles ". El hombre primitivo en la lucha por la subsistencia diaria, debió concretarse en un principio a la satisfacción de sus necesidades inme--diatas consumiendo frutos naturales de la tierra o el producto de su acti--vidad como cazador; pero sabedor de la frecuente repetición, en determi--nadas épocas del año, en que la tierra le negaba sus frutos y la caza no--era abundante, su propio instinto de conservación y su propia naturaleza racional lo llevaron a convertirse de cazador en pastor y a reafirmarse --sobre la tierra, para de esa manera proveerse de los alimentos necesari--os y hacer reserva de ellos en época de escasez; pero el hombre primi--tivo no podía vivir aislado y por mandato natural debió constituir la fami--lia, célula social primaria que debía contribuir a facilitar la actividad --previsora del hombre primitivo y que habría de servir de base para la --

formación de grupos más numerosos con organización rudimentaria, encaminada seguramente al logro del bienestar de los integrantes del grupo mediante la satisfacción de sus necesidades primordiales de subsistencia, en un marco de primitiva solidaridad previsorá encaminada a reservar los frutos que su rudimentaria tarea le permitiría arrancar a la naturaleza, para futuras necesidades. Creemos que en el seno de esas primitivas organizaciones de comunidad y tribus, podríamos encontrar los más remotos orígenes de lo que actualmente entendemos como el derecho de previsión social. El jurista argentino José Ma. Goñi Moreno, autor del tratado "Derecho de la Previsión Social", estima que la previsión social encuentra un obligado fundamento en el sentimiento de solidaridad y a partir de esa aseveración encuentra interesantes antecedentes de la previsión social en diversas instituciones de la antigüedad y así menciona que en el Talmud, se establecía que los propietarios de asnos estaban obligados a proporcionar otro animal de la misma especie a quien hubiese perdido el suyo por robo, muerte, huida o destrucción. El Código de Hammurabi, el Código de Manú y las Leyes de Rhodas, hablaban de préstamos a la gruesa aventura; de préstamos concertados a precio del riesgo y de préstamos marítimos. En Grecia se establecieron colonias para el socorro de los ciudadanos indigentes. El trigo se distribuía para aliviar al sufrimiento popular.

En Grecia asimismo, existieron asociaciones profesionales de defensa de sus intereses comunes y los ciudadanos que por sus

achaques no podían atender a su subsistencia, eran auxiliados en Atenas y se educaba a los hijos de los guerreros que habían muerto en defensa del Estado.

En el Imperio Romano existieron instituciones de carácter militar que pagaban indemnizaciones en casos de traslado o retiro de los asociados; también se organizaron los artesanos con la finalidad de procurar asistencia y entierro a los miembros fallecidos. En la Edad Media, entre los germanos se desarrollaron las llamadas "guildas" o asociaciones de defensa común, que sirvieron de antecedente a las "cofrades gremiales" nacidas en el siglo XII entre los pescadores de Tortosa, población de las riberas del Ebro; de ahí surgieron en la propia España los "gremios" y las "corporaciones" en Francia e Italia. Estas organizaciones se obligaban a reconocer a sus miembros beneficios económicos y de asistencia médica y sus estatutos eran aprobados por el Estado.

En la Edad Media igualmente el "Corpus juris saxonici" del año 1493, obligaba al patrono a prestar asistencia médica y reconocer el salario a los trabajadores durante cuatro semanas, cuando fuesen víctimas de accidentes. El Código de Minería de Colonia, Alemania, creó una Caja financiada en parte por los trabajadores, para que fuesen socorridos en caso de invalidez, vejez y muerte; este movimiento se considera que una vez transplantado a Prusia y después a toda la Unión Alemana, habría de servir de antecedente al Ministro Bismark. para lograr su trascendente concepción del "Seguro Social". Por otra parte el

incremento de la artesanía a raíz del desarrollo de la industria familiar, permitía que en el seno de la familia se estrechasen las relaciones entre sus miembros con una marcada tendencia hacia la mutua protección; de esa suerte las mutualidades; los gremios; y las corporaciones, bajo el concepto de la solidaridad, lograron vislumbrar y realizar fundamentales objetivos de la seguridad y previsión social en la concepción contemporánea.

El liberalismo económico y social del siglo XIX, habría de servir como punto de partida para profundas transformaciones en la organización económica y social; como consecuencia de la Revolución Industrial, decreció la importancia del artesano y su lugar es suplido por el obrero de las grandes factorías, que prácticamente venían a absorber las actividades artesanales; la mujer y los niños acuden a la fábrica y se produce un quebrantamiento de la unidad familiar. Como respuesta a este estado de cosas y con la mira fundamental de proteger la economía familiar y general que sufría deterioros con la disminución o pérdida de la capacidad productiva del obrero, surge el Estado como factor de bienestar común y bajo la inspiración del canciller prusiano, Bismark, se implanta en Alemania el Seguro Social bajo las siguientes modalidades: --

- a). - Seguro de enfermedad;    b). - Seguro contra accidentes y ---
- c). - Seguro de vejez, financiado este último por las contribuciones tripartitas de los empleadores, de los trabajadores y del Estado.    Estos sistemas de seguridad se implantaron en los años 1883, 1884 y 1889. --

Posteriormente en Inglaterra en 1911, un proyecto de Lloyd George se -- convierte en la Ley del "National Insurance Act" que contiene un régi-- men de seguridad social para los casos de desocupación, invalidez y en-- fermedad, de ahí que en otros países europeos se desarrollaran en diver-- sos sistemas de seguridad social patrocinados por el Estado y compren-- dían : seguros de enfermedad, vejez y de accidentes de trabajo. ( 1 )

En México, el Congreso Constituyente de Querétaro, cum-- ple satisfactoriamente su propósito de incluir en nuestra Carta Magna -- los postulados fundamentales de la Revolución Social Armada de 1910-16 y como adecuada respuesta a las legítimas aspiraciones del incipiente -- vimiento obrero, en su Título Sexto, el Artículo 123 Constitucional, esta-- blece fundamentales instituciones de previsión y seguridad social que sir-- ven de modelo a otros países y que cobran palpitante actualidad, habiénd<sup>o</sup> se adelantado a su época, toda vez que apenas en nuestros tiempos ha si-- do posible para el Estado, la creación de instrumentos o de instituciones que realicen programas necesarios para dar cumplimiento a los imperati-- vos constitucionales en materia de previsión y seguridad social y de esa -- suerte han venido funcionando sucesivamente en primer lugar, el Instituto Mexicano del Seguro Social cuya creación proviene de la Ley del Seguro So-- cial, promulgada durante el régimen del General Don Manuel Avila Cama-- cho, en el Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de Enero de 1943 - y que establece un régimen de seguro obligatorio en favor de las personas

---

(1) Goñi Moreno José Ma. Derecho de la Previsión Social. EDIAR. Ar-- gentina, 1956.



que se encuentren vinculadas a otras por un contrato de trabajo, comprendiendo los siguientes renglones de seguridad: a ). - Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; b ). - Enfermedades no profesionales y de maternidad; c ). - Invalidez, vejez y muerte y d ). - Cesantía en edad avanzada. Posteriormente conforme a la Ley del 4 de Enero de 1947, se creó el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas. La Ley del 30 de Diciembre de 1950 crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado. Con la derivación de la Ley Federal del Trabajo surgen estas instituciones: La Comisión Nacional de Salarios Mínimos y la Comisión Nacional de Participación de Utilidades, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, organismo este último que surge de una reforma constitucional a la fracción XII, Apartado " A " del Artículo 123 Constitucional.

De esa manera en nuestro país, la Previsión Social encuentra su más acabado origen legislativo, en la Constitución Federal de 1917, concretamente en su Artículo 123, Título Sexto, objeto de sucesivas modificaciones en algunas de sus fracciones y en la legislación orgánica de dicho precepto constitucional, hasta la promulgación de la vigente Ley Federal del Trabajo.

b ) Origen, Naturaleza y fines del Derecho de Previsión Social.

Coñi Moreno, concibe la previsión de carácter individual

como " la reserva voluntaria y conciente de bienes, para aplicarlo a las exigencias y necesidades del porvenir " ( 2 ), así que la previsión vendría a comprender una economía o ahorro con vinculación a todos los intentos humanos tendientes a velar por el futuro. El ahorro, constituye la forma más antigua y primaria de la previsión; estando encaminado a la reserva de parte de los ingresos monetarios, renunciando a gastos superfluos y moderando las costumbres, con la comprensión de que la prosperidad presente no puede acompañarnos siempre. El ahorro elevado al nivel de virtud, además de fortalecer el carácter, vendría a asegurar el bienestar. El propio autor cita asimismo dos formas fundamentales de previsión individual : el ahorro y el seguro.

Posteriormente el citado jurista argentino concibe la previsión social de la manera siguiente: " En su acepción social la previsión se traduce en un sistema determinado, que provee al hombre de los medios indispensables para atemperar, reparar o compensar los estados de necesidad derivados de los riesgos o contingencias que le amenazan ". ( 3 )

Insistiendo en el alicento que la solidaridad social - ayuda mutua - presta a la previsión social, señala que esta debe lograr la coordinación de los esfuerzos colectivos en las instituciones mutuales, teniendo como propósito aunar el esfuerzo de sus miembros para atenuar.

---

(2) Goñi Moreno José Ma. obra citada pag. 49

(3) Goñi Moreno José Ma. obra citada pag. 53

distribuyendo entre ellos, las consecuencias de ciertos gastos que al producirse, desequilibran la economía del individuo y la de la familia. Las organizaciones mutualistas, -de carácter privado fundamentalmente-, cubrían aquellos gastos, repartiéndose entre los socios o haciéndose uso de reservas constituidas por primas de los asociados.

Es evidente que en un régimen de Derecho, el Estado de ninguna manera podría mantenerse ajeno a la solución de los problemas planteados en el orden social y económico por las organizaciones mutualistas en el renglón de la previsión. En afecto, el ahorro como bien --apunta Atilio Dell' Oro Maini citado por Goñi Moreno, no deja de ser un consumo voluntariamente aplazado y desaparece en la primera necesidad que afronta, y el seguro resulta costoso si se habla de sectores económicos débiles y de exiguos ingresos; ello evidentemente justificó la intervención del Estado estructurando la previsión social, creando organismos estatales que en su funcionamiento adoptarían la técnica del Seguro Social; de ahí bien apunta el citado autor, que tratadistas hayan identificado los conceptos de previsión y seguro social y de que se hayan inclinado -- más bien por el empleo de "seguro social", para estar más acorde con las disposiciones legales que regulan la intervención del Estado en la materia, en México, no es posible tal identificación si se toma en consideración que el artículo 123 de la Constitución Federal y Leyes emanadas de tal precepto constitucional, establecen una clara distinción entre ambos -- conceptos, en cuanto que contienen planeamientos, programas y creación

de organismos encaminados a la atención de la previsión social y otros - mecanismos hacia la seguridad social, pese a que esta lleve a invadir el campo de acción de la previsión social, más aún, con nuestro maestro - Mario de la Cueva, sostenemos que el derecho de seguridad social, constituye una rama del Derecho de previsión social y que éste a su vez tien- de a ser una rama del Derecho social.

El doctor Leoncio Lara Saenz, estima que la previsión so- cial es una parte fundamental del Derecho Mexicano del Trabajo y que su materia específica en sus inicios comprende, crear los suficientes me- dios que permitan la prevención de los riesgos profesionales, generar to- da una actividad, una acción y una legislación cuyo objetivo vendría a ser la protección del trabajador a través del seguro desarrollo del trabajo. - Pero la previsión de accidentes de trabajo, contenida en la exposición de motivos del Proyecto del Artículo 123 Constitucional presentado por la co- misión presidida por Pastor Rouaix, como señala el propio Lara Saenz, permite conocer la idea de previsión social presentada en la mente del - constituyente, idea amplia y trascendental como se concibe de la siguien- te transcripción de la parte relativa de dicha exposición de motivos : "Se impone no solo el aseguramiento de las condiciones humanas del trabajo, como las de salubridad de locales, preservación moral y garantías para - los riesgos que amenacen al obrero en el ejercicio de su empleo, sino - fomentar la organización de establecimientos de beneficencia e institu- ciones de previsión social para asistir a los enfermos, ayudar a los in-

válidos, socorrer a los ancianos, proteger a los niños abandonados y --  
auxiliar a ese gran ejercito de reserva de trabajadores parados involun-  
tariamente, que constituyen un inminente peligro para la tranquilidad pú-  
blica. " Añade asimismo Lara Saenz, que la concepción de previsión -  
social del Constituyente de Querétaro, quedó cristalizada en las fraccio-  
nes XII, XIII, XIV, XV, XXV, XXIX y XXX del artículo 123 cons-  
titucional, que establecen respectivamente la obligación de los patronos -  
para proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas;  
el establecimiento de mercados públicos y centros recreativos en los ---  
propios centros de trabajo; la responsabilidad de los empresarios en ---  
accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de sus trabajadores;  
la obligación de los patronos para que se observen en las instalaciones -  
de sus establecimientos las disposiciones legales sobre higiene y seguri-  
dad y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes; la crea-  
ción de bolsas de trabajo para la colocación gratuita de los trabajadores;  
cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involunta-  
ria de trabajo y de accidentes, obligándose al Gobierno Federal y al de -  
cada Entidad Federativa, a fomentar la organización de instituciones de  
esta índole, para infundir e inculcar la Previsión Social. Alúdese a la -  
fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, como lo aprobó el constitu-  
yente, fracción que fue reformada el 6 de Septiembre de 1929, en el sen-  
tido de considerar como de utilidad pública la expedición de la Ley del --  
Seguro Social; finalmente la fracción XXX del Art. 123 Constitucional, --  
establece y considera de utilidad social, el establecimiento de socieda--

des cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas destinadas a ser adquiridas por los trabajadores, Lara Saenz opina pues, que en nuestro país la previsión social no es una actitud estatal surgida circunstancialmente, sino que nace simultáneamente al Propio Derecho Mexicano del Trabajo, del cual es parte, se nutre de la savia revolucionaria y se enmarca a la Constitución de 1917 como una verdadera garantía social ". (4)

En el estudio de la teoría de la Previsión Social, hemos encontrado algunas aceptaciones limitativas de la previsión social y otras que le dan mayor amplitud y alcances; en el primer caso se tiene la idea de Atilio Dell 'Oro Maine, citado por Goñi Moreno, para quien la previsión social representa dos formas : el ahorro, como consumo voluntariamente aplazado y el seguro que por lo costoso, justifica la intervención del Estado. En el segundo caso se encuentra la idea del propio Goñi Moreno, quien concibe la previsión social, en función de los sistemas que proveen al hombre de los medios para atemperar, reparar y compensar sus estados de necesidad derivados de los riesgos y contingencias que lo amenazan y este concepto, la previsión social, viene a comprender a todos los hombres independientemente de su condición de trabajador, y finalmente se tiene la siguiente concepción de Mario de la Cueva citado por Lara Saenz " Los principios, las normas y las institu-

---

(4) Doctor Leoncio Lara Saenz; La Seguridad en el trabajo como fundamento de la previsión social. Revista Mexicana del Trabajo, - tomo I, número 3-4 Séptima época.

ciones que se ocupan de la educación y capacitación profesional y ocupación de los trabajadores, de proporcionarles habitaciones cómodas e higiénicas y de asegurarles contra las consecuencias de los riesgos naturales y sociales, susceptibles de privarles de su capacidad de trabajo y de ganancia " (5).

Como se ve, Mario de la Cueva circunscribe la previsión social encaminada al hombre como trabajador, comprendiendo dentro de la previsión social, la seguridad social contra los riesgos naturales, sociales y profesionales a que alude en su anterior definición, de ahí que sostenga que el Seguro Social, sea una rama de la previsión social; por su parte Lara Saenz, afirma que la previsión social, no puede tener un contenido fijo, y que sus realizaciones concretas están en relación con las necesidades y circunstancias de una comunidad, así como con la política de determinado Estado, y refiriéndose al artículo 123 Constitucional, asevera que contiene un verdadero programa de previsión social -- que comprende múltiples aspectos, añadiendo que en el contenido de la previsión social, se resumen la salvaguarda de la integridad física y la capacidad de trabajo de los habitantes considerados como individuos y como clases sociales, objetivos que responden a uno de los fines del Estado Moderno, como lo es México. (6).

Hemos entendido que en México, la previsión social, se --

(5) Dr. Leoncio Lara Saenz. Obra citada pag. 45

(6) Dr. Leoncio Lara Saenz. Obra citada pag. 48

remonta a la obra del Congreso Constituyente de 1917, que refleja los postulados fundamentales de la Revolución Social de 1910 - 1916, en el contenido del Artículo 123 Constitucional; crea en su Título Sexto, con clara denominación " Del Trabajo y de la Previsión Social ", con vinculación definida al Derecho Laboral, determinadas instituciones y programas de previsión social, por lo que con Lara Saenz y Mario de la Cueva, sostenemos que en nuestro país, debido a nuestras estructuras políticas y sociales y al estado actual del ordenamiento jurídico, la previsión social es un "Derecho Social ", unido por indisolubles lazos históricos constitucionales al Derecho del trabajo. El contenido del con toda propiedad llamado Derecho de Previsión Social, de ninguna manera debe constreñirse a los únicos aspectos del ahorro, de la seguridad social y de la prevención de accidentes y aún de la asistencia pública y aún más nos inclinamos con Mario de la Cueva, a considerar que el Seguro Social es una rama de la previsión social y afirmamos por nuestra parte, que ambas instituciones jurídicas en nuestro país, en nuestra Legislación positiva, constituyen a su vez una derivación del Derecho Laboral. Obviamente constituye un eslabón o rama del Derecho Social, no siendo posible la inclusión del Derecho de Previsión Social dentro del marco puro y simple del Derecho Público o del Derecho Privado, mayormente si se toma en consideración que la Previsión Social, como derecho, contiene un conjunto de ordenamientos que desarrollan mecanismos protectores de sectores sociales integrados por los individuos económicamente débiles.



c ) La Previsión Social, la Asistencia Social, y la Seguridad Social.

Varios autores consideran que la Previsión Social, se encuentra comprendida dentro del Derecho del Trabajo y su campo de aplicación, sostienen algunos tratadistas, debe circunscribirse preferentemente al trabajador y a su familia, ya que los trabajadores representan la casi totalidad de la población y quienes no trabajan representan la minoría marginal; otros autores consideran la previsión social fuera del Derecho del Trabajo, como derecho del ciudadano y no solo del trabajador y llegan a concebir un denominado " derecho preventivo ", con esfera de aplicación más extensa que la del Derecho Laboral y de esa manera, --- Biondo, citado por Goñi Moreno, en apoyo inclusive de la autonomía del Derecho de Previsión Social respecto del Derecho Laboral, señala: --- a ) que la previsión social en su última fase, amplía la tutela del trabajador a su núcleo familiar creando derechos autónomos en sujetos distintos al trabajador. " Estos derechos subsisten o se generan después de la muerte del trabajador ( pensiones e indemnizaciones ), b ) la previsión social incluye a trabajadores independientes que no se encuentran amparados por las normas del Derecho del Trabajo que se refieren al trabajo asalariado, c ) la previsión extiende su tutela a los funcionarios públicos respecto de los cuales no existe una relación de Derecho privado, propia del Derecho del trabajo, d ) la previsión social comprende algunas formas de seguro facultativo que se hallan fuera del campo del trabajo asalariado ". ( 7 )

(7) Goñi Moreno Derecho de la Previsión Social. EDIAR. Argentina, - 1956.

En México no obstante y sostenemos con Mario de la Cueva la dependencia de la Previsión Social respecto del Derecho Laboral; como se desprende de la obra del Constituyente de Querétaro ( 1916 - -- 1917 ) no se tuvo una concepción autónoma del Derecho de Previsión Social, y quedó este subsumido dentro del Derecho Laboral en la legislación reglamentaria del artículo 123 Constitucional.

La teoría de la previsión social, señala las aún más claras diferencias entre el Derecho Laboral y el Derecho de Previsión Social, bástenos apuntar las siguientes tres distinciones entre ambas disciplinas: a ) distintos sujetos; b ) distintos objetivos y c ) distinta naturaleza de relaciones. En efecto el Derecho Laboral presupone la existencia de dos sujetos, empresa o patrón y empleado trabajador, y el Derecho de previsión social presupone tres sujetos; el asegurador que es el Estado, el asegurante, que es el patrón o empresa y el asegurado o beneficiario que es el trabajador sin perjuicio de que éste, al contribuir al financiamiento de la cotización correspondiente al régimen establecido, se convierta en asegurante - asegurado. En cuanto a la distinción de objetivos, el Derecho Laboral se refiere a la persona en actividad, en cuanto regula fundamentalmente las relaciones obrero patronales, las condiciones de trabajo, las remuneraciones y los derechos y obligaciones entre los elementos que concurren a la producción. En cambio, la previsión social se refiere a la persona en la pasividad, es decir, como sujeto pasivo que carece de posibilidades de obtener trabajo ( desempleo ), o se -

encuentra imposibilitado para ejercerlo (enfermedad, accidentes, invalidez, etc. ).

Finalmente en cuanto a la naturaleza de las relaciones, el Derecho Laboral, contiene normas referidas a las relaciones que surgen de una libre voluntad de las partes, su propio sentido "relaciones voluntariamente contraídas", como en el caso del trabajador que toma un empleo. En cambio en la previsión social sus normas tienen características de obligatoriedad, el afiliado debe incorporarse a los regímenes establecidos, la relación jurídica de afiliación se contrae como consecuencia de una de las obligaciones fijadas por la ley, prescindiendo de la voluntad de los afiliados.

Pese a las apuntadas diferencias doctrinales existentes entre el Derecho Laboral y el Derecho de Previsión Social, que evidentemente permiten sustentar la idea de autonomía de ésta última disciplina, contrariamente a su dependencia o subordinación respecto del Derecho del Trabajo en México, la previsión social, ha venido a constituir una derivación o rama del Derecho Laboral, a tono con la concepción del Congreso Constituyente de 1916 - 1917, como se desprende del Título Sexto, del Artículo 123 Constitucional que se enuncia de ésta manera, Del Trabajo y de la Previsión Social.

d ) Interpretación del Derecho del Trabajo.

La interpretación y aplicación de las leyes se encuentra -

confiada, bien sea a organismos administrativos del poder público que — con facultades propias resuelven, acordando o denegando servicios solicitados, o bien a tribunales jurisdiccionales que mediante sentencia resuelven conflictos sometidos a su conocimiento.

La interpretación de la Ley viene a consistir pues, en desentrañar el sentido y alcance de sus disposiciones, para aplicarla a una determinada situación concreta.

La interpretación auténtica, que lleva a cabo el propio legislador, sea en el momento de dictarse la ley o mediante leyes posteriores, no ofrece dificultades. Estas surgen cuando se trata de la interpretación judicial o administrativa, cuando es necesaria la adaptación de la ley a un caso concreto o con más propiedad, subsumir un caso concreto al imperativo de la ley preestablecida, al supuesto de la ley. La primera tarea del intérprete consiste en el análisis del texto, o sea la expresión objetiva y escrita en que se manifiesta, pero no basta el simple análisis literal y sintáctico del texto sino que es necesario el análisis sistemático, es decir, a la correlación del texto de la ley; de tal manera que el verdadero problema surge cuando se presenta una contradicción entre diversas disposiciones contenidas en diferentes artículos, imponiéndose por tanto la adecuada interpretación, siendo común apelar a los Principios Generales del Derecho, a la Jurisprudencia y aún a la Analogía; pero en materia de previsión social, Goñi Moreno en su obra señala, "una técnica interpretativa especial basada en tres teorías: a) En ca-

so de duda resolver favorablemente por el trabajador. b) Teoría de la mayor intensidad y c) Teoría de la finalidad de la Ley.

a) Teoría in dubio operario. - A partir del supuesto de que el trabajador muestra un signo de debilidad ante el poderío de la empresa o patrono, dada la naturaleza fundamental y contenido del Derecho Social, se considera que las dudas en la aplicación de las leyes relativas, deben resolverse en favor del trabajador; pero en los tiempos modernos, en que el trabajador puede organizarse mediante la sindicación, permitiéndole oponer una fuerza colectiva ante la empresa o patrón, hace perder la vigencia a la apreciación de que los trabajadores son los débiles y los empleadores son los poderosos y aún puede darse el caso de que los obreros resultan tanto o más fuertes que los patronos, en mérito de las leyes protectoras de la sindicación, de los contratos colectivos de trabajo, de múltiples prestaciones, incluyendo la participación de utilidades, etc. .

b) Teoría de la mayor intensidad. - Considera que en materia de previsión social, se presente el conflicto de dos intereses igualmente ponderables. Por un lado, todo cuanto se reconoce al afiliado, se quita a sus compañeros, y por el otro, la previsión social a sido creada para poner remedio a las necesidades más apremiantes de los trabajadores. - De ahí que no llevaría su finalidad si por excesivo apego a la letra de la ley, dejará sin amparo a los trabajadores necesitados.

Por lo tanto, cuando la Ley no ofrece un criterio seguro -

para la solución de casos dudosos, la resolución del conflicto debe fundarse con base en la llamada "intensidad", que no viene a ser más que una especie de jerarquización de necesidades, prefiriéndose las más -- apremiantes a las llamadas "comodidades", dentro de las cuáles conceptúan a la jubilación. De esa manera, cuando se trata de resolver sobre necesidades apremiantes y urgentes del afiliado, vgr., asistencia médica, intervención quirúrgica, etc., el interés del individuo es más -- "intenso" que el del grupo social y por tanto las situaciones dudosas deben resolverse a favor del afiliado.

c) Teoría de la finalidad de la Ley. - En Derecho penal se acepta el principio de "in dubio pro reo", limitado a los aspectos de prueba, con el propósito de evitar una sanción dudosamente merecida y de condenar a un inocente. Pero en materia de previsión social, se trata de reconocer un derecho, lo que obliga a desentrañar la voluntad de la Ley -- con arreglo a los ideales de justicia y adecuarla a sus fines, de manera que la aplicación permita que el fin obtenido se aproxima al fin perseguido. Se trata pues de acudir a la denominada "ratio legis", que permite tomar en cuenta el régimen concreto que se aplica, sus caracteres, -- orientaciones, modalidades y fines, evitando posturas previas en sentido favorable o contrario de restricción o amplitud en la realización de la -- ley. De esa manera el concepto de previsión social, según apuntan los tratadistas, vendría a significar: amparo, protección y seguridad; pero no se trata conforme a esta teoría de un conflicto entre los intereses del

individuo y los intereses de la colectividad, sino de un interés social, -- ( el bien común ), y la finalidad de la ley resulta ser " en lo general el -- bien común y en lo particular el bienestar del individuo y de su familia. -- El anterior concepto de previsión social, permite considerar que el con-- flicto de interés viene a plantearse ya no entre el patrono y el obrero, -- sino entre un órgano del Estado o entidad de previsión social y el benefi-- ciario, y en vista del interés económico del Estado, en materia de previ-- sión social, habrán de encontrarse:

- a ) fallos cautelosos, cuando las leyes otorgan beneficios muy -- amplios;
- b ) fallos elásticos, cuando las leyes reconocen beneficios limi-- tados y
- c ) fallos restrictivos, sobre todo tratándose de prestaciones en especie como pensiones y jubilaciones, atendiendo al estado financiero de las entidades de previsión social ". (8)

En la legislación Mexicana como se expresó con anteriori-- dad, la previsión social se encuentra subsumida en la legislación labo-- ral de Fundamentación constitucional y si se toma en consideración, que en la práctica el Derecho Laboral mexicano está imbuido no de un senti-- do de equilibrio entre los factores de la producción, sino de tutela y pro

(8) Goñi Moreno. Derecho de la Previsión Social EDIAR. Argentina -- 1956.

tección del obrero, al que se considera débil ante el poderoso o sea el patrón o empresa, la interpretación debe realizarse conforme a la teoría de "in dubio pro operario". Como caso concreto, se tiene que la Ley Federal del Trabajo, en casos de conflicto de leyes en el tiempo, -- permite la aplicación de la ley que sea más favorable a la del trabajador. Como consecuencia lógica de lo expuesto, en materia de previsión social, habrá de operar la misma teoría de interpretación: "in dubio pro operario", pero creemos que si en el futuro se reconoce la autonomía del Derecho de previsión social y desmembrada esta disciplina definitivamente de nuestro Derecho Laboral, será necesario para la interpretación de -- las Leyes de previsión social recurrir a la teoría de la "finalidad de la ley".

e ) La previsión Social, la Asistencia Social y la Seguridad Social.

El Doctor Leoncio Lara Saenz, en un artículo publicado -- en la Revista Mexicana del Trabajo sostiene que en México, la previsión, la asistencia y la seguridad social, coexisten simultáneamente como formas de protección social y llega posteriormente a establecer las distinciones entre estas disciplinas del Derecho Social, afirmando que la asistencia social es "una forma de protección a los sujetos en cuanto es perteneciente a la comunidad, ( protección ) que se paga con recursos generales de la masa de contribuyentes, que no prevee el riesgo, que establece un remedio pasajero y desde luego que no permite a los beneficiarios que participen en su administración" (9); en la misma revista se --

(9) Leoncio Lara Saenz. Revista Mexicana del Trabajo. 1971.



concibe la asistencia social como : " aquel conjunto de disposiciones legales, tendientes a transformar en condiciones decorosas, dignas y humanas de la vida de todas aquellas personas, sociedades o países que careciendo de recursos propios para satisfacer sus urgentes necesidades, requieren de protección y de deber de justicia social, correlativo del derecho que asiste a todo ser humano, para ser protegido integralmente por el poder público". (10)

Expuestas en las anteriores definiciones, las finalidades de la asistencia social, se entiende que ésta va encaminada a la protección del hombre, en cuanto es elemento integrante de una sociedad organizada e independientemente de su condición de trabajador, protección que se reduce a la satisfacción de las necesidades más urgentes del hombre: alimentos, vestidos y habitación.

La asistencia social surge, como bien apunta Lara Saenz, en un medio en que la previsión social y la seguridad social son inexistentes o insuficientes, pues, " si la comunidad estuviera plenamente protegida frente a la totalidad de los riesgos sociales, la asistencia tendería a desaparecer ". ( 11 )

Zetina Malagón define la seguridad social de la siguiente manera : " El Derecho de la Seguridad Social, constituye una disciplina

( 10 ) Alfonso Zetina Malagón, Revista Mexicana del Trabajo, junio 1968.

( 11 ) Alfonso Zetina Malagón, Revista Mexicana del Trabajo, junio 1968 pag. 65.

na autónoma del Derecho Social, en donde convergen los esfuerzos tanto del Estado como los de particulares y de los Estados entre sí, con la finalidad de unificar su actuación y sus energías para lograr un mejor bienestar social integral y como consecuencia de ello, la felicidad de unos y otros en un orden y justicia social y dignidad humana, como es, trabajo garantizado, salario equitativo, casa decorosa, incesante posibilidad de evolución y de mejorar el nivel de vida de la nación". ( 12 )

El propio autor refiriéndose al Seguro Social como instrumento de seguridad social, sostiene que el esfuerzo solidario del Estado y población tienden a prevenir y compensar a quien vive de su salario y los que de él dependan por los riesgos naturales y sociales a que están expuestos.

Lara Saenz, citando a García Cruz, transcribe su definición siguiente: "La seguridad social protege a toda la sociedad desde el nacimiento hasta la muerte de sus sújetos; por lo tanto cuida de la integridad del hombre, de la salud, de los medios económicos y de subsistencia y de la rehabilitación, liberando así a la población de la miseria, la angustia y sufrimiento", ( 13 ) definición que nos da una idea genérica de los objetivos de la seguridad social; si bien la propia definición podría aplicarse a la asistencia social y de ahí la necesidad de establecer un cri

( 12 ) Alfonso Zetina Malagón, Revista Mexicana del Trabajo, junio -- 1968 pag. 65.

( 13 ) Leoncio Lara Saenz, Revista Mexicana del Trabajo, junio 1971 - pag. 49.

terio de diferenciación entre ambas disciplinas.

Coñi Moreno, nos ofrece un claro criterio de diferenciación de la siguiente manera, admite en efecto que " en un principio los regímenes de seguridad social, procuraban la protección del hombre, -- mediante la cobertura de los principales riesgos y contingencias que lo amenazaban con la finalidad de cuidar su capacidad de trabajo, prolongando en la mayor medida posible su ciclo de actividad. En los regímenes vigentes, la seguridad social, a través de su instrumento: el Seguro Social, no sólo beneficia a los trabajadores, sino también a sus familiares. Previene la pérdida, disminución y la suspensión de la capacidad de trabajo; pero el otorgamiento de estos beneficios, verdaderos derechos condicionados, está supeditado al cumplimiento de determinados requisitos establecidos por las leyes. Pero existen casos en los cuales no pueden acreditarse esas exigencias, además, ciertas situaciones personales o colectivas imprevistas deben resolverse de inmediato, sin que la autoridad pública deba distraerse en verificar si encuadran dentro de las previsiones de la Ley. En tales casos, solo existe un hecho concreto que es la necesidad, ante la cual el Estado no puede permanecer indiferente. Surge entonces la asistencia social.

En cuanto al régimen de financiamiento del Seguro Social, éste se constituye en México en forma tripartita, mediante aportes de los trabajadores, los patronos y el Estado. Por su parte, la Asistencia Social se financia con los recursos generales que provienen de los con--

tribuyentes en general, pero es de notar que la asistencia social, debe - ahora indagar las causas generativas de los males, no solo afrontarlos - y con ello coincidiendo con los aspectos preventivos del Seguro Social. - Por otra parte, la Asistencia Social se aleja de la concepción de benefi- cencia o caridad, para elevarse a la calidad de derecho positivo, en el - momento mismo en que la Ley regula la asistencia conforme a normas - de Derecho y de esa manera el favor dispensado, se convierte en un dere- cho que puede deducirse como una exigencia emanada de la Ley. La co- bertura de la asistencia, consideran algunos autores, es más amplia en cuanto a riesgos y contingencias, ofreciendo mayor elasticidad para adap- tarse a casos no comunes y la Seguridad Social, por su parte, ofrece me- nos elasticidad frente a casos no comunes, y finalmente los seguros so- ciales se encaminan a la protección del trabajador, en tanto que la asis- tencia social se dirige a los sectores sociales más necesitados indepen- dientemente de su condición de trabajadores. En resumen he aquí las - diferencias entre el Seguro Social y la Asistencia Social :

a ) La asistencia se refiere fundamentalmente a una necesidad - actual.

El Seguro Social prevee necesidades futuras.

b ) La asistencia se otorga prescindiendo de las cotizaciones o - contribuciones y el Seguro Social es de base contributiva.

c ) Las prestaciones de la asistencia social son en especie y Ser

vicios Médico hospitalarios las del Seguro Social son en dinero y atención médica y finalmente:

- d) La asistencia social, se presenta al momento en que se plantea la necesidad y por su parte el Seguro Social, se presenta acordando prestaciones al acreditarse los requisitos determinados por la Ley". ( 14 )

( 14 ) Gofil Moreno. Obra citada pag. 65.

## C A P I T U L O   I I

### EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN MEXICO

#### 1. - La Población en México

a ) Población total, por grupos, por edades.

Población económicamente activa.

b ) Ingresos de la Población.

#### 2. - La Vivienda en México

a ) Conglomerados Urbanos

b ) Centralización Industrial

c ) El Déficit de la Vivienda y su problemática actual.

## 1. - LA POBLACION EN MEXICO

- a ) Población total, por grupos, por edades. Población económicamente activa.

Para hacer frente a las necesidades de la vivienda, es necesario conocer el tamaño y estructura de la población, observando constantemente los movimientos de la misma. Por esta razón para estudiar aquí el aspecto demográfico en relación con el problema que nos ocupa, señalaremos tres aspectos fundamentales: a) tamaño de la población, b) estructura y c) distribución geográfica. El primero de ellos, es el que ha recibido generalmente más atención quizá debido en buena parte a que ese tipo de datos es de más fácil obtención; sin embargo en tanto que resulta más viable preparar proyecciones de la población total, es bastante difícil estimar por separado la población urbana y la rural ya que no solo intervienen factores demográficos sino también sociales y económicos.

El ritmo natural del crecimiento demográfico y la emigración a las ciudades son dos fuentes de aumento de la población urbana, que tiene profundas consecuencias sobre las necesidades de vivienda en estas zonas y paralelamente, sobre las proyecciones de su demanda.

Las migraciones del campo a la ciudad repercuten además, en la conducta económica del consumidor incluyendo la forma en que gasta sus ingresos; las personas que emigran del campo a la ciudad adoptan nuevas formas de vida, experimentando un proceso de adaptación de gran trascendencia para los programas de vivienda.

Además las necesidades deben evaluarse no sólo de la situación nacional en su conjunto, sino en consideración a las determinadas zonas geográficas.

La distribución de la población es de especial importancia, por que la vivienda es un factor que no puede trasladarse de una comunidad en que ya no se necesita a otra en donde escasea. El factor demográfico más notorio sobre la distribución geográfica consiste en que nuestro país tiene una alta proporción de población rural y ha desarrollado rápidamente la urbanización, en consecuencia, las necesidades de vivienda de las zonas rurales y urbanas deben de analizarse por separado.

Los tres factores antes enumerados son los más dinámicos y a su vez los de mayor importancia e impacto en las necesidades de vivienda, aún cuando las estadísticas no son generalmente adecuadas o



completas, proveen de información de considerable importancia en el estudio de este proceso dinámico.

Según el ritmo de crecimiento de acuerdo con un estudio - hecho en 1959 por las Naciones Unidas sobre " El Futuro Crecimiento de la Población Mundial ", México pertenece al grupo de países con mortalidad moderada y decreciente y fecundidad hasta ahora constante.

El Lic. Gilberto Loyo coincide al señalar esos factores como los causantes del rápido crecimiento de nuestra población, agrega -- que "México, por ahora no puede limitar el alto grado de fecundidad y -- sostiene, que la mortalidad tiende a bajar debido al mejoramiento de las condiciones de vida por el progreso económico y en su mayor proporción al adelanto de la higiene y de la medicina, que no siempre significan una mejoría sensible en las condiciones de vida especialmente en los sectores rurales ". ( 1 )

Según observaciones de este mismo autor, la lucha contra las enfermedades y la mortalidad en México, ha hecho y sigue haciendo progresos importantes; advierte sobre todo a partir de 1950, un ritmo -- más acelerado del descenso de la mortalidad total, e infantil en particular. Uno de los casos más notables, es la baja de las cifras absolutas -- de defunciones por toda clase de disenterias como resultado de la intro-

( 1 ) Gilberto Loyo. La Población de México. Estado actual y tendencias de 1960 a 1980.

ducción del agua potable en numerosas zonas pobres del país; han bajado también las cifras absolutas de defunción por tifo o paludismo.

En el estudio citado se señala una tendencia ligeramente descendente en las tasas nupciales con altibajas de 1945 a 1949 y una recuperación posterior hasta alcanzar los niveles anteriores a 1958. A este respecto, se menciona, que siendo en México muy alta la proporción de personas en unión libre, la influencia de la nupcialidad sobre la natalidad es menor que en otros países.

El hecho de que el progreso económico y social del país no se refleje en un incremento de la nupcialidad, se considera como derivado de que las grandes masas populares, solo se han beneficiado en una proporción muy pequeña de ese adelanto y no lo han recibido por haberse beneficiado sectores muy limitados.

Por otra parte la tasa de natalidad tiende a conservarse alta,

Apena si se nota una ligera tendencia de reducción de la natalidad entre algunos sectores de la clase media y alta de las grandes ciudades, esta observación no se puede confirmar estadísticamente no obstante que se acentúe esta tendencia en los últimos decenios de este siglo, es de esperarse que su influencia sea muy pequeña en contraste con la constante y vigorosa tasa decreciente de la mortalidad en nuestro país.

En el caso de México, no es importante la migración definitiva como factor demográfico, la emigración de campesinos ha sido -- hasta ahora de carácter temporal pero con tendencia a ser definitiva y la inmigración ha sido fuertemente restringida por nuestro gobierno; aparte de tener atractivos para el emigrante por su condición social, especialmente por la estructura agraria, por factores geográficos, abundancia -- de mano de obra y bajos niveles de salarios reales, teniendo entonces, - tan pequeña importancia los componentes positivos y negativos del movimiento social de población, el estudio de las tendencias demográficas tie- ne que referirse solo a la natalidad, mortalidad y fecundidad.

La población mundial crece a un ritmo de 1 % a 1.5 % cada año, o sea en una proporción mayor que en cualquier época anterior en - la Historia. México, cuenta con tasas de aumento demográfico superio- res al 3.5 % anual; en 1970 nuestro país tenía 48.4 millones de habitantes, en 1974 superamos ya a los 58 millones.

Más de la mitad de la población eran niños y jóvenes me- nores de 20 años en 1970. La parte de pobladores que aún no cumplan - los 10 años fué de 16 millones, esto es, un tercio del total. La pobla- ción de edad productiva entre los 20 y 55 años era de 13 millones de ha- bitantes, lo que significaba un poco más de una cuarta parte del total. --- El 89 % de la población era de 1 a 49 años, lo que manifiesta que México es un país joven con un reto muy significativo para crear amplias fuentes de trabajo y disponer de los servicios sociales y educativos correspon-

dientes.

La población económicamente activa para 1970 sumó 12.9 millones de personas, es decir, 26.8 % del total; constituída por 10.3 millones de hombres, y 2.6 millones de mujeres. Las actividades primarias, Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Pesca, absorbían el 39.5 % de la población económicamente activa.

La industria significó el 22.9 % y los servicios el 31.8 % - el resto eran actividades insuficientes y específicas.

El desempleo de algún tiempo a la fecha, se ha acentuado por falta de fuentes de trabajo remunerativas y por los frecuentes ajustes de personal que hacen las empresas privadas. Esto repercute en -- que las posibilidades de desarrollo de la economía aminore por falta de poder adquisitivo. En 1969, 1.6 millones de personas estuvieron ocupadas por menos de 6 meses; 840,000 personas entre siete y nueve meses - y 10.5 millones lo hicieron de 10 a 12 meses. Estas cifras hay que reconocer, son engañosas puesto que el desempleo rural, es manifiesta--- mente superior ya que en muchos casos los campesinos solo laboran 90-días del año.

b) Ingresos de la Población.

A los problemas anteriormente señalados, hay que añadir el de la distribución del ingreso, que es una rémora para adelantar ha--

cia estratos más elevados de desarrollo económico. Para 1969 el 84.5 % de la población económicamente activa percibió un ingreso mensual de -- hasta 499 pesos mensuales y el resto, o sea el 15.5 % tuvo ingresos superiores a esa cifra. Solamente el 0.9 % manifestó ingresos superiores a 10.000 pesos.

Si partimos del hecho que una parte de la economía mexicana tiene un crecimiento limitado y autosostenido y gran parte de la población económicamente activa, depende de la agricultura; que la dualidad entre una producción comercial y otra que se destina al propio consumo; que la asimilación de tecnología camina con lentitud; que la baja productividad de los sectores no permite economías de escala; que una parte privilegiada de la población detenta la mayor parte del ingreso, derivamos el amplio reto a que tiene que hacer frente la economía mexicana.

La relación entre el ingreso y la vivienda es estrecha, ya que a bajos ingresos corresponden condiciones deficientes de vivienda y entre estos dos aspectos, hay una serie muy amplia de características negativas de la población.

Aunque algunos aspectos se derivan directamente del bajo nivel de ingresos, y otros de las malas condiciones de habitación, existen algunos más cuya dependencia no está tan clara, si bien coexiste con los dos factores antes mencionados.

No obstante la tarea de establecer con claridad las rela--

ciones y grados de dependencia entre los hechos que caracterizan a las familias de bajos ingresos, corresponde a la Sociología estudiar tales condiciones sociales. Para poder dar solución al problema que nos ocupa es necesario conocer sus raíces.

No puede decirse que la proporción de ingresos que gastan las familias en habitación, refleje su capacidad real de hacer ese gasto, más bien, puede decirse lo contrario.

Tomando en cuenta, que el gasto de habitación no es reflejo fiel del volumen demandado de servicio, sino que representa también el precio que tiene que pagarse por ese servicio, la sola consideración de la proporción de ese gasto respecto del ingreso únicamente nos indicará el grado de sacrificio que significa para cada familia el tener un techo.

En la actualidad a primera vista, nos resultaría muy significativo observar que tanto las familias de bajos como de altos recursos en todo el país, destinan un porcentaje muy similar de los mismos para gastos de habitación, con pocas excepciones. El único caso que es muy notorio es el del estrato de familias cuyo ingreso es inferior a \$ 1,200.00 mensuales. Esto pudiera inducir a pensar que todas las familias tienen más o menos la misma capacidad de gasto en vivienda, puesto que gastan aproximadamente lo mismo. Pero no es así, observando los datos para la zona urbana y rural separadamente notamos que, aunque el gasto aumente nunca serán iguales en porcentaje.

Así, se manifiesta en forma marcada la tendencia a disminuir el porcentaje gastado en alimentos, en ropa y calzado. Por tanto, no pueden estas familias destinar mucho para el gasto de la habitación, lo que origina tener que sacrificar la calidad de la habitación o del servicio. Por otra parte, aún sacrificando la calidad de la vivienda, las familias pobres no pueden reducir mucho ese gasto, en virtud de que el precio del satisfactor es de por sí ya muy elevado. El resultado es que tiene que sacrificar al máximo otros renglones de consumo, o se ven en la necesidad de contraer deudas generalmente excesivas con el fin de hacer frente al gasto en esos otros renglones.

Aunque las familias de más elevados ingresos destinan el mismo monto relativo a la vivienda, van aumentando poco a poco sus ingresos y pueden ir prescindiendo cada vez más del adeudo, y les queda un margen creciente para el ahorro o para otros renglones de consumo necesario.

La situación resulta más interesante si comparamos los datos para las ciudades y el campo, en donde en las primeras, el porcentaje destinado para la habitación es de 12.41 % en tanto que en las áreas rurales es de 7.30%. En el Distrito Federal este gasto representa el 14.68 % del ingreso medio que es bastante elevado. La primera conclusión es la de que resulta comparativamente más caro ocupar una vivienda en las ciudades.

Si la mayor proporción gastada en habitación fuese indicativa de que se trata de un bien superior para las familias o cuando menos no muy necesario, esto podría aceptarse como cierto en los casos en que ingreso y gasto en habitación aumentan en la misma zona; pero si extendiésemos la misma explicación al tanto por ciento gastado al mismo nivel de ingreso entre las diferentes zonas aquí estudiadas, parecería que las familias urbanas disfrutaran de una vivienda cualitativamente mejor que la de las familias rurales, y es obvio la inexactitud de la respectiva inferencia: a menor ingreso familiar rural no parecen variar mucho las condiciones de vivienda, como veremos más adelante, pero en las ciudades, las familias de bajos ingresos viven en peores condiciones que las de ingresos similares en el medio rural, y su situación va mejorando sensiblemente conforme aumentan sus ingresos. Una explicación a este hecho puede consistir en que el habitante urbano tiene más aliciente para mejorar su vivienda, porque tiene el efecto de la demostración de grupos que han logrado aumentar sus ingresos.

En suma, a muy bajos niveles de ingreso es posible que la situación sea comparativamente peor en las ciudades que en el medio rural. Aunque en éste aumente el ingreso, no siempre un aumento induce a las familias a mejorar la vivienda. Todo lo anterior puede resumirse: a) el sólo aumento o disminución del tanto por ciento del ingreso que se gasta en habitación no es indicativo ni de mejores ni de peores condiciones de vivienda, sino únicamente el costo que tiene para la fami



lia el vivir bajo un techo; b) este costo tiende a ser menor, conforme aumenten los ingresos de las familias; c) les resulta comparativamente más caro a las familias urbanas disponer de una vivienda, porque el precio de los terrenos, los costos y las normas de construcción son más elevadas, y d) aún el mismo porcentaje del ingreso destinado a gasto en vivienda, no pesa lo mismo en el presupuesto de las familias pobres que en las familias acomodadas; en las primeras habrá un sacrificio de sus gastos de consumo mayor que en las segundas, porque en éstas los gastos de consumo representan una parte cada vez menor del ingreso conforme este aumenta, y les queda un margen cada vez mayor para los gastos secundarios.

De lo anteriormente citado deducimos lo siguiente: a) no es fija la proporción de los ingresos que pueden destinar las familias a gasto en vivienda; si las familias de bajos ingresos gastan más, es porque lo hacen obligadas por el precio y la escasez de las viviendas; b) en consecuencia, la capacidad económica de las familias, para adquirir una vivienda, se desarrolla en relación directa con el aumento de sus ingresos.

Conforme al Instituto Interamericano de Vivienda, el porcentaje máximo del ingreso familiar que puede ser destinado al pago de alquiler, es del 25 % que es superior al porcentaje aplicado en la práctica mexicana.

Podría esperarse una tendencia marcadamente ascendente del porcentaje en las familias urbanas, pero su tasa de crecimiento es — más bien pequeña; en las familias rurales por el contrario, ese porcentaje declina y su tendencia es bastante firme. Creemos que hay factores determinantes, como es el precio elevado de las viviendas (incluyendo terrenos y construcción). Si comparamos el porcentaje del total de familias propietarias en el medio urbano y en el rural, veremos que mientras sólo el 48.08 % de las primeras disfrutan en propiedad su vivienda, — en cambio casi la totalidad de las familias rurales (93.39 %) son propietarias. Pudiera pensarse que, en el fondo, el nivel de ingresos determina esta situación, sin embargo, es en el mismo sentido a cada nivel de ingresos.

En la Ciudad de México, por ejemplo, el régimen de tenencia está asociado directamente con el tipo de vivienda; es mucho mayor el número de propietarios en las colonias propietarias y en las zonas de jacales, que en los tugurios y viviendas decadentes. En las primeras el terreno casi siempre es adjudicado gratuitamente; se trata, en todos los casos, de viviendas de reciente construcción, provisional en un caso, e incompleta en otro. En cambio, los tugurios y las viviendas decadentes en general, son viviendas rentadas, ya que se trata de casas viejas heredadas por sus propietarios.

Es evidente que a niveles mayores de ingreso las familias urbanas prefieren ser propietarias, porque disponen de mayor capacidad

de ahorro y porque cada vez les resulta más barato vivir en una casa propia. Las familias rurales con mejores ingresos representan una proporción más pequeña que la de ingresos similares en las ciudades, y cabe pensar que todas sean propietarias. Solo a muy altos niveles, el ingreso si parece determinante para que las familias sean propietarias.

Siendo pues, más elevado el porcentaje de familias urbanas de ingreso medio que no disponen de una vivienda propia, a ellas les resulta atractivo un plan de financiamiento para adquirir su vivienda, al igual que las familias de ingresos bajos.

## 2. - LA VIVIENDA EN MEXICO

### a ) Conglomerados Urbanos.

Conforme los datos del censo de 1970, más de 20 millones de mexicanos habitaban en las localidades con menos de 2,500 habitantes. ( Se considera como urbanas a las concentraciones de 2,500 habitantes o más según las reglas de la Organización de las Naciones Unidas ). Sin embargo, en nuestro medio las poblaciones van de 2,500 a 5,000 habitantes y sólo poco más de 31.5 millones de personas vivían en poblaciones rurales, o sea 64.9 % del total considerando la definición de la Organización de las Naciones Unidas que señala como localidad rural aquella que cuente con menos de dos mil habitantes.

Las grandes migraciones internas del campo a la ciudad y la falta de oportunidades de una vida decorosa, han creado en nuestro país cinturones de miseria, en los que contrasta el dispendio de los grupos económicamente poderosos con las mayorías que viven con una economía precaria de subsistencia.

En un estudio reciente hecho por el Centro Latino Americano de Demografía, se estima que " la población total en México llegará a 72,292,000 en 1980. La proporción de población rural será cada vez menor respecto al total, pasando del 49.3 % en 1970 al 32.8 % en 1980. - Esto indica el progreso constante de la urbanización, de ahí la necesidad

de atender las zonas urbanas en su conjunto, y no sólo uno o dos núcleos como se ha venido haciendo hasta hace poco. " (2)

En este trabajo suponemos, por una parte, que el ritmo de crecimiento de las familias es el mismo que el de la población en su conjunto; sin embargo la experiencia demuestra que la formación de hogares está más bien en función de la razón entre el número de jefes de familia por grupos de estado civil ( mayores de 18 años de edad ), respecto del total de la población en cada uno de esos grupos.

Por otra parte, se ha supuesto también que el tamaño medio de las familias es constante; sin embargo, como consecuencia de la escasez de viviendas y de su elevado costo, en relación al ingreso familiar, aumenta considerablemente el número de familias que comparten una vivienda como es el caso en nuestro país. Los hogares proyectados que se obtienen mediante la prolongación de tendencias pasadas, pueden considerarse como el cálculo mínimo de hogares que deben construirse; más aún si se considera que las familias urbanas tienden a ser de menor número de miembros que las rurales, y que por efecto del desarrollo económico es posible que el tamaño medio de los hogares disminuya. (3)

No debe olvidarse tampoco la influencia que la reforma --

( 2 ) Centro Latinoamericano de Demografía.

( 3 ) Celade. Proyección de la Población Total, por sexo y grupos de edad y Proyección Urbana y Rural. - 1960-1980. Santiago de Chile 1965.

agraria puede tener sobre el problema de la vivienda, ya que se traduce en la subdivisión de las tierras y en la constante formación de nuevos núcleos de población.

La interrelación existente entre todos los hechos económicos se manifiesta claramente en este proceso. Es evidente que la industrialización se traduce en mayor concentración demográfica en las ciudades. Debe llevarse a cabo por tanto, una firma política de descentralización industrial hacia otras zonas que en ésta forma contarán con uno de los factores de atracción y empleo para el habitante rural.

#### b) Centralización Industrial.

La centralización industrial como fenómeno coadyuvante del hacinamiento de los tugurios va en detrimento de nuestra economía, ya que una tercera parte del territorio nacional se encuentra marginado del progreso de desarrollo económico. Sabemos que en determinadas áreas metropolitanas debe controlarse su crecimiento. En el Valle de México, para citar el caso más complejo, el abastecimiento del agua, electricidad, gas y combustible pronto será incosteable pagarlo a precios imposibles de realizarse en condiciones favorables.

Los problemas de la contaminación del ambiente, el costo de la tierra, la carencia de espacios verdes, el desgaste humano por la irritabilidad que de manera inexorable, trae consigo el hacinamiento, y la promiscuidad, serán también factores adversos en escala ascendente

y vertiginosa. Si esto es grave hoy, imaginemos lo que podrá ser dentro de tres décadas cuando sobrepasemos los 100 millones de habitantes, y convivamos en el área metropolitana del Valle de México 23 millones de habitantes.

Sabemos que se están dando los pasos necesarios a fin de resolver este problema. Se planea el desarrollo de 130 poblaciones como polos de desarrollo de más de 20 mil habitantes, clasificados en metrópolis regionales de equilibrio, metrópolis intermedias, centros urbanos y subcentros urbanos, en los que es factible ubicar parques, conjuntos o ciudades industriales, turísticas o comerciales. Las 130 poblaciones seleccionadas, constituyen la base para el ordenamiento del territorio nacional, mediante la evolución urbana de México, adecuadamente planeada.

Por otro lado ya se ha puesto en marcha la Ciudad Industrial de Querétaro en una extensión de 755 hectáreas, pueden albergarse 35 industrias, hasta hoy 6 se encuentran ya instaladas. El total planeado representa mil operarios calificados, cuyos salarios sobrepasan los dos millones de pesos, mensuales. Las zonas habitacionales tienen cabida para 50 mil personas. Con fecha 20 de julio de 1972 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto presidencial por el cual se conceden amplias exenciones fiscales y estímulos crediticios para el fomento industrial a fin de lograr la descentralización industrial.

Se principia por considerar tres zonas como básicas y fundamentales que son las siguientes: La primera, altamente desarrollada, comprende al Distrito Federal y los municipios de Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Ecatepec, Naucalpan de Juárez, Tlanepantla, Tultitlán y Texcoco. Los municipios de Apodaca, Garza García, General Escobedo, Guadalupe, Monterrey, San Nicolás de los Garza y Santa Catarina, en el Estado de Nuevo León y el municipio de Guadalajara en Jalisco.

La segunda: es una zona intermedia no desarrollada, pero en la que hay una serie de elementos de desarrollo tenue: municipios de Zapopan y Tlaquepaque en Jalisco; de Lerma y Toluca en el Estado de México, de Cuernavaca y Jiutepec en Morelos, de Cuautlancingo y San Pedro Cholula en Puebla, y el municipio de Querétaro, en esa misma entidad.

La tercera zona es el resto de la república en donde todavía es una mera promesa para el desarrollo industrial.

Los beneficios acordados en el Decreto Presidencial anteriormente mencionado, son para las industrias nuevas o ya existentes pero que salgan de las concentraciones industriales actuales en busca de los nuevos polos de desarrollo o que pretendan ampliarse y vayan a las zonas segunda o tercera.

Los estímulos serán los siguientes: franquicias y reducciones de impuestos que podrán llegar hasta el 100 por ciento, para la



importación de maquinaria y equipo; del timbre; sobre la renta, que corresponde a las ganancias derivadas de la enajenación de bienes inmuebles del activo fijo de las empresas; de la percepción neta federal del impuesto sobre ingresos mercantiles o de los impuestos especiales equivalentes que graven la venta de primera mano, sin que en éste último caso la reducción pueda ser superior a la que correspondería a la percepción neta federal del impuesto sobre ingresos mercantiles.

También podrán hacerse reducciones en igual porcentaje impositivo a las empresas que deban importar materias primas, partes, maquinaria, equipos y refacciones, y en menor escala en el impuesto sobre la renta al ingreso global de las empresas y autorización para depreciar en forma acelerada la maquinaria y equipo para efectos del pago del impuesto sobre la renta.

Podrán disfrutar de devoluciones de sus pagos por el impuesto general de importación, aquellas empresas que para racionalizar su producción y aumentar su eficiencia y productividad, realicen las inversiones correspondientes.

El decreto presidencial indica que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por conducto del Banco de México, señalará las normas conforme a las cuales la banca del país otorgará créditos en condiciones favorables, para promover la instalación o ampliación de empresas industriales en las zonas 2 y 3. Dichas normas se referirán exclusiva-

mente a los nuevos créditos que se otorgan para los fines antes mencionados.

Los créditos normales se seguirán dando en la zona uno, y no habrá protección puesto que cuenta con un gran incentivo en sí misma. Los plazos durante los cuáles regirán los estímulos a las industrias en las dos zonas variarán entre los tres y siete años, para la zona dos y entre los cinco y diez años, para la zona tres.

Los requisitos para obtener los beneficios del decreto, los señala el propio documento; como principal, la estructura del capital social de las empresas que deberá ser mexicano en su mayoría; que no se admitan restricciones a la exportación de la producción y que se cumpla con las normas de calidad exigidas por la Secretaría de Industria y Comercio, además que se realice la integración nacional de la producción en plazos que serán fijados de acuerdo con el carácter de las empresas, y por último todas las industrias deberán obligarse a preparar técnicos mexicanos en especial aquellas que cuentan con asesoría extranjera.

Concluimos en que el país necesita desarrollarse todavía más de prisa que su población, si ésta crece en proporción aritmética, hacerlo geoméricamente; en cuanto a los recursos utilizables, conseguir que la riqueza actual a través de reformas legislativas sea mejor repartida; que los obreros obtengan salarios verdaderamente remunera-

dos; que los campesinos eleven en realidad sus niveles de vida, mediante una efectiva Reforma Agraria.

c) El Déficit de la Vivienda y su problemática actual.

El estudio de la situación de la vivienda en nuestro país nos lleva necesariamente a considerar, el déficit existente. La sola determinación constituye por si misma un problema interesante, ya que implica desde el primer momento la necesidad de precisarlo.

Aplicando un concepto de mercado, puede considerarse -- que existe déficit cuando la demanda es superior a la oferta. En las -- condiciones de alquileres, precios e ingresos, supone la necesidad de -- una evaluación de la demanda efectiva de viviendas.

También puede considerarse como el número de viviendas necesarias para proporcionar habitación adecuada a las ocupantes o inquilinos de viviendas que no reúnen las condiciones satisfactorias de habitabilidad, desde el punto de vista de la política social. Este, desde luego, es un concepto normativo, ya que supone la existencia de niveles fijados por una política sobre la materia: sin embargo, es el más idóneo, porque fija su atención en las necesidades de los grupos socio económicos -- menos privilegiados.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, el déficit sería igual al " número de viviendas adicionales necesarias para propor-

cionar habitación a la población respectiva, a un nivel, considerado satisfactorio desde el punto de vista de la política social". (4)

Queda sin embargo, el problema de determinar los criterios normativos de la política de viviendas naturalmente variable según la sociedad considerada. Así, por ejemplo, mientras en los países de mayor desarrollo económico el déficit se estima en función del criterio gubernamental de proporcionar viviendas amplias con mayores servicios a una población que ya ocupa viviendas adecuadas, desde el punto de vista estructural. En países como el nuestro, el déficit expresa la necesidad de proporcionar habitaciones adecuadas a personas que ocupan viviendas inhabitables; así como la de disminuir el número de tugurios y casas de vecindad y el hacinamiento. Por ese motivo, dicho sea de paso, es inadecuado el criterio de querer resolver el problema actual de la vivienda en nuestro país edificando viviendas con características suntuarias, cuando la esencia del problema reclama simplemente viviendas de bajo costo e higiénicas.

Pero el déficit no solo es distinto en cada sociedad, sino que también varía con el tiempo; sucede con el proceso de urbanización, que implica junto con la satisfacción de la necesidad de vivienda, una serie de servicios adicionales.

Para los efectos de este estudio se ha considerado el défi

(4) Naciones Unidas. Informe Provisional del Seminario sobre Estadísticas y Programas de la Vivienda. Mar de la Plata, 1963.

cit en dos aspectos : cuantitativo y cualitativo. El primero existe en virtud del faltante en el número de viviendas de que debe disponer una comunidad, considerando que este último es igual, cuando menos, al número de familias. Aún enunciando así, en una forma simplista, no es fácil estimar este tipo de déficit, debido a los problemas inherentes a la - falta de estadísticas adecuadas, a parte de que debe establecerse con claridad que se entiende por familia.

Para estimar el déficit cualitativo debe precisarse lo que se entiende como vivienda habitable; los problemas para estimar este - déficit son, en consecuencia mayores ya que puede considerarse que la - calidad de la vivienda viene a ser una expresión del nivel económico y -- del nivel de vida de las personas que la habitan; lo que en otras palabras quiere decir que para medir el déficit cualitativo, no debe perderse de - vista el grado de desarrollo de un país, ya que de acuerdo con él, debe-- rían ser fijadas las normas y las características que deben reunir las vi-- viendas.

El nivel de desarrollo en que se encuentra nuestro país y la estructura misma de su población, hacen que el problema sea tanto -- de tipo cuantitativo como cualitativo y que el primero quede oculto por el segundo; es evidente que cada familia tiene, en rigor alguna forma de ho-- gar o abrigo, pero éstas no merecen en muchos casos el nombre de vi-- vienda.

Con base en lo anterior, podemos definir el déficit en nuestro país como: " La falta de viviendas que reúnan los requisitos mínimos de seguridad, independencia e higiene familiar, acordes con las exigencias de nuestro desarrollo económico, político y social ". ( 5 )

Como un ejemplo claro de que el grado de desarrollo condiciona los estándares aceptables en el renglón de vivienda, las Naciones Unidas en el informe sobre políticas de Terrenos Urbanos de Singapur, aceptaron el estandar mínimo de no menos de 11 m<sup>2</sup> por familia y no más de cinco personas por habitación.

Los resultados obtenidos por el Instituto Nacional de la Vivienda en la investigación llevada a cabo en 1961 - 1962, permiten confirmar también que, aunque el problema sea cuantitativo en su conjunto, presenta intensidades diferentes en el medio rural y en el medio urbano. En el primero, el aspecto cualitativo tiene mayor importancia, en tanto que en el segundo existe, además, un déficit absoluto en el número de viviendas necesarias, con el agravante de que ahí el hacinamiento es en espacios mucho más reducidos que en las zonas rurales; la propagación de enfermedades endémicas es más fácil por la falta de higiene; abunda la criminalidad, y es alto el índice de mortalidad en los sectores de más reducidos ingresos etc.

En esta forma, aunque el problema registre actualmente -

( 5 ) Naciones Unidas, Urban Land policies, Nueva York, Abril de 1952.

características de gravedad en el campo, el proceso de urbanización tiende a hacerlo todavía más grave en las ciudades, si no se atiende a tiempo. Por este último hecho se ha concentrado la atención del problema en las áreas urbanas.

Así planteado el problema de la habitación y tal como se conoce actualmente, consiste fundamentalmente en la aparición o extensión de grandes zonas de tugurios en las principales ciudades. A este respecto el Lic. Carmona es particularmente claro cuando asienta: "formas crecientes de mala habitación han acompañado siempre el desarrollo industrial de los países. Cunde la habitación infrahumana en los centros urbanos cuya expansión propicia este proceso; la promiscuidad y el hacinamiento se convierten en endémicos, porque la oferta de viviendas de bajo precio no alcanza a una demanda que se fortalece con un crecimiento vegetativo acelerado, los incesantes movimientos migratorios hacia las ciudades de brazos rurales que ya no encuentran acomodo en una tierra cuya producción se transforma para el cambio; porque los patrones de inversión se orientan por un mecanismo de precios que conduce a edificios más rentables que las habitaciones para los grupos de bajos ingresos, y la especulación constante con terrenos posibles por el régimen de propiedad, aleja cada vez más las posibilidades de dichos grupos, son además inquilinos en su inmensa mayoría. La habitación infrahumana ha existido en todas las etapas históricas de la sociedad como privativa de las clases en la base de la pirámide social. La razón más ele---

mental de ser en este problema, consiste en el reducido nivel de ingreso de dichas clases; que a su vez se explica por las leyes fundamentales del desarrollo que acompañan a cada etapa histórica y determinan los patrones de producción y las relaciones sociales que le son propias". (6)

El problema de la vivienda no puede considerarse como la causa de todos los males sociales que con él van asociados: Es cierto que las condiciones deficientes en habitación engendran directamente malas condiciones de higiene, por falta de espacio suficiente o de ventilación, problemas morales derivados de la promiscuidad a que obliga la misma falta de espacio y otros. Pero no debe culparse a la vivienda inadecuada, de que sea el factor causante de la destrucción de sus moradores, de su inconformismo social, que los conduce muchas veces a la delincuencia, de que adopten hábitos nocivos a su salud, como lo es el alcoholismo, la drogadicción y otros.

Es verdad que dentro del estrato socio-económico inferior urbano, existen gentes cuya rehabilitación puede lograrse con la mejora de su vivienda, pero también es cierto que la sola adopción de este remedio, no haría desaparecer en ellos el resto de los males que les caracterizan. La raíz del problema es más profunda; en tanto no reciban los beneficios derivados del desarrollo económico y sigan sin oportuni-

(6) Fernando Carmona. El Problema de la Vivienda en México. Revista de Investigación, 1958.



des de trabajo con un deterioro constante en su capacidad de compra y no haya una oferta creciente de bienes y servicios de consumo necesario, -- sus condiciones de vida seguirán siendo precarias como hasta ahora.

Lo que hasta aquí hemos examinado pone de manifiesto el carácter cualitativo del déficit de vivienda en nuestro país.

Aparentemente existe un superavit cuantitativo en el medio rural, por el número absoluto de viviendas respecto a la población; sin embargo, es evidente que la calidad de las viviendas del campesino es más deficiente que las del habitante urbano, por lo que las viviendas necesarias quizá se acerquen a los dos millones. No obstante, el hecho de que los terrenos sean más baratos en el medio rural, que la mayoría de los campesinos sean propietarios de su vivienda y por lo consiguiente disfrutar de las mismas no les representa ninguna erogación; --- que tradicionalmente sean ellos mismos los que las edifiquen, sin necesidades de sujetarse a normas estrictas de diseño, espacio o distribución; y la facilidad de contar con la mayoría de los materiales necesarios, hacen que la magnitud del problema se reduzca, frente al que se presenta en el medio urbano, a causa del proceso mencionado de urbanización.

En el medio urbano las viviendas son más caras en todos los aspectos y correlativamente lo es también, el costo de mantener los servicios esenciales para la población que allí habita. Adicionalmente los males que engendra el descuido de la cuestión habitacional en las ---

ciudades, son mucho mayores que en el campo, tanto en el aspecto social como en el de higiene. Por ello, aunque las condiciones sean cualitativamente peores que en el campo, el problema adquiere otras proyecciones en las ciudades, que lo hacen particularmente agudo y requieren una atención más inmediata.

En 1970 el 29 % de los mexicanos habitaban viviendas que solo tenían dos cuartos. El 40 % de viviendas era de sólo una habitación y estaban ocupadas por 18 millones de personas.

---

**CARACTERISTICAS DE LA VIVIENDA EN MEXICO 1970 (7)**

---

Número de cuartos	VIVIENDAS ( miles )	%	HABITANTES ( miles )	%
1	3. 326. 2	40. 2	18, 246. 9	37. 7
2	2. 395. 7	28. 9	14, 041. 6	29. 0
3	1. 144. 0	13. 8	7, 041. 6	14. 6
4	657. 4	7. 9	4, 060. 5	8. 4
5	312. 1	3. 8	1, 959. 2	4. 1
6	174. 9	2. 1	1, 124. 3	2. 3
7 y más	275. 4	3. 3	1, 903. 3	3. 9
Total	8. 285. 7	100. 0	48, 377. 4	100. 0

---

En lo que se refiere a la disponibilidad de servicios, el 39 % de las viviendas no disponía de agua entubada; el 58. 5 % no contaban con drenaje o albañal, el 30. 1 % tenía como material de los muros, adobe; el 65. 8 % era de viviendas cuyos techos eran de palma, teja o madera; el 41. 1 % contaba con pisos de tierra; el 56 % usaba para cocinar le-

( 7 ) Fuente. IX Censo General de Población 1970.

ña, carbón o petróleo; el 68.2 % no contaba con baño. Resulta obvio, discutir las difíciles circunstancias en que vive un grupo importante de mexicanos. Y así se explica el porqué de los fenómenos de desintegración familiar y la pérdida de valores humanos en un amplio núcleo. Para muchos es difícil comprender el porqué de los rencores sociales y la constante exigencia de los mismos por disfrutar de mejores condiciones de vida. Más adelante veremos las medidas que toma el Gobierno Mexicano para la resolución de tan complejo problema, pues hay clara intención de introducir soluciones definitivas.

En nuestro país, dada la magnitud del déficit y la limitación de recursos, puede ser más recomendable rehabilitar las viviendas que tengan elementos aprovechables, o incorporar algunos servicios de los que carecen, en lugar de demolerlos para erigir en su lugar habitaciones completamente nuevas.

Esta política se justifica en ocasiones, cuando las construcciones nuevas generalmente van a un ritmo más lento que el crecimiento demográfico, y se hace necesario prolongar lo más posible la vida útil de los inmuebles ya existentes.

Para llevar a la práctica un programa como éste, o para fines de planificación urbana en general, son más útiles los estudios detallados.

La política de vivienda debiera distinguir, y tratar por se

parado cada una de las zonas urbanas consideradas en el mismo. Aún a riesgo de simplificar demasiado, puede seguirse una política de préstamos para terminación de obras en las colonias proletarias a plazo largo y con intereses subsidiados, y la introducción de servicios públicos en las zonas de jacales. Se aliviaría en gran parte la penuria de la gente aunque sólo se llevara a cabo una política de saneamiento, de lotificación e introducción de agua, alcantarillado y electricidad. En las zonas de tugurios es indispensable la demolición de muchas viviendas y el reacomodo de las familias en las nuevas habitaciones de interés social, dentro de las mismas zonas. Finalmente, pudiera ayudarse a rehabilitar la zona decadente mediante la concesión de préstamos, para reparación y modernización por montos pequeños y plazos reducidos.

En la enunciación de las ideas anteriores, está implicada la idea de que tanto el ingreso, como la localización de la vivienda, zonas de jacal, tugurio etc., influyen en las condiciones de las mismas y en los servicios con que cuentan. En consecuencia, si sólo ocurriese un aumento en los ingresos de las familias, acaso pudiesen mejorar las condiciones de su vivienda sólo en parte, por que muchos servicios de los que carecen, únicamente podrían ser incorporados a sus viviendas cuando estos estuvieran a su alcance; una forma de ayudarlas a mejorar sus viviendas, es pues a través de obras de urbanización.

En las zonas rurales, la política podría ser similar a la que mencionamos para las zonas de jacales, naturalmente que mucho --

más completa, y con las viviendas necesarias, ya que los campesinos son propietarios en su mayoría.

"Dada la insuficiencia de los ingresos per cápita en los países en vías de desarrollo, el suministro de viviendas y los servicios comunales alquileres o tarifas razonables, es un factor de gran trascendencia social para mantener los niveles de vida esenciales en las zonas menos desarrolladas". (8)

La comparación de los servicios y condiciones de las viviendas, entre las zonas urbana y rural, refuerza la idea de que el ingreso tiene mayor influencia en la determinación del estado físico de las viviendas, en tanto que la ubicación de las mismas determina fundamentalmente los servicios con que cuentan.

La razón principal por la que se da al problema de la vivienda en nuestro país un carácter eminentemente urbano, es precisamente por la importancia de los aspectos sociológicos y económicos que aparecen ligados a las malas condiciones de habitación en las ciudades.

Todo ese conjunto de características se dan, casi siempre en las que se denomina " Barrios bajos ", y que las Naciones Unidas define como:

- (8) Naciones Unidas: Informe del Grupo Especial de Expertos en vivienda y desarrollo Urbano, Nueva York, 1963.

"Un edificio, grupo de edificios o zona caracterizada por el hacinamiento, deterioro, condiciones insalubres o ausencia de servicios y comodidades que, a causa de esas condiciones o por cualquiera de ellas, ponen en peligro la salud, la seguridad, o la moral de sus habitantes o de la comunidad". (9)

Con el fin de investigar las condiciones de habitación en las diversas categorías sociales, así como para elaborar un plan de regeneración en la ciudad, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos - dividió las diferentes zonas de la ciudad en seis categorías.

En los centros urbanos, las zonas de jacales corresponden a formas de habitación temporal, son una especie de hongo que florece donde quiera que existen condiciones propicias, su temporalidad a veces ofrece una gran resistencia pues no son pocas las zonas capitalinas - en donde las familias que las pueblan, han habitado sus jacales incluso por decenios.

Las colonias proletarias, también llamadas de paracaídas representan un fenómeno singular de México y otros países, que obedece a razones generalmente de índole político. Se trata de casas de tipo permanente, generalmente autofinanciadas por los propietarios con la casi nula participación de técnicos en materia de construcción, ofrecen -

(9) Naciones Unidas: Urban Land Policies. Nueva York, Abril de 1952. citado por : Nels Anderson, Sociología de la Comunidad Urbana -- México 1965.

un aspecto de casas inacabadas y generalmente carentes de casi todos los servicios elementales urbanos, de pavimentos, alcantarillado, alumbrado público y tomas de agua individuales.

"Las zonas decadentes se refieren a aquellas regiones de la ciudad donde predominan casa habitación que requieren urgentemente reparaciones, el complemento de algunos servicios, etc., y corresponden bien a edificios viejos de apartamentos (y aún algunos edificios relativamente nuevos cuya decadencia ha sido precipitada por la influencia de factores tales como los motivados por la ley de congelación de rentas) o bien a casas antiguas que por una serie de fenómenos económicos y sociales, no han sido mantenidas en buenas condiciones de habitación". (10)

Las zonas decadentes son zonas intermedias entre tugurios y las casas residenciales antiguas y su importancia estriba precisamente, en el hecho de que constituyen tugurios ya latentes. Efectivamente, en éstas zonas de habitación se observa una fuerte tendencia hacia la conversión de las viejas casonas en tugurios".

El interés que despierta la existencia de estos barrios o bedecce con bastante frecuencia, a motivos de tipo político: las presiones que se dejan sentir por la inconformidad o por el aumento de actos antisociales cuya procedencia se atribuye fundamentalmente a sus habitantes; por el temor a que los que viven en la pobreza, pueden confabularse al--

( 10 ) Naciones Unidas. Obra citada.

gún día en un movimiento político que busque fundamentalmente cambios drásticos; por el deseo de transformar la fisonomía de las ciudades, etc. Otras veces el interés se suscita por motivos de tipo financiero, esto es, los que se refieren al costo de servicios sociales como: policía, servicios de limpieza, bomberos, etc. Los motivos económicos se relacionan directamente con la productividad de la mano de obra, la estructura del consumo y otras, todo está relacionado con aspectos sociológicos como son: el hacinamiento, la moral o la salud.

Como se comprende, todas las zonas forman un cuadro muy complejo, en el cual es difícil distinguir los efectos y las causas. No obstante parece justificado pensar que si las familias pobres mejoran sus viviendas, paralelamente desaparecerían muchos de los males que padecen y los cuales son producto mas o menos directo de las pésimas condiciones de vivienda. Es necesario por tanto un cambio social.

Partiendo de otra base, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos implícitamente reconoce esa necesidad cuando afirma:

"Puesto que la categoría de las diferentes habitaciones está fundamentalmente determinada por el nivel de ingresos de los habitantes, y los ingresos en el resultado de la situación social de los individuos en relación a la producción, la clase social, entendiéndola como el agregado social de que guarda una posición idéntica respecto al proceso productivo en sus categorías diferentes de poseedores de capital, de



poseedores de fuerzas de trabajo, de propiedad inmobiliaria, preparación técnica y administrativa etc., es la que determina la forma de vivienda". (11)

Se hace necesario entonces, un proceso, que dadas esas relaciones sociales de producción, tienda a reducir las más posibles diferencias derivadas de esa situación; justamente el desarrollo económico es un proceso que implica naturalmente, el cambio social, para que responda a su esencia aunque ese proceso no supone naturalmente, el cambio de situación de los individuos en relación a la producción. No obstante el desarrollo debe suponer una tendencia sostenida hacia la equidad viable de los ingresos y de las oportunidades de educación, trabajo etc. .

Por esto, el problema de la vivienda, sus características, soluciones etc., debe situarse en el marco global del desarrollo económico a fin de que las proyecciones no se aparten de la realidad.

( 11 ) Banco Nacional Urbano y de Obras Públicas, Op. Cit.

## CAPITULO III

### EL PROCESO DE URBANIZACION EN MEXICO

- a) Antecedentes históricos:
- b) La Urbanización durante la Colonia.  
El México Independiente.
- c) La Urbanización y su proceso de 1940 a 1960.
- d) Proyección de la Urbanización a través de  
datos estadísticos.

#### a) Antecedentes Históricos.

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

Históricamente, el país ha tenido una larga trayectoria y tradición urbana. Esta se originó desde la época prehispánica con el florecimiento de Teotihuacán y Tenochtitlán, en el Centro del país y Bonampak, Uxmal, Petén, etc., en el sur, Teotihuacán, alcanzó según Sjoberg, una población de alrededor de 100,000 habitantes y Tenochtitlán llegó a tener 300,000 habitantes, siendo también muy interesante además de su población, su ubicación en el altiplano del centro del país que facilitaba su comunicación, lo cual explica que México, ciudad ubicada en lo que antes -

fue la gran Tenochtitlán y que es una de las más grandes ciudades del mundo, sea una ciudad interior y no portuaria como lo son casi todas las grandes ciudades del orbe ( 1 ). Las ciudades mesoamericanas se caracterizan por sus grandes obras urbanísticas y monumentales, grandes y eficientes servicios públicos y una meticulosa planificación urbana; es el caso de Tenochtitlán en cuyo recinto Ceremonial se encontraban los magníficos templos de Huichilobos, Tlaloc, Quetzalcoatl; el Calmecac, el juego de pelota, el palacio de Atzacatl, el de Moctezuma, etc. De tal centro urbanístico salían tres calzadas que lo comunicaban con los principales poblados de la orilla del lago y que estaban rodeadas en su inicio, por los barrios o calpullis de la ciudad que eran las zonas pobladas. El lago estaba controlado en su nivel por un dique que dividía el Vaso salado del dulce y que partía de la sierra de Sta. Catarina al norte hasta encontrar la orilla de lo que después fue la Hacienda de Sn. Juan de Aragón y que estaba en tierra firme; los servicios urbanos eran muy buenos y bastaban holgadamente para la población de la ciudad.

b) La Urbanización durante la Colonia y el México Independiente.

Los españoles fundaron en la Nueva España tres tipos de ciudades: a) Centros administrativos y militares, entre los que destaca la ciudad de México, y en menor escala Guadalajara y Mérida; b) Ciudades portuarias, tales como Veracruz y Acapulco, los dos únicos puertos

(1) C. Sjöberg, "The origin and evolution of Cities" Scientific American, Septiembre 1965.

autorizados para realizar el comercio con Europa y Asia respectivamente y finalmente; c) Ciudades mineras tales como Pachuca, Guanajuato, - Zacatecas y San Luis Potosí.

Desde el punto de vista de la distribución especial de dichas ciudades, la región de la Nueva España que tuvo un mejor desarrollo urbano fue la que hoy se conoce como "El Bajío", así como algunas regiones de los actuales Estados de Veracruz, Puebla, Michoacán y Jalisco. A. Bassols encuentra la explicación de este fenómeno en el hecho de que "los españoles encontraron en estas regiones, a la gran masa de población indígena que se convirtió en su mano de obra, buenas tierras para el desarrollo agrícola y ganadero y las ricas minas que determinaron el establecimiento de ciudades prósperas. Este último hecho y mejores comunicaciones permitieron posteriormente la fundación de ciudades mineras hacia el norte donde surgieron centros de importancia como San Luis Potosí, Zacatecas y Chihuahua". ( 2 )

El panorama urbano expuesto, junto con las escasas ciudades portuarias desarrolladas, constituye la estructura urbana establecida durante la colonia, la cual ha determinado de manera definitiva el desarrollo urbano que posteriormente tuvo lugar en el norte y noreste del país, particularmente durante la época del Porfiriato, a raíz de la introducción y extensión de los ferrocarriles en el país.

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

La época que siguió a la Independencia del país fue muy turbulenta y nada propicia para la planeación de nuevas ciudades o la construcción de obras urbanísticas o monumentales, baste decir que la obra pública más importante que se levantó durante los incontables períodos presidenciales del General Santa Anna, lo fue el Mercado del "Volador", que ocupaba el predio en que está actualmente construido el edificio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que el Gobierno del País no pudo por falta de recursos económicos, construir una columna de la independencia que se había proyectado erigir en el centro de la Plaza de Armas de la Capital de la República: así que habiéndose construido solo el basamento o zócalo de la misma en lugar de la columna se colocó una farola.

Durante esa época puede decirse, que salvo unas cuantas obras realizadas por el Emperador Maximiliano, como la remodelación del Castillo de Chapultepec y la construcción del Paseo de la Emperatriz (hoy Paseo de la Reforma), no se realizó obra alguna, ni siquiera la conservación, mucho menos de nueva edificación y es hasta la etapa de los gobiernos liberales de la segunda mitad del siglo pasado cuando se inicia la planificación moderna de las ciudades del país.

El desarrollo de las carreteras, la explotación de nuevos recursos naturales como el petróleo y el gas y la influencia de factores geográficos tales, como que México comparte más de 2,000 km. fronteras con el país más rico de la tierra, han sido, entre otros factores, de

terminantes del patrón de urbanización del México actual y de las diferencias, más bien adiciones, con la estructura urbana heredada de la colonia. Esta estructura, con excepción hecha de las ciudades mineras que al agotarse sus recursos, perdieron su base económica y parte importante de su población, no solamente prevalece hasta nuestros días, sino que se ha fortalecido. A este respecto destaca el caso de la Ciudad de México, por su invariable posición como la ciudad prominente del país a través de su historia.

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

c) La Urbanización y su proceso de 1940 a 1960.

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

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

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

" En 1940 México contaba con una población urbana de 3.9



millones de habitantes, distribuida en 55 localidades de 15,000 y más habitantes. Dicha población representaba el 20% del total del país lo cual era una cifra muy baja aún para los países de América Latina, pues en aquel entonces países como Argentina, Chile, Cuba, Panamá y Uruguay, tenían más alto grado de urbanización.

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

Entre 1950 y 1960 la población urbana se incrementó en términos absolutos, en 5.5 millones de personas, con lo cual el total de población residente en 123 centros urbanos ascendió a 12.7 millones, o sea al 36.5% de la población nacional. De estos millones de habitantes urbanos, 4.5 millones eran del área urbana de la ciudad de México. Antes de esas circunstancias México alcanzó en 1960 un grado de urbanización que le permitió ocupar el mismo sitio que tenía en 1940 respecto a los países más urbanizados de América Latina." (3)

(3) "El Perfil de México en 1980". Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. México, D. F. Siglo XXI editores, S.A. Segunda edición -- 1971.

Las cifras anteriores dan una primera idea del nivel de urbanización del país, por considerarse necesario incluir además de la proporción urbana, la forma como ésta se encuentra concentrada en ciudades de distintos tamaños, basados en la hipótesis de que las ciudades son más urbanas a medida que son mayores demográficamente. El "índice de urbanización" formulado para el efecto, fue de 16.2 en 1940 y de 31.3 en 1960. Las diferencias en estos años entre el "grado" y el índice de urbanización, indican, con mayor medida en 1940 que, pese al surgimiento de un importante número de localidades urbanas, el peso de las grandes ciudades del país se ha dejado sentir cada vez con mayor fuerza. Esto también quiere decir que en el período 1940-1960, el nivel de urbanización del país se debió fundamentalmente a la concentración de la población urbana en unas cuantas ciudades.

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

La tasa de urbanización, definida como el crecimiento geométrico anual del índice de urbanización, ha sido aplicada para medir el ritmo con que el país y las entidades federativas se urbanizaron en las décadas estudiadas. La velocidad de urbanización alcanzó en la década de los cuarenta la máxima tasa que se considera que el país pueda experimentar, 3.8% a partir de la cual disminuyó sustancialmente en los diez-

años siguientes hasta el 3.0%. Se considera que esta importante reducción de la tasa obedeció principalmente a dos factores :

- a ) El cambio en los componentes del crecimiento de la población urbana, y
- b ) La modificación de la estructura de ciudades.

El cambio de los componentes del crecimiento urbano puede verse en las siguientes cifras : entre 1940 y 1950 la población urbana aumentó en tres millones de habitantes, de los cuales 1.3 millones correspondieron al crecimiento natural (nacimientos, menos defunciones) y 1.7 millones al crecimiento social, por lo que este último representó más del 60% del crecimiento total. En la siguiente década, el crecimiento urbano total de 4.9 millones de habitantes se debió fundamentalmente al crecimiento natural, el cual representó más de las dos terceras partes (3.1 millones de habitantes).

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

El hecho de que el crecimiento por migración constituyera

el factor más dinámico, dió como resultado que al bajar las tasas de migración se abatió la tasa de urbanización.

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

Otro ángulo interesante del proceso de urbanización en el período que venimos analizando, es la disminución de la preeminencia demográfica de la ciudad de México, respecto al resto de las localidades urbanas. En 1940 el índice de primacía de dos ciudades de nuestro país era de 6.5, es decir que México, era seis veces y media más grande -- que la ciudad de Guadalajara, ciudad que le seguía en tamaño. En 1950 dicho índice aumentó a 7.2, lo cual se explica por qué las tasas de migración fueron más altas para la ciudad de México, pero en 1960 el índice de primacía disminuyó hasta un 6.1, esto se debió a que como ya hemos visto las tasas de migración se redujeron para la ciudad de México y aumentaron para las ciudades de Guadalajara y Monterrey. Los mis-

mos movimientos en escala más reducida, se observan en el índice de - primacía de otras ciudades.

En cuanto al proceso regional de urbanización, no se encontró un patrón de comportamiento definido, se dió el caso de que a partir de un nivel de urbanización bastante desigual entre las diversas entidades, se tuvieron durante el período 1940-1960, tasas de urbanización-también muy diferentes, sin que ésto quiera decir que haya habido alguna relación entre el nivel inicial y la velocidad con que se urbanizaron.

En algunos casos entidades de bajo "nivel" en 1940 se urbanizaron con gran rapidez durante el período, como es el caso de la mayoría de los estados de la frontera norte, Jalisco, Morelos y México; -- otras veces entidades de alto "nivel" registraron también tasas de urbanización elevadas como en el caso del Distrito Federal y Nuevo León.

Respecto a la dirección de las corrientes migratorias rural-urbanas se pueden distinguir tres tendencias dominantes :

- a ) Un movimiento hacia la ciudad de México y las ciudades fronterizas del norte, de gran intensidad durante la década 1940-50.
- b ) Una disminución relativa durante la década 1950-60 de las corrientes con destino a los puntos señalados, paralelo a un aumento de migración hacia los centros

regionales de mayor importancia, Monterrey y Guadaluajara.

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

Con base en las cifras anteriores y tratando de formular una conclusión general, se puede decir que el período 1940-1950 contiene el punto de inflexión en la curva de la urbanización de México. Puede decirse, en términos generales, que todas las manifestaciones de la urbanización estudiadas, índice de urbanización, estructura de ciudades, tasas de crecimiento natural y social, etc., muestran un cambio de tendencia entre la década de 1940-50. Esta conclusión permite pensar además, que de mantenerse la tendencia del proceso de urbanización del período 1950-1960 o sea de continuar desacelerándose, la estructura urbana de México cambiaría definitivamente hacia un sistema de ciudades no preeminente, en el que el área urbana de la ciudad de México, (A. U. C. M.), tendría un predominio demográfico y posiblemente socio-económico inferior al actual y se formaría paralelamente, una red de ciudades de creciente interdependencia.

- d) Proyección de la urbanización a través de datos estadísticos.

El preguntarse cual será el desarrollo demográfico que experimentará el país en los años venideros, implica cierto grado de te-

meridad, pues obtener datos a la ligera sin tener en cuenta o pasando por alto los posibles errores, es inconveniente. No obstante el profesor N. Calder nos dice que la temeridad es justificada pues "existe la preocupación creciente de que los cambios son hoy día tan grandes que los pronósticos promedio son un requisito indispensable para no dejarnos atropellar por el cambio", ( 4 ) sin embargo evitaré en lo posible la "Futurología".

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

1. - La urbanización del país experimentará de 1960 a 1980 una tasa de crecimiento menor a la de 1950-60 (3%). Esta disminución se producirá a un ritmo mayor o igual al observado entre esta década y la anterior.

Esta tendencia general se basa en la desaceleración que México experimentó en su tasa de urbanización de 1940-50 a 1950-60 (de 3.8% a 3%) y según la cual, 1950 marca el punto máximo de la tasa de urbanización, dando comienzo a un período de tasas decrecientes. Se cree que esta tendencia se intensificará hasta 1980, o como máximo, será equivalente a la disminución operada entre las décadas mencionadas. -

(4) Nigel Calder. El mundo en 1984. Siglo XXI, editores, S.A. México, 1967 citado por Betty Cabezas de González y Edmur Fonseca, "La marginalidad social en el año 2000" ponencia para el VII Congreso Interamericano de Planificación e Instituto Peruano de Estudios del Desarrollo, Lima 1968.

A pesar de esta disminución de la tasa de urbanización, el país en 1980 será predominante urbano, o sea, tendrá más del 50% de su población viviendo en localidades de 15,000 habitantes o más.

2. - Lo que se formula a nivel nacional se reflejará en términos generales a nivel regional. Así, las regiones que se han venido urbanizando más rápido lo seguirán experimentando, pero con tasas menores que las de 1950-60. Algo semejante ocurrirá en las regiones de urbanización lenta o estable, las cuales mantendrán esa situación.

Las tendencias se fundamentan básicamente en los tres puntos siguientes :

- a ) El nivel de urbanización alcanzado por el país en 1960, medianamente alta según Breese, y la rapidez con que ésta creció en el período de 1940-1960, hacen difícil suponer que pueden repetirse tasas de urbanización como las experimentadas a la fecha. De lo contrario, si México, sostuviera su velocidad anual de urbanización igual a la de 1940-50 (3.8%) o aún a la de la década siguiente (3.0%) -- ello implicaría que en 1980, el país alcanzaría grados de urbanización aproximadamente del 80% en el primer caso y 62% en el segundo, que solo se dan en países altamente urbanizados como Inglaterra y Estados Unidos, lo cual en nuestro caso implicaría una catástrofe social de consecuencias tan graves como un monstruoso desempleo y un-



encarecimiento de la vida en gran escala, por el alza de los productos del campo y por la falta de mano de obra barata. Por lo demás no es posible alcanzar niveles tan altos en tan poco tiempo.

- b) A medida que el país aumenta su nivel de urbanización, es menos probable que se sostengan indefinidamente muy altas tasas de urbanización, aún por períodos de diez años. Mantener tales tasas significaría aumentar sustancialmente el volumen migratorio del campo a la ciudad o de la localidad mixta a la urbana, ya que la población urbana de base que se considera es mayor cada vez.
- c) El aumento registrado de 1960 a la fecha en la tasa de crecimiento natural, hace suponer que este componente siga teniendo en el período de 1960-1980 mayor importancia relativa en el incremento de la población urbana, tal como aconteció en la década 1950-1960. Si por otro lado, se espera que el crecimiento natural de la población urbana -- mantenga la tendencia observada de estar inversamente relacionada al tamaño de las ciudades y además, se prevé una mayor concentración urbana en ciudades de mayor tamaño, es lógico pensar que ocurra una desaceleración en el ritmo de la tasa de crecimiento de la población urba

na con respecto a la total, en el período 1960-1980. ( 5 )

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

El crecimiento natural de la población influye en el nivel de urbanización, tanto a través del crecimiento de la población urbana - como también de la migración rural-urbana, en tanto que se supone que a mayor población rural sujeta a iguales fuerzas de repulsión-atracción del campo y de la ciudad respectivamente, mayor será la migración rural-urbana.

En el caso de México, es necesario destacar la importancia predominante que el crecimiento natural adquirió en el crecimiento urbano en la década de 1950-1960. Este fenómeno, que confirma la tesis que sustenta K. Davis, al respecto, es probable que se mantenga en el período 1960-1980 a pesar de que la migración campo-ciudad continúe operando a niveles absolutos semejantes o aún mayores a los de la década 1940-1960. Se cree que las ciudades seguirán creciendo básicamente en su mayoría, debido al crecimiento natural más que a su saldo neto migratorio; las ciudades importantes del norte de la República y algunas del interior seguirán siendo casos especiales.

( 5 ) Luis Unikel, "El proceso de urbanización en México".  
Demografía y Economía, vol. II número 5, México 1968.

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

La migración campo-ciudad seguirá manifestándose en vo -  
lúmenes muy importantes en el futuro. Una elevada tasa de crecimen -  
to natural en las zonas agrícolas y el desarrollo desequilibrado entre el  
campo y la ciudad, relativamente desventajoso para el primero respecto  
al segundo, propiciarán el que se mantengan las corrientes migratorias -  
inter e intrarregionales en el país a niveles absolutos semejantes a los -  
de 1940-1960.

Suponemos que la repartición de tierras agrícolas, segui -  
rá influyendo como un factor que ha evitado una migración campo-ciudad  
mayor que la que habría de existir tal circunstancia. Se dice incluso,  
que el ejido ha arraigado al campesino en el agro no sin dejar de obser -  
var que los campesinos con derechos a salvo son cada vez más y que la -  
falta de créditos, tecnología, implementos y maquinaria agrícola y de --

fertilizantes y demás productos químicos hacen que lo improductivo del campo propicie la emigración.

De no ponerse en práctica medidas que conduzcan a un aumento de la producción y productividad agropecuarias sin que provoquen desplazamientos de población rural por encima de los actuales volúmenes migratorios, la nueva generación campesina, considerablemente más influida de ideas, valores y una forma de vida urbana a través de la radio, televisión y prensa, así como una mayor disponibilidad de medios de comunicación y transporte, tendrá mayores oportunidades para migrar, recorriendo cada vez distancias mayores y probablemente, emigre en mayores cantidades que en la actualidad. En lo dicho anteriormente queda implícito que la migración campo-ciudad en el período 1960-1980, estará sujeta a fuerzas de atracción cada vez mayores de las ciudades con respecto a las de repulsión del campo.

Otro aspecto del fenómeno que interesa mencionar es la movilidad de población entre ciudades. Esta migración interurbana tuvo relativa importancia en el período 1940-1960 durante el cual se presentaron 30 y 39 casos de ciudades "de rechazo", en la primera y segunda décadas respectivamente de 125 localidades urbanas tratadas. Se puede asegurar que tales saldos negativos migratorios tuvieron como destino, ciudades más grandes o bien con mayores y mejores posibilidades de empleo. Tal fue la situación de la mayoría de los centros mineros del país o de ciudades como Mérida, cuyo producto básico, en que -

se finca su economía, el henequén, hace tiempo que perdió terreno en el mercado mundial. Este fenómeno seguirá teniendo lugar en el futuro, - posiblemente en un grado igual que en las décadas mencionadas, previéndose entonces una competencia inter - urbana más intensa en vista del -- aumento en el número de ciudades y de la menor distancia entre unas y - otras especialmente en el centro del país.

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

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

Por razones obvias no es posible, con los elementos dispo nibles, realizar un análisis amplio y detallado de los efectos del proceso

de urbanización que se considere probable que ocurra en México en los años venideros. Sólo podemos señalar que el aumento y creciente concentración de población urbana en el país, provocará un aumento sustancial en las necesidades de infraestructura urbana, vivienda, terrenos, ciudades nuevas como las existentes que requiera para poder sustituir o crecer y desarrollarse, y de este modo intentar satisfacer demandas económicas, culturales, sociales y políticas, que indudablemente plantearán sus habitantes en un futuro cercano.

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

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

1970 a 1980 aproximadamente a 16 millones de nuevos habitantes urbanos en México, alcanzaría la suma anual promedio de 40 mil millones de pesos.

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

Ante esa circunstancia, la tesis que sostiene J. Hardoy para América Latina en lo relativo a la urbanización es en gran medida, aplicable al caso de México. (6) De estos planteamientos de Hardoy, con algunas adiciones es importante señalar como destacados los siguientes :

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

a) En las actuales circunstancias económicas, la urbanización seguirá realizándose sin las inversiones necesarias y algunas inversiones que se hagan no serán prioritarias (no es del todo cierto lo afirmado por este autor en lo que se refiere a México, pues el propósito que tiene el Fondo Nacional para la vivienda de los trabajadores, es precisamente establecer recursos financieros prioritarios para destinarlos a ese renglón de la economía); b) la situación urbana tenderá a deteriorarse más y su tratamiento a largo plazo, será aun más difícil si no se toman medidas que tiendan a maximizar el beneficio económico de las inversiones y simultáneamente, a reducir a un mínimo los costos sociales; c) ante el contraste entre las condiciones de vida, y especialmente de oportunidades de toda índole entre la ciudad y el campo, la ciudad constituye la meta de las aspiraciones de la población rural y de las ciudades de rangos menores, por lo que se considera contrario a la justicia social frenar esas aspiraciones; d) la urbanización tiene consecuencias de índole tanto positivas como negativas, manifestaciones pobremente identificadas y poco estudiadas y todavía con frecuencia, enfocadas en forma distorsionada y prejuiciosa; e) evidentemente la urbanización ha servido para incorporar a la vida nacional vastos sectores de la población, aunque también, por no haberse hecho uso adecuado, la urbanización no ha servido a propósitos de integración nacional dentro de cada país, siendo la causa adicional a la desequilibrada evolución regional que se nota en todos los países del área latinoamericana.



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

La mayoría de los países en desarrollo creen padecer la enfermedad del gigantismo o macrocefalia de su ciudad o ciudades principales. Se piensa que la metrópoli principal del país, en nuestro caso el área metropolitana de la ciudad de México, tiene una población excesivamente elevada con respecto a las ciudades que le siguen en tamaño y -

se considera que este fenómeno es síntoma, y a veces causa del subdesarrollo en que se encuentra el país. A estas grandes metrópolis, - elemento característico del sistema de ciudades denominados "preeminentes", se les ha llegado a calificar de ciudades parásitas que obstaculizan el desarrollo y crecimiento de los centros urbanos regionales del resto del país. En el caso de México, su ciudad capital no se ha salvado de recibir críticas en tal sentido.

Las dudas del autor se han fortalecido y detallado por estudios tales como el de B. Berry ( 7 ) y W. Alonso ( 8 )

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

( 7 ) B. Berry, "City Size distribution, And Economic Development " - En J. Fiendman y W. Alonso eds Regional Development and Planing Mit Press, Cambridge, 1964.

( 8 ) W Alonso, "Urban and Regional Imbalances in Economic Development ", Statistics vol. 27 num. 162, Mayo 1969.

tan ser, a veces, incluso pequeñas.

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

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

cional, del mismo?. En otras palabras, ¿ es posible acelerar el desarrollo regional y nacional del país mediante una distribución de la población urbana distinta de la actual?.

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

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

Lo más común de observar, aún en países desarrollados es que la planeación económica formulada predominantemente al nivel nacional y la planeación física, realizada casi exclusivamente al nivel urbano, no tengan conexión alguna. Aún más, los planes reguladores se-

realizan, salvo contadas excepciones, respetando unidades político-administrativas, en circunstancias que la formación de áreas urbanas y zonas metropolitanas que abarcan más de un municipio o más de una entidad federativa, como en los casos de México y Torreón, hacen necesario hacer estudios y planes de tales unidades urbanas en forma conjunta.

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

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

tintos niveles,

Para buscar esta conexión programática país - región - ciudad, se cree necesario, entre otras cosas, ampliar y profundizar el es caso conocimiento que se tiene sobre la dinámica interna de las ciudades y del papel que han desempeñado en el desarrollo regional y nacional para así estar en posición de planear el papel que le corresponderá desem peñar en el futuro.

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

El enfoque actual de los llamados problemas urbanos ne-- cesita revisarse a fondo. Afortunadamente, algunos organ ismos inter- nacionales y nacionales de financiamiento de obras urbanas empiezan a - percatarse de que el fracaso parcial o total de sus políticas de inversión, estriba en una tipificación de problemas urbanos y de su solución en for- ma bastante alejada de la realidad socio- económica de la población a la que se trata de ayudar.

En síntesis, a efecto de poder acercarnos, en general y - en particular, en el caso de México, al conocimiento de las manifestacio

nes del proceso de urbanización y el encauzamiento y utilización de las -  
fuerzas positivas que genera, así como a la reducción de sus efectos ne-  
gativos, debemos lo siguiente reconocer :

1. - La urbanización es un proceso irreversible que presenta ac-  
tualmente un ritmo sin precedentes,
2. - El fenómeno urbano es poco y mal conocido, especialmente  
en lo que se refiere a sus implicaciones positivas, por lo que  
la ciudad se sigue considerando un mal necesario.
3. - De aquí que se considere indispensable modificar el enfoque  
tradicional reconociendo el papel básico que la urbe ha de-  
sempeñado y principalmente, el que debe tener como elemen-  
to positivo del cambio social y económico en México, tanto  
a escala regional como nacional.
4. - Por lo anterior, los estudios sobre el fenómeno urbano en -  
México deben hacerse evitando el prejuicio de considerar la  
ciudad grande como perjudicial o enferma. A este respecto,  
se estima que la ciudad, ante el crecimiento tan rápido expe-  
rimentado, se encuentra en una etapa crítica de su evolución  
histórica; sólo el estudio exhaustivo y la explicación de su -  
dinámica, nos indicará la forma de actuar para reducir los -  
desajustes que se van presentando en un ámbito social, eco-  
nómico, administrativo y político.

5. - Se considera que la ciudad del presente, tanto en los países desarrollados como en desarrollo, es un fenómeno que manifiesta, en mayor o menor grado, diferencias con la ciudad de hace veinte o cincuenta años, y seguramente, las tendrá como la urbe de 1980 y del año 2000. Los rápidos e intensos cambios cuantitativos urbanos; están provocando indiscutiblemente con la ayuda de los avances tecnológicos, cambios cualitativos en la forma de la vida citadina, algunos de los cuales difícilmente podemos concebir.
6. - Los avances tecnológicos de referencia, especialmente en materia de comunicaciones y transportes, hacen factible el incremento de la capacidad receptiva de poblaciones de las ciudades. Lo anterior aunado a las poderosas economías externas y de aglomeración de las grandes metrópolis como el área urbana de la ciudad de México, así como la muy elevada tasa de crecimiento natural de población de México, nos permite recomendar el abandono de la idea de impedir y aún frenar en forma significativamente el crecimiento demográfico de tales metrópolis.
7. - Por tanto nuestros esfuerzos deben enfocarse al conocimiento y mayor aprovechamiento del proceso de urbanización como un medio importante para lograr un mayor y más acelerado desarrollo económico y social de México.



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

## C A P I T U L O   I V

### CRITICAS Y COMENTARIOS EN TORNO AL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

- a) Sistemas y su Critica.
- b) Estatutos.
- c) Obligaciones a cargo de las Empresas.
- d) Derechos a cargo de los Trabajadores.
- e) Operaciones del Fondo.

a) Sistemas y su crítica.

Antes de comentar en detalle la ley que creó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, es conveniente analizar las diferencias sustanciales que hay entre la antigua y la nueva obligación patronal en materia de habitación.

La naturaleza de la obligación habitacional tal y como aparecía antes de 1972, se ha transformado. En efecto, con el nuevo sistema la obligación del patrón que consistía desde 1917 en "proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas" a los trabajadores, se cumple ahora, aportando, completamente a su cargo, una cantidad equivalente al 5% sobre el salario que paguen a sus trabajadores. Esta aportación tiene dos características: por una parte sirve para constituir un depósito individual creciente que ingresa al patrimonio del trabajador; por la otra, -- abre una expectativa de crédito barato -4% anual- suficiente y a largo plazo -hasta 20 años para que el trabajador haga suya una habitación, - mejore la que tiene o la libere de los pasivos que pesen sobre de ella. - Dicho de otra manera, en el artículo reformado se expresaba un desideratum que en cincuenta años no había sido posible alcanzar, puesto que,

sencillamente las casas para los trabajadores no existen.

El primer defecto de la obligación patronal de proporcionar habitación a sus trabajadores tal y como se desprendía del texto constitucional ahora reformado, era el de que para que un trabajador tuviera derecho a una habitación cómoda e higiénica, debía laborar en una empresa que tuviese más de cien trabajadores; si ésta tenía menos, el patrón carecía de responsabilidades en materia habitacional.

La otra única circunstancia que permitía al obrero aspirar a una casa, se daba cuando la empresa a la que servía, se localizaba a más de tres kilómetros de un centro urbano. Condición ésta que se cumple en pocas negociaciones, dado que el criterio censal erige en localidades urbanas a los agrupamientos de más de 2,500 habitantes; y todavía se cumplía menos si se recuerda que, en esta hipótesis, el patrón quedaba exceptuado de dar casa si existía un servicio regular de transporte hacia su centro de trabajo.

Brota inmediatamente un principio de inequidad en la solución indicada, porque tanta necesidad de vivienda tiene el trabajador de un pequeño o mediano negocio, como el de una gran empresa, y de ningún modo era justo dejar al obrero la carga de ingresar a una empresa grande, para así incorporarse al grupo de posibles beneficiados por la Ley. Pero había además otra falta de equidad cuando se señalaba responsabilidad habitacional sólo a quienes ocuparan un gran número de trabaja

dores, porque empresas altamente tecnificadas, que han substituido con modernas maquinarias el trabajo de hombres innumerables, pueden tener mucho mayores utilidades que las que ocupan copiosa mano de obra, y por tanto, estar en mejores condiciones de dotar a sus obreros con una vivienda decorosa. No hay duda, pues, de que los términos de referencia del Constituyente de 1917, al cual le pareció conveniente limitar la obligación habitacional a las empresas grandes, habfan cambiado en 1972 y urgfa ampliarlos para que comprendieran a todos los patrones; - porque la necesidad de una morada digna es de todos los trabajadores.

Además, con la referida exigencia cuantitativa se corría el riesgo de que los patrones intensificaran la tecnificación, en demérito de la utilización de mano de obra, lo que daría al traste con la política de plena ocupación del gobierno y con la finalidad de creación de empleo que se ha señalado al proceso de industrialización, a la luz del explosivo crecimiento demográfico. A mayor abundamiento, por medio de argucias legales las empresas podían desmenbrarse, de tal manera que cada una de ellas no ocupara a más de 100 trabajadores, pues desde el punto de vista del Derecho, serían personas jurídicas con plenos efectos, aunque, en realidad, respondieran a las mismas directivas de organización y política empresarial.

Por supuesto que bastaba haber extendido la antigua obligación habitacional y hacerla recaer en todos los patrones, para estimar que se satisfacían las exigencias de la justicia; pero, razonablemente, -

¿era de esperar que lo que no hicieron empresas grandes en cincuenta años, fueran a realizarlo en poco tiempo las pequeñas y medianas negociaciones, que tan duramente sobreviven, a veces, frente a la competencia del capital extranjero? ¿Podía considerarse factible que los patrones, personas físicas, pudieran proporcionar viviendas adecuadas si la gran empresa, con mayores recursos, no lo había hecho en más de medio siglo? No, definitivamente, porque el defecto estaba en el sistema, mismo cuya plenitud se alcanzaba, el convertirse el patrón en constructor y casateniente.

" A pesar del carácter ya de suyo limitado del antiguo texto constitucional, la Ley Federal del Trabajo de 1970 redujo aún más las expectativas de los trabajadores para tener una casa. Así, la ley reglamentaria agregó tres exigencias que no figuraban en el artículo 123: que el trabajador fuera de planta, que tuviera una antigüedad mínima de un año y que no tuviese habitación adquirida de su peculio, pues de otra forma se relegaba su derecho hasta que se hubieran satisfecho las necesidades de los demás trabajadores de la empresa. La necesidad de generalizar el derecho a una morada digna era, a todas luces, un reclamo de nuestro Derecho del Trabajo, es decir, una exigencia del progreso social.

No debe pensarse, por otra parte, que la vieja obligación constitucional consistente en "proporcionar habitaciones", fue recogida por la Ley Federal del Trabajo con el sentido de dar, regalar, una habitación.

Nada de eso, en esencia, la obligación del patrón consistía en hacer algo -prácticamente cualquier cosa- que tuviera como consecuencia que el trabajador se allegara un techo. En este sentido, la gestión de un crédito bancario, la entrega de un terreno al sindicato -no necesariamente suficiente como para que todos los trabajadores tuviesen acceso a un lote-, la absorción de algunos puntos de interés en los créditos con cedidos y, aún, el mero aval del crédito comercial promovido, es decir, una firma, eran -y fueron- suficientes para considerar cumplida la obligación patronal". ( 1 )

La otra solución para el problema habitacional de los trabajadores prevista en la legislación anterior, consistía en proporcionarles una vivienda en alquiler, por lo que no podía cobrarse mensualmente, por concepto de renta, más del medio por ciento de su valor catastral.

La necesidad de superar la legislación anterior, sin embargo, radicaba fundamentalmente en el carácter contractual en que se hacían descansar las diversas soluciones que ofrecía: la capacidad de negociación que presumía que todos los trabajadores no sindicalizados y la suposición del denuedo con que los que sí lo están, litigarían su pretensión frente a la empresa, con todas las limitaciones que esto entraña en nuestra realidad, entre ellas, por ejemplo, la insuficiente proporción

(1) Miguel González Avelar. La Constitución de Apatzingan y otros estudios. S.E.P. México 1973.

de obreros sindicalizados -menos de la mitad de la fuerza de trabajo-, la escasa capacidad de negociación de muchos de ellos, la tendencia del patrón a acasillar a los obreros en predios segregados a la misma fábrica, con riesgo de crear ghettos irredimibles, etc. Pero el problema de la vivienda rebasa ya, sobradamente, en esta época los acuerdos entre partes, y es principalmente un capítulo importante del urbanismo, el desarrollo regional, el planeamiento de los servicios públicos y, en resumen, un aspecto de la intervención del Estado en una actividad social altamente técnica, que debe ser permanente y contar con recursos y programas propios para resolverse.

Frente a la obligación de hacer algo, a que quedó reducido el infinitivo "proporcionar" en la Ley del Trabajo, la Constitución reformada establece una precisa obligación de dar; esto es, aportar el 5% sobre el salario ordinario del trabajador, sobre la cantidad que percibe en efectivo por cuota diaria. Cabe destacar que todo trabajador que preste sus servicios a un patrón -cualquiera que sea la actividad de éste y número de trabajadores a su servicio- tiene derecho a que él mismo cubra dicho aporte a su cargo exclusivo, porque en muchas de las opciones que se señalaron por las organizaciones empresariales en abono de un sistema análogo, debía aportar algo de su propio salario; se trata, pues, de una conquista neta de la clase trabajadora. Esta cantidad constituye un depósito individual en favor del trabajador y al mismo tiempo sirve para establecer un sistema nacional de financiamiento administra-



do por una institución nacional, de carácter técnico, tripartita y de servicio social, a cuya responsabilidad se confía la puesta en marcha de un programa integral de vivienda; esta institución deberá considerar los aspectos urbanísticos del problema: la modernización de la industria de la construcción a partir de la adopción de nuevos sistemas y procedimientos constructivos, la obtención de bajos costos, los aspectos sociales -- que concurren necesariamente en la dotación de una vivienda, e incluso, la búsqueda de diseños funcionales para la habitación de los trabajadores, que hagan más habitables y gratas nuestras ciudades del porvenir.

Obviamente, los aspectos enunciados no podrían ser atendidos mediante la anárquica decisión de centenares de patrones con aficiones arquitectónicas, selección de terrenos insalubres por su proximidad a la fábrica, o, por buscarlos de bajo precio, remotos hasta la exageración. Y es que en el fondo de esta controversia, yace el antagonismo entre la creación de instituciones nacionales de gran alcance, permanencia y aptitud técnica para afrontar los problemas colectivos, y la solución fragmentaria, casi individualizada, de los mismos. Con el INFO NAVIT prevaleció la primera postura, pues será un solo organismo el que, con base en la fracción XII reformada, proporcionará a los trabajadores que reúnan ciertas condiciones, créditos baratos y a largo plazo -- para adquirir en propiedad habitaciones, o, en su caso, construirlas, repararlas, mejorarlas, ampliarlas o liberarlas de pasivos.

Todavía está en el recuerdo de muchos, que cuando fue --

preciso crear aquella institución para proteger integralmente los infortu-  
nios del trabajo, surgió entre significados empresarios un clamor contra  
el Seguro Social, y no pocos extremaban a destiempo, una generosidad -  
de que no habían dado muestras antes, ofreciendo a los sindicatos mil -  
prestaciones con tal de que los servicios para salvaguardar y fomentar-  
la salud de los trabajadores quedaron dentro de su resorte.

Es innegable que la creación de esta nueva Institución, re-  
presenta un auténtico avance social, porque está creando una institución  
perdurable, con un extraordinario alcance político, filosófico y económi-  
co que le permitirá al país hacer frente al problema habitacional; además  
establece, un sistema que está destinado a tutelar y proteger los dere- -  
chos sociales de los trabajadores y buscar el bienestar familiar, ya que  
el hogar es el eslabón material tan importante, como el factor espiritual  
que mantiene unida a la familia. Además, establece la cohesión de ese -  
núcleo humano que es principio de la sociedad y de la cultura; es indis- -  
pensable procurar que la comunidad nacional disponga de hogares higié-  
nicos, con una serie de elementos materiales que proporcionen bienestar  
y confort, ya que si se prescinde de ellos, nunca podremos esperar, de -  
quienes habiten en lo insalubre, en lo insuficiente, en un núcleo de pro- -  
miscuidad, una acción constructiva y de progreso que se requiere actual-  
mente, para la evolución de el mismo y en un plano más superior, el pro-  
greso de toda una nación.

La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda pa -

ra los Trabajadores, que pretendemos comentar y estudiar, consta de un total de 67 artículos, de los cuales nos vamos a permitir comentar y tratar de dar una explicación en los aspectos que consideramos de mayor importancia.

En primer lugar, entendemos que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, es un organismo esencialmente de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que ha sido instituido, atendiendo a las reformas de la fracción XII del artículo 123 Constitucional. La Ley que lo crea determina que es de utilidad social y de observación general, por lo tanto tiene validez en toda la República, teniendo como finalidad, regular las normas y procedimientos conforme a los cuales, los trabajadores podrán adquirir en propiedad, casas habitación, de acuerdo a las reglamentaciones consignadas en el título IV de la Ley Federal del Trabajo.

Técnicamente el Instituto es un organismo público, descentralizado, ya que su creación obedece a la idea de que sea una corporación pública, la encargada de atender en forma autónoma, un servicio social que satisfaga una necesidad colectiva de los trabajadores, o sea, a proporcionarles créditos baratos, para que de esta forma puedan adquirir en propiedad, casas; de ahí que esta Institución tenga las siguientes facultades :

La de administrar los recursos del Fondo Nacional. Esta

blecer y operar un sistema de financiamiento, que permita a los trabajadores obtener créditos baratos y suficientes para la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas; para otorgar créditos para la reparación, ampliación y mejoramiento de sus habitaciones y, por último, para el pago de pasivos contraídos con anterioridad. Esto permitirá que día con día se pueda elevar el nivel socio-económico de algunos trabajadores.

Otra de sus funciones de gran importancia es la de coordinar y financiar programas de construcción de casas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

En esta fracción se establece una gran limitación, ya que el Instituto única y exclusivamente tiene facultad de financiar o coordinar y nunca para comprar o para vender; el problema se plantea de la siguiente forma: al momento de escriturar una casa a un trabajador nos encontramos que ese trabajador, ha sido escogido a través de un sorteo y como el problema habitacional es bastante grave, existe la urgente necesidad de construir un sinnúmero de casas, para satisfacer la demanda de los trabajadores.

Por lo que debemos hacer notar que la reserva territorial del INFONAVIT ha sido financiada por los diferentes Fideicomisos creados para ese fin, mismos que vienen a ser de gran ayuda y a solventar todo problema planteado en relación a los gastos de translación de domi-

nio, gastos notariales, gastos de registro, etc.

Por lo que toca a la vigilancia, respecto de la forma en que se manejan los fondos, creemos que es un acierto que su control esté supervisado directamente por la Secretaría de Hacienda, sobre sus programas financieros anuales y por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, en cuanto al registro contable y auditoría interna del propio Instituto. En el artículo 5o. de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, se determina la forma en cómo se integra su patrimonio.

De acuerdo con este ordenamiento, se ha establecido que el patrimonio del Instituto deberá ser integrado, en primer lugar con las aportaciones patronales que se han venido haciendo desde el primero de mayo de 1972, y que han ascendido a mayo de 1974, a la suma de cinco mil millones de pesos aproximadamente.

Aquí cabe hacer una serie de preguntas, tales como:

¿quiénes están obligados a aportar las cuotas al Instituto y cuál es ese monto? vayamos a contestarlas: están obligados a aportar el 5% sobre los salarios, todos los patrones independientemente de su naturaleza jurídica, como por ejemplo: comercios, industrias, instituciones de beneficencia, asociaciones civiles, centros particulares de enseñanza, despachos de profesionistas, etc. Los patrones deben aportar por los trabajadores sin considerar si son sindicalizados o no, de planta, eventuales o

de confianza. Las únicas excepciones, por el momento, son los deportistas profesionales y los trabajadores a domicilio.

Quedan exentos de aportar al INFONAVIT, los socios de cooperativas de producción o de consumo, los trabajadores al servicio de Gobiernos Estatales o Municipales, los que presten sus servicios al Gobierno Federal y a los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales, los trabajadores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, cuando no rijan su relación obrero-patronal por la Ley Federal del Trabajo y por último, aquellos patrones que hubieran otorgado a sus trabajadores, prestaciones iguales o superiores a las que consigna la Ley Federal del Trabajo.

Para calcular la base de la aportación, se tomó como punto de referencia lo que la Ley Federal del Trabajo considera como salario ordinario que percibe el trabajador en efectivo, por cuota diaria (Art. 143 L. F. T.); ésto presupone que existe un salario ordinario fijo, pero también existen muchos trabajadores que prestan sus servicios a destajo y por lo tanto se les paga de acuerdo al número de unidades de obra; de aquí deducimos que el sistema para determinar cuál es la base para fijar el monto de las aportaciones de este tipo de trabajadores, esté contenido en el segundo párrafo del Art. 89 de la Ley Federal del Trabajo.

Por otro lado, se considera conveniente señalar un tope máximo para el pago de las aportaciones, que será el equivalente a 10 veces el sa

lario mínimo. De esta forma los trabajadores que devenguen altos salarios, también estarán incorporados al régimen.

El monto de la aportación que hace el sector empresarial es de 5% sobre la base ya establecida.

En dos años de operación, el INFONAVIT, ha recibido -- aportaciones por cerca de cinco mil millones de pesos aproximadamente únicamente del sector patronal. Con dichos recursos, se han asignado 57,000 créditos, menos del 2% de los 3.100,000 trabajadores inscritos y cuenta con una reserva territorial de cuarenta y cinco millones de m<sup>2</sup> de terreno, con un valor de mil cien millones de pesos.

Es innegable que para cubrir las necesidades actuales de vivienda para los trabajadores inscritos, se necesitará que transcurra - casi medio siglo, por lo que muchos trabajadores no verán realizado el sueño de su vida: contar con una casa propia.

Para acelerar el financiamiento a los trabajadores para la adquisición de viviendas, el INFONAVIT deberá contar con mayores recursos, por lo que a semejanza de lo ocurrido con las cuotas obrero-patronales del Seguro Social, que periódicamente se han venido aumentando, propongo se adicione el Art. 136 de la L.F.T. de la siguiente forma:

Artículo 136. Toda Empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, está - obligada a proporcionar a los trabajadores - habitaciones cómodas e higiénicas. Para --

dar cumplimiento a esta obligación, las empresas deberán aportar al Fondo Nacional de la Vivienda, el cinco por ciento sobre los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio. Esta aportación se aumentará en un uno por ciento anualmente hasta llegar al diez por ciento.

Al duplicar sus ingresos el INFONAVIT, se reducirá con siderablemente el plazo para que se convierta en realidad la conquista obrera de la habitación popular. Se dirá que el efecto del aumento de la tasa de las aportaciones patronales, tendría efectos inflacionarios sobre la economía del país, pero en la práctica se vió que el Estado a través del Impuesto Sobre la Renta, absorbe una parte de los gastos de previsión social (aportaciones) que puede llegar hasta el 42%. Es sin lugar a duda, un beneficio para los empresarios, el que las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda, se consideren como gastos de previsión social.

Si tomamos en cuenta que día con día el costo de la construcción aumenta considerablemente y si comparamos los costos de 1960 con el de 1970 y 1974, encontramos que casi se han triplicado y la tendencia es de que continúe este incremento en costos. Por lo tanto, la aportación de los patrones del 5% de los salarios de los trabajadores, será insuficiente para resolver el problema de la habitación en México.

En segundo lugar, el patrimonio del INFONAVIT se integra con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios, que el Go



bierno Federal proporciona al mismo Instituto; al 31 de diciembre de --  
1973, el Gobierno Federal ha aportado doscientos millones de pesos de --  
un total de \$ 2.000,000,000 a fin de integrar el patrimonio inicial del --  
fondo, además los terrenos, la infraestructura y los servicios deben --  
ser proporcionados, a costos razonables por la Federación.

Por lo que toca a los servicios que prestará la Federa--  
ción, consisten en retener la recaudación de las aportaciones y descuen--  
tos a través de las oficinas Federales de Hacienda o aquellos organismos  
que estén o sean autorizados por la Secretaría de Hacienda.

b) Estatutos.

La estructura orgánica del Instituto está integrada de la si--  
guiente forma: la autoridad máxima es la Asamblea General, está facul--  
tada para crear y expedir una serie de reglamentos que están destinados  
al otorgamiento de créditos, y para la administración de fondos constituí--  
dos a través de las cuotas que aportan los patrones; así también tiene la  
Asamblea, autorización para aprobar el presupuesto de egresos. Se en--  
cuentra integrada por 45 miembros, distribuidos equitativamente entre --  
los 3 sectores, de tal suerte que se ha designado a 15 miembros por ca--  
da sector, de esta forma existe un perfecto equilibrio en cada uno de --  
ellos, es decir 15 para las organizaciones nacionales patronales; 15 para  
las organizaciones nacionales de trabajadores y 15 más para los repre--  
sentantes del poder Ejecutivo, además por cada miembro propietario se --

designará un suplente.

La Asamblea General tiene como obligación la de reunirse dos veces al año, en ellas se deberán aprobar y discutir el presupuesto de ingresos y egresos, los que no deberán exceder del uno y medio por ciento, de los recursos totales que se manejen; examinar el balance de cada ejercicio, dentro de los 4 siguientes meses y, por último los planes y trabajos que se pretendan realizar, para el mejor funcionamiento del Instituto.

Por otro lado, deberá decidir si es conveniente o no, señalar cuál será la jurisdicción sobre el establecimiento, modificación o suspensión de las comisiones regionales; deberá determinar, conjuntamente con el Consejo de Administración, las reservas que deberán constituirse para asegurar las operaciones que el Fondo Nacional de la Vivienda realice.

Las sesiones del órgano supremo, serán presididas en forma rotativa; los integrantes de cada sector elegirán libremente a sus representantes, para que sean éstos los que ocupen el cargo en la sesión.

1.- El Consejo de Administración está formado por 15 miembros, estas personas son nombradas directamente por la Asamblea General, forman un cuerpo de 5 personas por cada grupo, además por cada Consejero Propietario, se nombrará un suplente.

Los integrantes del Consejo de Administración no podrán formar parte de la Asamblea General.

Al Consejo le corresponde atender la función ejecutiva del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda; deberá aprobar los nombramientos del personal directivo, delegados regionales y la preparación de presupuestos, programas de financiamiento, estados financieros e informes de actividades anuales, que pondrá al conocimiento del órgano supremo; es de su competencia, también, la decisión sobre la forma en que se inviertan los fondos, proponer a la Asamblea la modificación o establecimiento de comisiones regionales, dar su opinión a la Asamblea sobre los presupuestos de ingresos y egresos y planes de trabajo.

Otra de las obligaciones que está a cargo del Consejo, es la de presentar a la Asamblea los reglamentos del Instituto para su aprobación, así como dar a conocer a la misma, las reglas para el otorgamiento de créditos y las operaciones y movimientos de los depósitos del Instituto.

Por último, el Consejo tiene como facultad la de estudiar y aprobar en su caso, la tabulación y las prestaciones que el Instituto otorgará a su personal, y una última facultad de suma importancia es la de nombrar a los integrantes de la Comisión de Inconformidades y de Valuación.

2. - La Comisión de Vigilancia tiene las siguientes atribu-

ciones : la función de supervisión en las operaciones y manejo de recursos y los gastos, la actividad consultiva en esta materia y la designación del auditor externo, encargado de practicar la auditoría de los estados financieros y comprobar si los avalúos practicados sobre los bienes materia de las operaciones del Instituto, son correctos, así como para revisar los documentos y la contabilidad, y proponer las medidas de organización para el mejor funcionamiento del Instituto.

Esta Comisión se forma con la intervención de nueve miembros, correspondiendo 3 de ellos a cada una de las representaciones; estas personas no podrán formar parte de la Asamblea General, ni del Consejo de Administración, el tiempo que durarán en su gestión, es de seis años, pero podrán ser libremente removidos por la Asamblea General a petición de la representación que lo hubiere votado, esta remoción deberá presentarse por conducto del Director General.

3. - El Director General será nombrado directamente por la Asamblea a proposición del Presidente de la República; es el Apoderado Jurídico del Instituto, con facultades para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio y las especiales que requieran cláusula especial; conforme a la Ley estas facultades podrá ejecutarlas en forma conjunta o separadamente; el Director podrá otorgar y revocar poderes, tiene además a su cargo, las siguientes atribuciones :

1a. - Asistir a las sesiones de la Asamblea General y a las del Consejo , con voz, pero sin voto.

2a. - Deberá presentar anualmente al Consejo de Administración, dentro de los dos primeros meses del año siguiente, los estados financieros y el informe de actividades del ejercicio anterior; a más tardar el último día de octubre de cada año, los presupuestos de ingresos y egresos, el proyecto de gastos y los planes de labores y de financiamientos para el año siguiente.

3a. - Nombrar y remover al personal del Instituto, señalando cuáles serán sus funciones y la remuneración que percibirá, por la prestación de sus servicios.

4. - Los Directores Sectoriales son designados por el órgano supremo a propuestas de los sectores de los trabajadores y patronos, uno por cada sector, que tendrán como función la de servir como enlace entre la representación obrera y patronal ante el Director General, para que a través de estos dos conductos, se canalicen las proposiciones de los dos sectores en materia administrativa.

5. - La Comisión de Inconformidades y de Valuación: está compuesta en forma tripartita, con un miembro por cada grupo; se encuentra a cargo de la Comisión la función jurisdiccional, pues deberá conocer substancialmente y resolver los recursos administrativos que se promuevan por los patronos, trabajadores o sus beneficiarios, en caso-

de que existan controversias suscitadas por las determinaciones del Ins-  
tituto.

La Comisión conocerá también de las controversias que -  
se susciten, con motivo de las prestaciones que las empresas estuvieren  
otorgando a los trabajadores y está facultada para resolver los conflic--  
tos, valorando las prestaciones aportadas; ésto es, que deberá precisar  
si son inferiores, iguales o superiores al porcentaje ya determinado por  
el artículo 136 de la Ley Federal de Trabajo.

La Comisión se reunirá en forma ordinaria semanalmen-  
te, siempre y cuando existan asuntos de interés que justifiquen la reu--  
nión; podrán convocar a sesiones extraordinarias, el Consejo de Admi--  
nistración, el Director General o dos de los miembros de la Comisión.

Para que se pueda sesionar, es necesario que exista un -  
quórum; ésto quiere decir que deberán estar reunidos dos representan--  
tes propietarios o sus respectivos suplentes; en el caso de que se encuen-  
tren presentes el propietario y el suplente, este último tendrá la oportu-  
nidad de comentar o criticar algún aspecto del asunto que se esté tratan-  
do, pero, a la vez, sus intervenciones no podrán tener carácter de voto.

En caso de que dicha sesión no pudiese celebrarse por -  
ausencia de uno de los miembros, la misma deberá convocarse y cele-  
brarse dentro de los tres días siguientes a la fecha en que debería haber  
se llevado a cabo la Asamblea.

Toda vez que se efectúe la Asamblea, estará a cargo del Presidente de la Comisión, el modular y sobrellevar los debates que se originen en la reunión y será auxiliado por el Secretario de la Comisión.

El Secretario de la Comisión, desempeñará las siguientes actividades :

- 1o. - Comprobar que se encuentra legalmente integrada.
- 2o. - Dar cuenta de la Orden del Día.
- 3o. - Certificar el sentido de la votación.
- 4o. - Firmar el acta que se levante de dicha Asamblea y someterla a la aprobación de la Comisión y transcribirla en los libros respectivos, firmando al calce de cada transcripción y recabar la firma de los miembros integrantes de la misma.

6. - La Sub-Dirección Jurídica del Instituto, es la auxiliar de la Comisión de Inconformidades y de Valuación, conoce de los recursos de inconformidad y de las controversias sobre valuaciones y para tales efectos desempeña las siguientes funciones :

- 1a. - Dar entrada al recurso.
- 2a. - En los casos en que el recurso fuere impreciso, incompleto o no se acreditase la personalidad del promovente, la Sub-Dirección Jurídica podrá prevenir, por una sola vez para que aclare su escrito o lo com

plemente, apercibiéndolo de que en caso de no hacerlo, será desechado de plano el recurso o la controversia.

3a. - Además, notificará al promovente y tramitará el incidente de la nulidad.

4a. - Formular proyectos de resolución y dictamen, relativos a los recursos.

#### Disposiciones Generales.

Las promociones que se presenten con motivo de algún recurso, no requerirán de formalidad alguna, deberán ser firmadas por el promovente y en caso de no saber hacerlo imprimirán su huella digital; cuando el actor del recurso actúe a nombre propio deberá acreditar su personalidad conforme a los lineamientos que establece la Ley Federal del Trabajo y la misma ley del INFONAVIT.

En el caso de que actúen dos o más personas, deberán designar a una sola persona, para que los represente.

Una vez interpuesto el recurso, deberá recaer sobre el mismo un acuerdo determinando si se admite o se desecha.

Procede el recurso de inconformidad contra las decisiones individualizadas del Instituto, en aquellos casos en que se lesionen -



los derechos a los trabajadores, sus beneficiarios o a los patrones.

No procede recurso alguno en contra de las resoluciones que determine la Comisión de Inconformidades y de Valuación, en los recursos de inconformidad o contra las del Consejo de Administración en las controversias sobre valuación; esto quiere decir, que en aquellos casos en los que se haya dictado ya resolución por la Comisión de Inconformidades en algún recurso en el que intervenga la misma persona y se trata la misma causa que dió origen para interponer el recurso, éste se dará por desechado.

En estos casos, sólo procede el juicio de amparo, para que con base en esta acción, la empresa pueda obtener una resolución favorable.

Al respecto de la interposición de los recursos de inconformidad, se pueden dar muchos casos. Ejemplo: se podrá interponer el recurso cuando una empresa manifieste que las prestaciones que ha estado otorgando, son mayores que las que determina la Ley Federal del Trabajo, o en su defecto la Ley del Instituto. Por otro lado, los trabajadores de esa empresa, a través de su sindicato determinan que las prestaciones son menores y que prefieren convertirse en sujetos de crédito, obligando a la empresa a pagar el 5% sobre los salarios ordinarios que perciba cada trabajador. En este caso es competente la Sub-Dirección Jurídica para conocer del asunto y deberá dictar una resolución, ya sea condenando a la empresa a cubrir las cuotas o absolverla del pago.

Otro de los casos que se suscita, es cuando existe una -- controversia sobre el monto que determine la cuota, o sea que la empresa declara un porcentaje y el Instituto manifieste que la empresa deberá pagar con base en una tasa mayor.

En el escrito que se interponga, el recurso deberá contener: el nombre del promovente, o en su caso el de su representante, domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones, los actos que lesionen los intereses de la empresa, o de los trabajadores, los hechos -- que funden el recurso y las pruebas que se ofrezcan.

Los plazos para interponer el recurso, serán de 30 días, - para los trabajadores o sus beneficiarios y 15 días para los patrones; - estos plazos empezarán a correr a partir del día siguiente en que se les notifique; la diferencia de términos que se ha fijado a los trabajadores y patrones, es porque se ha considerado que la clase trabajadora no cuenta con los medios necesarios para interponer la acción de inconformidad y es por éso que ha querido beneficiar a los trabajadores para que exista un equilibrio entre los dos sectores.

Al dar entrada al recurso, deberá recaer un acuerdo administrativo o desechando las pruebas ofrecidas e inmediatamente se dictarán las medidas para su desahogo, que puede ser a través de la forma oral - o por escrito, en esta mismo acuerdo se dará vista a los terceros interesados, para que aleguen lo que a su derecho convenga en un término de

10 días; así mismo, se solicitará de las respectivas dependencias que envíen sus informes con el fin de saber cuál es el criterio y la actitud que tomaron. Este informe deberá ser presentado en un término de 7 días.

Las pruebas deberán desahogarse en un plazo de 15 días - que podrá ser prorrogado por una sola vez, hasta por quince días más. - Cuando la naturaleza de las pruebas así lo amerite, terminada la tramitación del recurso, se formulará dentro de los 15 días siguientes, proyecto de resolución que será turnado por la Sub-Dirección Jurídica a la Comisión de Inconformidades, la cual deberá resolver dentro de los 30 días siguientes; estas resoluciones serán aprobadas, cuando menos, por mayoría de votos.

7. - Comisiones Consultivas Regionales : es de su competencia la localización e información de áreas donde sea posible promover programas habitacionales, se integra en forma tripartita, debiendo decidir la Asamblea General, sobre las regiones en que habrán de instituirse, la manera de cómo habrán de integrarse y las demás funciones que les correspondan.

c) Obligaciones a cargo de las Empresas.

En el artículo 29 de la Ley del Instituto, se determinan -- cuales son las obligaciones que surgen para los patrones en materia de habitaciones :

a'. - De acuerdo con los términos que fija el instructivo, se procederá a inscribirse y a inscribir a los trabajadores en el Instituto; este instructivo señala las formas en cómo se van a utilizar los registros fiscales en los avisos de alta y baja de los trabajadores, modificaciones de salarios y demás datos.

La inscripción se hace mediante las formas HISR-80 y sus anexos aprobados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en las oficinas receptoras que al efecto señale esta Dependencia.

Los anexos deberán contener los siguientes datos :

1. - Nombre o razón social.
2. - Giro.
3. - Ubicación del centro de trabajo.
4. - Registro Federal de Causantes del Patrón.
5. - Nombre y apellido completo del trabajador.
6. - Cantidad bimestral en efectivo percibida.
7. - Registro Federal de Causantes del Trabajador.

Los trabajadores cuando el patrón no cumpla con esta obligación, tendrán derecho a acudir al Instituto a proporcionar los informes correspondientes, además, el Instituto podrá inscribir a los trabajadores sin previa gestión de éstos o de los patrones; ésta es una facultad implícita y de acuerdo a esto el trabajador puede acudir al Instituto para que lo inscriban, porque puede suceder que un patrón con el afán de eva-

dir la obligación no dé de alta al trabajador.

b. - Efectuar las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda; serán de un 5 % de los salarios ordinarios de los trabajadores a sus ser vicios, con la limitación por cuanto a salarios altos se refiere, de un to pe de 10 veces el salario mínimo regional. Estas aportaciones tendrán el carácter de créditos fiscales, se cobrarán por bimestres vencidos, -- dentro de los primeros quince días de cada mes y serán recaudadas a -- través de las oficinas receptoras de la Secretaría de Hacienda o de insti tuciones bancarias autorizadas.

Por lo tanto, deducimos que las obligaciones en materia ha bitacional por lo que se refiere a los patrones, esencialmente se trata - de obligaciones derivadas de la relación laboral; sin embargo, para los efectos de las aportaciones y cobro, tienen el carácter de fiscales; inme diatamente nos surge una duda, las cuotas del 5 % sobre los salarios or dinarios de cada trabajador, para los efectos fiscales, se consideran -- que son un impuesto, un producto o un aprovechamiento, o una cuota sui géneris.

Una vez planteada la duda, vamos a tratar de resolverla, - analizando cada uno de los aspectos.

Por impuestos entendemos " las prestaciones en dinero o - en especie que fija la Ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos ".

Desglosando las frases que forman parte de esta definición, observamos que por lo que respecta a las prestaciones, el particular tiene la obligación de hacer una aportación económica al estado, o sea dar algo sin recibir a cambio absolutamente nada en un plano personal, aunque indirectamente se reciba a través de una obra de servicio colectivo o público. La Ley fija la forma en que deberán hacerse las aportaciones, ya sea que se hagan a través de la moneda de uso corriente o en especie.

Ahora bien, para este respecto la voluntad que prevalece es la del Estado, plasmada en una Ley para que exista la obligación de pago, no interviniendo para nada la voluntad del causante, con el carácter general u obligatorio; esto quiere decir que la Ley no hace distinciones, sino que obliga a todos los causantes a contribuir al gasto público, de ahí que todos los gobernados, tenemos obligación de contribuir al gasto público, de ahí que todos los gobernados, tenemos obligación de contribuir al presupuesto, por medio de la determinación del impuesto que consiste en la inscripción de los patrones fiscales como causante.

En la Ley de Ingresos de la Federación, que año con año se expide, se marca claramente cuales son las fuentes de ingreso que tiene el Estado.

Como podemos ver, está comprometido a contribuir al gasto público, tanto el patrón como el trabajador, porque hasta que cada --

uno de ellos realice alguna determinada actividad, en la que se pacte que esa acción esté gravada con la imposición de un impuesto, para que sea cubierto por cualquiera de los dos. Por lo tanto, llegamos a la conclusión de que todos los causantes están obligados a contribuir al gasto público, pero al tratarse de las cuotas del 5 % para el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda, esta cuota es obligatoria, única y exclusivamente para el patrón, de ahí que no podamos considerar a esta cuota como un impuesto, ya que no está destinada a cubrir el gasto público, sino que su finalidad es la de crear un fondo revolvente para poder financiar y coordinar programas de construcción en favor de los trabajadores.

Se entiende por derecho, las contraprestaciones establecidas por el poder Público, conforme a la Ley en pago de un servicio.

Contraprestación equivale a dar algo, recibiendo un beneficio en reciprocidad de lo que se dió originalmente, estas contraprestaciones son establecidas por el Poder Público.

Las cuotas del 5 % destinadas a la habitación, no pueden considerarse como un derecho, ya que se entiende por derecho la contraprestación establecida por el Poder Público, conforme a la Ley en pago de un servicio; la contraprestación equivale a dar algo recibiendo un beneficio en reciprocidad; a este respecto nos encontramos que por el servicio que nos proporciona el Estado, existe la obligación de pagar una cuota por el servicio que uno está recibiendo. Tocante a las cuotas del

5 % en materia habitacional, el patrón está obligado a cubrirlas sin recibir ningún servicio por parte del Poder Público, a diferencia del trabajador, que éste, en vez de tener una obligación, se hace acreedor de un derecho, que consiste en la posibilidad de convertirse en un sujeto de crédito, para la adquisición de una casa habitación, y éste último también recibe un servicio, ya que es una contraprestación que se deriva de la relación obrero-patronal. En conclusión, no podemos decir que las aportaciones al INFONAVIT, puedan considerarse como un derecho.

Ahora, tampoco pueden considerarse como un producto, ya que las aportaciones al Instituto no tiene ninguna relación con los ingresos que obtiene el Estado, a través de las actividades propias de sus funciones o de la explotación de bienes patrimoniales. Podríamos decir que son una contribución sui generis ya que no encuadran en ninguna de las categorías que hemos analizado anteriormente; podríamos considerar las semejante a las aportaciones que se hacen al Seguro Social.

La Facultad que tiene el Instituto para exigir el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los patrones, radica en que es el propio Instituto el encargado de administrar las aportaciones y descuentos, se le ha conferido de una naturaleza especial; es definido al igual que el Instituto Mexicano del Seguro Social, como un organismo fiscal autónomo y por lo tanto, se encuentra facultado para determinar en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales y las bases para su liquidación y cobro.



Con fundamento en esas disposiciones fiscales, las oficinas recaudadoras de Hacienda, tendrán la atribución de iniciar al procedimiento administrativo de ejecución, con la posibilidad de exigir el pago de recargos y multas de acuerdo a las consideraciones contenidas en el Código Fiscal de la Federación.

La Ley determina en forma genérica, que las infracciones cometidas por los patrones en perjuicio de sus trabajadores o del Instituto, se castigarán con multas de \$ 100.00 ( CIEN PESOS 00 / 100. M. N. ) a \$ 10,000.00 ( DIEZ MIL PESOS 00 / 100. M. N. ); estos tipos de multas serán impuestos por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y sólo podrán dejar de aplicarse si los patrones enteran espontáneamente las cuotas y descuentos correspondientes.

Además de las sanciones pecuniarias, existen otras de naturaleza diversa, como la defraudación fiscal que se produce cuando el patrón evade la cuota del 5 %, este delito se castiga con penas de tres meses a seis años según sea el monto defraudado, además deberá cubrir el adeudo no enterado con multas y recargos al 2 % mensual.

Conforme al artículo 35, señala que las aportaciones deberán hacerse en forma bimestral y la fecha en que se hará el pago, será a más tardar el día 15 o al día siguiente si fuese día festivo del mes subsecuente al bimestre que corresponda; estas aportaciones constituyen depósitos en dinero sin causa de intereses, a favor de los trabajadores.

Las aportaciones entregadas al Instituto, se acreditarán de acuerdo a un instructivo que expida el Consejo de Administración y señalará la forma cómo se acreditarán las aportaciones en favor de los trabajadores. Ellos podrán, en todo tiempo exigir de sus patrones que exhiban ante el Instituto los comprobantes respectivos.

Todas aquellas empresas o patrones que con anterioridad estuvieran proporcionando cualquier prestación en materia habitacional, las seguirán prestando si el monto de las mismas es superior o igual a las que establece el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo, quedando por tanto liberados de cubrir las aportaciones al fondo. En caso de que el porcentaje sea inferior a las prestaciones establecidas por la ley, la empresa estará obligada a pagar la diferencia al Fondo Nacional de la Vivienda.

Un aspecto muy importante, los trabajadores podrán escoger libremente las prestaciones que ofrece el patrón o renunciar a ellas, en cuyo caso la empresa deberá cubrir el 5% íntegro sobre sueldo al fondo.

Por otro lado, tenemos a las empresas que han dotado de casa habitación a sus trabajadores; en esta hipótesis, las empresas estarán obligadas a cubrir al Fondo Nacional de la Vivienda, el equivalente al 60% de los depósitos que le corresponderían al trabajador que estuviere gozando de un préstamo para el mismo fin; de esta forma los trabaja

dores seguirán siendo sujetos de crédito; en esta hipótesis, no encuadrán dentro de este caso las empresas cuyos trabajadores han adquirido habitaciones en propiedad, cuyo precio se hubiere pagado o se esté pagando con su propio salario; en este caso los patrones están obligados a cubrir las cuotas al Fondo Nacional de la Vivienda.

En el caso de que se suscitara alguna controversia sobre las cuestiones que hemos estudiado anteriormente, se ha previsto en la ley, un procedimiento ya analizado en el capítulo de inconformidades y que deberá interponerse ante la propia comisión de Inconformidades y Valuación.

d. - Derechos a cargo de los Trabajadores.

a'. - Obtener préstamos para adquirir en propiedad, construir, reparar, pagar pasivos y para mejorar sus casas habitación.

b'. - Emplear al Instituto como un instrumento de ahorro personal en el caso de que el trabajador no obtenga préstamo alguno, ya que las cuotas irán constituyendo depósitos que se reintegran en forma periódica una vez vencido el plazo fijo de 10 años que señala la Ley.

c'. - El trabajador tiene derecho a que en cualquier momento pueda solicitar y obtener información directa del Instituto a través de su patrón, sobre el monto de las aportaciones a su favor.

d'. - El trabajador tiene derecho a que se le inscriba en los pa-

drones del Instituto, para que de esta forma pueda obtener un crédito; en el caso de que el patrón no lo inscriba, el trabajador podrá acudir al Instituto a inscribirse.

e'. - En el artículo 40 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda, se prevé el caso de que el trabajador por su incapacidad, jubilación o muerte, sin que haya obtenido algún crédito por parte del Instituto, tiene derecho al total de los depósitos que tenga a su favor; por cuanto se refiere a los jubilados; en caso de muerte las entregas se harán a los beneficiarios designados por el propio trabajador; en el caso de que no los hubiere designado, los beneficiarios tendrán que acreditar su derecho a través de un intestado.

El artículo 41 habla de los efectos que se producen cuando el trabajador gozando de un crédito, deja de estar sujeto a una relación laboral; se presume que esto ocurre cuando deja de prestar sus servicios en un período de un año, a menos de que exista litigio pendiente sobre la subsistencia de la relación obrero - patronal.

Cuando se logre comprobar ante el Instituto la legal ruptura de la relación laboral, si el trabajador goza de un crédito, tendrá derecho a una prórroga sin causa de intereses en la amortización del crédito, porque se entiende que en este lapso de 12 meses, el trabajador no percibe ingresos, lo cual sería injusto de cobrarle intereses; esta prórroga expirará cuando el trabajador vuelva a estar sujeto a una rela

ción obrero - patronal.

Para los efectos de la prescripción sobre los derechos de los trabajadores titulares de los depósitos constituidos en el Instituto, -- tiene lugar a los 5 años, contados a partir de la fecha en que el trabaja-- dor tiene legalmente la facultad de exigir, que se le entreguen los depósi-- tos hechos a su favor.

e) Operaciones del Fondo.

Los recursos del Instituto se destinarán:

a' ) Al otorgamiento de créditos a los trabajadores para la ad-- quisición, construcción, reparación, mejoras de habitaciones y al pago-- de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores.

b' ) Al financiamiento de la construcción de conjuntos habitacio-- nales, para ser adquiridos por los trabajadores.

c' ) Al pago de depósitos que le correspondan al trabajador, cu-- brir gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto, a la-- inversión de inmuebles estrictamente necesarios.

Los depósitos constituidos con las aportaciones patronales, no generan interés alguno a favor de los trabajadores.

Ahora bien, estos depósitos no podrán ser objeto de cesión alguna en favor de un tercero y sólo podrán ser embargados por el propio

Instituto, tratándose de créditos por él otorgados.

El Instituto para poder dar solución al problema de la vivienda obrera, ha adoptado una serie de normas, según las cuales el Instituto deberá tomar en cuenta la equidad en la aplicación de los créditos y su adecuada distribución en las distintas regiones del país.

La primera norma que deberá tomar en cuenta, es la de determinar cantidades globales que se asignen a las distintas regiones y localidades del país, para la adquisición de terrenos y construcción de conjuntos habitacionales destinados a trabajadores, a este respecto podríamos pensar que el Instituto se convierte en un competidor en el mercado de la construcción y es más, algunas personas podrían llegar a creer -- que aumentaría el precio de los terrenos; esto no puede suceder, ya que el Instituto únicamente está facultado para financiar y coordinar la construcción; es en esta fase, la de la coordinación, en donde el Instituto puede ampliar su campo de acción, el de comprar y construir terrenos y casas a cargo de los trabajadores.

En el otro aspecto, el de otorgar créditos individuales a los trabajadores para la adquisición de casas en propiedad, reparación o mejoramiento, no existe problema alguno, porque nos enfrentamos a una situación en la que el trabajador favorecido con el crédito, tiene una casa y el crédito obtenido lo utilizará ya sea para terminar la construcción o para cubrir el saldo que tiene pendiente y con este motivo exigir

que se le tittle el inmueble.

Para llegar a conocer el grado de importancia que pudiera existir entre las diversas regiones del país y con ella decidir sobre la asignación de los recursos en la ley del Instituto, en su artículo 149 - de la Ley Federal del Trabajo, prevé se tome en cuenta en primer lugar, el monto total de la aportación que corresponda a cada región; en segundo término, el número de trabajadores establecidos en cada una de ellas; en tercer lugar, las necesidades del país y en última instancia, las posibilidades reales de llevar a cabo programas de financiamiento en esta -- materia.

El Fondo Nacional de la Vivienda, a través de sus operaciones financieras, será solamente uno de los sistemas para resolver el problema habitacional, sin embargo, se continuará contando con los sistemas existentes ( FOBI, INDECO, BNOSP FOGA, así como con cuales, -- quier otros de carácter público o privado que libremente elija el trabaja dor.

La ley en su artículo 47 establece las reglas para el otorgamiento de créditos individuales, el Instituto recibirá las solicitudes de los trabajadores y dará preferencia a aquellos trabajadores que tengan familias numerosas, estudiará si su ingreso mensual es suficiente para pagar una determinada casa.

Siguiendo este procedimiento, se podrá prever una clasi-

ficación de los trabajadores, formando así grupos para poderles ofrecer créditos adecuados a cubrir sus necesidades.

Una vez que el Instituto otorga un préstamo, deberá separar el 40 % de las aportaciones que hasta ese momento hubiere hecho la empresa en favor del trabajador para el pago de los abonos, de acuerdo con las amortizaciones pactadas con el Instituto; debiendo el trabajador cubrir con sus propios recursos el remanente, todos los créditos que otorgue el Instituto deberán ir acompañados de un seguro de vida. A estos créditos que otorgue el Instituto, se les aplicará un interés a razón del 4 % anual, sobre saldos insolutos.

El Art. 141 - Fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo, establece el derecho del trabajador para que se le entreguen los saldos de los depósitos constituidos durante los diez años anteriores.

Se parte de la idea que el ahorro es propiedad del trabajador y por lo tanto le pertenece íntegro.

Ahora bien, si pide un préstamo al INFONAVIT, la fracción III del mismo artículo establece que se aplicará el 40 % del importe de los depósitos constituidos a su favor, como pago inicial del crédito concedido.

En mi opinión, debe aplicarse cuando menos el 80 % de los depósitos al pago del crédito, puesto que se trata de cantidades que



son del trabajador y se están aplicando para el fin por el cual fue creado el INFONAVIT. Con mayor razón si se trata de trabajadores que ganan el salario mínimo y que tengan que aplicar parte de este, para cubrir el abono del crédito concedido para comprar su casa. Claro está que no debe aplicarse el 100 % del ahorro, puesto que los gastos del INFONAVIT, que no deben exceder del 1 1/2 % de los ingresos totales, deben cubrirse con parte de las cuotas, pero no como para dejar de aplicar más del 50 % del ahorro de los trabajadores.

Por otra parte, la fracción VI del mismo Art. 141 dice :

Art. 141. - " Las aportaciones al Fondo Nal. de la Vivienda son gastos de Previsión Social. .... "

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

Pongamos un ejemplo: un trabajador que ha sido beneficiado con un crédito, debe tener depósitos a su favor y el 40 % de los mismos se aplicarán como pago inicial de dicho crédito. De la misma manera se aplicarán al crédito el 40 % de los depósitos que se sigan constituyendo a su favor. Al cabo de 10 años, el trabajador, podrá pedir la devolución del saldo de sus depósitos o sea el 60 % restante. En mi opinión, en estos casos específicos, debería aplicarse el saldo de los depósi

tos para amortizar el crédito hipotecario, puesto que el espíritu de la -- ley, es el de proporcionar habitaciones a todos los trabajadores y si és tos retiran sus saldos, en vez de aplicarlos al pago de los créditos hipotecarios, el INFONAVIT, sufriría un quebranto económico, ya que ese - dinero debe emplearse en el otorgamiento de créditos a otros trabajado- res.

Por lo tanto, propongo que se modifique la fracc. VI del - Art. 141 de la Ley Federal del Trabajo como sigue :

Art. 141 " Las aportaciones al Fondo Nal. de la Vivienda son --- gastos de Previsión Social. ....

VI. - En el caso de que los trabajadores hubieran recibido crédi to hipotecario, no se hará la devolución de los saldos de sus depósitos, - sino que se aplicarán al pago de los saldos de los créditos hipotecarios - recibidos ".

Los abonos al capital, se cubrirán en la siguiente forma: - además del porcentaje deducido de las aportaciones patronales a que se - ha hecho mención, puede darse el caso de que el mismo, no sea suficien te para cubrir los abonos de capital insoluto e intereses correspondien- tes, por lo que para la amortización del crédito, será necesario que el - propio trabajador cubra de su salario la diferencia correspondiente; es - por éso que se ha previsto la posibilidad de que por conducto del patrón, se realicen los descuentos correspondientes, tanto para trabajadores que

perciben salario mínimo como los que perciben salario superior. En ambos casos, los descuentos deberán ser aceptados libre y espontáneamente -- por el trabajador.

Se estima necesario que las empresas también lleven su contabilidad, respecto a cada uno de sus trabajadores, a fin de tener -- elementos suficientes para defenderse en caso de reclamación, tanto -- por parte de los interesados, como del propio Fondo Nacional.

Los créditos que se otorguen, deberán redimirse en la siguiente forma:

- a) Si el préstamo está destinado para la adquisición o construcción de habitaciones, el término no será menor de 10 años, pudiendo concederse plazos máximos de 20 años.
- b) En los créditos para la reparación, ampliación y mejoramiento de habitaciones o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos, se podrán establecer plazos menores a los indicados anteriormente.

El Instituto cuenta con garantías para ampararse en caso de que se otorgue un crédito y éste no sea cubierto, su principal garantía se encuentra en el remanente de los depósitos constituidos a favor -- del trabajador y de las aportaciones patronales subsecuentes al otorgamiento del préstamo; éstas ascienden al 60 % de dichos fondos y aporta-

ciones.

Por otro lado, al constituirse un crédito, ya sea para la adquisición o reparación, el trabajador se obliga de manera firme e irrevocable a garantizar el monto del crédito con una hipoteca, en primer lugar a favor del Fondo Nacional de la Vivienda; de esta forma se grava la casa que pretenda adquirir en propiedad o también la hipoteca puede recaer sobre el terreno en el que se va a erigir la construcción.

Además, en los casos de incapacidad total, permanente o muerte del trabajador, los créditos otorgados se encuentran cubiertos por un seguro cuyo costo será absorbido por el Instituto, de tal forma que si ocurren esos hechos, el trabajador o sus beneficiarios se encontrarán liberados de cualquier obligación derivada del préstamo.

De acuerdo a lo previsto por el artículo 49 de la ley del Instituto, se dará por vencido anticipadamente el plazo, cuando los trabajadores o sus beneficiarios sin previo aviso o consentimiento del Instituto enajenen las viviendas, hipotequen en segundo lugar los inmuebles a favor de otro acreedor, o incurran en los casos de rescisión que se consignen en los contratos respectivos.

## CONCLUSIONES

PRIMERA. - México es un país de larga tradición histórica y cultural, con un pasado agitado y difícil, actualmente con un desarrollo y - positivo creador. Cuenta con un grave problema, el aumento de población, el cual crea un crecimiento desmedido y anárquico en los centros urbanos y sobre todo, en aquellos donde la industria se ha concentrado aumentando en forma considerable el déficit de viviendas apropiadas.

Es indispensable procurar que la comunidad nacional, disponga de hogares higiénicos, con elementos materiales que proporcionen bienestar, ya que si se prescinde de ellos, nunca podremos obtener, de quienes habiten en lo insalubre, en lo insuficiente, una acción constructiva y de progreso.

El problema habitacional ha venido a constituirse al momento presente, en uno de los más generalizados y difíciles de resolver de todo el orbe.

Lo anterior, unido al éxodo de los habitantes del campo a

las ciudades, principalmente a la capital, ha traído como consecuencia - que en los principales Centros de nuestra República, la gran masa de pobladores viva en condiciones deplorables, a veces casi infrahumanas.

SEGUNDA. - Dos terceras partes de la población del país viven en comunidades rurales que carecen de todo, mientras que unos cuantos centros urbanos con el despilfarro de recursos y lujosas obras de embelecimiento, muestran las grandes paradojas de nuestra realidad.

La población en edad productiva que año con año se incorpora a la actividad económica, difícilmente encuentra ocupación remunerativa adecuada.

La desigualdad en la distribución del ingreso es una forma que obstruye la conquista de niveles superiores de desarrollo económico, mientras los patrones de consumo de las clases débiles se deterioran, - quienes detentan la mayor parte de la riqueza nacional viven en la opulencia con patrones de consumo de despilfarro.

TERCERA. - De lo expuesto en este trabajo, debemos considerar que las estadísticas nos presentan una situación muy grave y la observación de la realidad, también nos hace ver un panorama nada halagador en cuanto el problema habitacional. Basta observar las "ciudades perdidas" en la ciudad de México, conocer los "Fraccionamientos" de ciudad Netzahualcoyotl y "Cartolandia" en Tijuana, B. C. para pensar que el sistema económico del país debido a su integración, permite

grandes acumulaciones de capitales en unas cuantas manos.

Creemos y afirmamos que la empresa no es un feudo, ni está destinada a proporcionar única y exclusivamente beneficios a la clase patronal, sino por el contrario, es una Institución que debe asegurar un equilibrio justo y equitativo en la distribución de la riqueza entre el patrón y el trabajador.

CUARTA. - La solución al problema habitacional de los trabajadores, constituye una condición indispensable para la elevación de su nivel de vida.

Con las reformas a la Ley Federal del Trabajo y en particular a la fracción XII del artículo 123 Constitucional, se están obteniendo los frutos en materia habitacional, que en otros años eran simples esperanzas; ya que en la actualidad los trabajadores resultan beneficiados al obtener financiamiento para la adquisición de habitaciones cómodas e higiénicas por un lado, y por el otro, el derecho a un fondo de ahorro que les permita cubrir eventualidades futuras o bien contar con un pequeño patrimonio familiar.

QUINTA. - Con la creación del INFONAVIT, creemos también -- que se obtendrá un auténtico avance social, porque con él nace una institución perdurable.

Entendemos que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivien-



da para los trabajadores, es un organismo esencialmente de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Señalamos que técnicamente el Instituto, es un organismo público, descentralizado, ya que su creación obedece a la idea de que sea una corporación pública la encargada de atender una necesidad colectiva.

El INFONAVIT, ha sido dotado de graves responsabilidades a través de la facultad reglamentaria que se otorgó a su órgano máximo, por lo que sus actividades deberán estar muy bien marcadas y por su existencia y continuidad, como órgano de una política laboral y económica reivindicatoria de la riqueza, está condicionada a un buen desarrollo de sus actividades y a una intachable línea de conducta que observen sus funcionarios.

SEXTA. - La creación del INFONAVIT, no solo representa la solución nacional de un problema que no podía ser resuelto a nivel de cada empresa y de cada sindicato, sino que viene a dar vida y forma a una institución social cuya magnitud y porvenir, ha quedado patente en el México contemporáneo.

Ahora bien, para la resolución verdadera y eficaz al problema habitacional de los trabajadores en todo el país, es necesario incrementar los ingresos del INFONAVIT, mediante la elevación progresiva de la tasa del actual 5% en un uno por ciento anual, hasta llegar al tope

ideal que sería del 10% y así hacer realidad el sueño de todo trabajador, que es el contar con una casa propia, cómoda e higiénica.

Por lo que debemos consignar que el INFONAVIT, representa una conquista obrera y su meta esencial es hacerla realidad, constituyen do así el instrumento más efectivo, vigoroso y realista con que ha conta do México, para hacer frente al problema de la vivienda de los trabajado res.

## BIBLIOGRAFIA

- CARMONA FERNANDO. El problema de la vivienda en México. --  
Revista Investigación Económica. México  
1958.
- CUEVA MARIO DE LA. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. --  
Edit. Porrúa, S. A. México. 1972.
- ESPINOSA DEL RIO. Viviendas de protección oficial. Barcelo-  
na, España. 1971.
- FLORIS MARGADANT GUI LLERMO. El Derecho Privado Romano.
- FRAGA GABINO. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, -  
S. A. México 1969.
- GONZALES AVELAR MI-- GUEL. La Constitución de Apatzingan y otros es-  
tudios S. E. P. México, 1973.
- GOÑI MORENO JOSE MARIA. Derecho de la Previsión Social. Buenos  
Aires, Argentina. 1956.
- LARA SAENZ LEONCIO. La seguridad en el trabajo como funda---  
mento de la Previsión Social. Revista --  
Mexicana de Trabajo. Sept. a Dic. Méxi-  
co. 1971.
- LOPEZ GALLO MANUEL. Economía Política en la Historia de Méxi-  
co. Edit. Fondo de Cultura. México, --  
1965.

- LOYO GILBERTO La población de México. Estado actual y tendencias de 1960 a 1980. México. 1960.
- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. El Derecho Social. Edit. Porrúa, S. A. - México. 1967.
- Programa Buena Vivienda, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A. México. 1969.
- Revista Tiempo. La vivienda popular. Enero. México. 1972.
- ROBERTO FLORES JESUS La revolución como nosotros la vivimos. Edit. Talleres Gráficos de la Nación. México. 1963.
- TRUEBA URBINA ALBERTO El artículo 123. Edit. Laguna. México. - 1943.
- Nuevo Derecho del Trabajo. Edit. Porrúa, S. A. México. 1970.
- Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Edit. Porrúa, S. A. México. 1971.
- Comentarios de la Ley Federal del Trabajo. Edit. Porrúa, S. A. México. 1948.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. 1970.
- Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores. Edit. Porrúa, S. A. México. 1972.
- Ley Federal del Trabajo. 1970.
- Ley Federal del Trabajo, Reformas y Adiciones. México. 1972.