

LA VIVIENDA OBRERA Y LA EMPRESA EN MÉXICO

SUMARIO: I. *La ocupación territorial en Mesoamérica.* II. *Legislación y política en materia habitacional y de vivienda obrera: 1917-1970, y antecedentes.* III. *El primer sistema nacional de vivienda.* 1. *La Comisión Nacional Tripartita.* 2. *Modificación constitucional.* 3. *Reformas a la Ley Federal del Trabajo.* 4. *Expedición de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.* 5. *El INFONAVIT.* 6. *Algunos aspectos del sistema de financiamiento.* 7. *La naturaleza fiscal de la obligación patronal.* 8. *La resolución de las controversias.* 9. *La discutida reforma de enero de 1982.* IV. *Actualidad de la vivienda obrera en México*

I. LA OCUPACIÓN TERRITORIAL EN MESOAMÉRICA

Antes de orientar nuestra atención hacia el primer sistema nacional de vivienda, establecido realmente hasta la década de los años setenta del presente siglo, es preciso hacer un breve repaso histórico del proceso de ocupación habitacional del territorio mexicano. Estaremos así en condiciones de brindar un soporte al criterio consistente en que existe un vínculo indudable entre los modos humanos de irrumpir en el paisaje en busca de un *hábitat* y las directivas y estructuras sociales.

Diversas opiniones han sido externadas en relación con este rubro. Destacamos la de Armando Cisneros Sosa, que nos parece contundente por sus alcances generales. Expresa que la propiedad de la tierra ha sido uno de los pilares de las diversas sociedades a lo largo de la historia y que ha servido de parámetro para medir el grado de estratificación social existente en momentos determinados, puesto que feudo, latifundio, parcela, ejido, finca, son términos que nos remiten de inmediato a la relación suelo-sociedad y nos ayudan a ubicar las condiciones de vida de un sistema.¹

Durante los dos últimos milenios antes de Cristo, el sistema tribal prevaleciente en el área mesoamericana sentó las bases de la economía agrícola que serviría de sustento a las divisiones regionales de los diez primeros siglos siguientes. Dichas circunscripciones políticas habían llegado a la etapa propiamente urbana y luego a la "gran ciudad", si

¹ Cisneros Sosa, Armando, "Suelo urbano y segregación social" *habitación*, año 1, núms. 2 y 3, México, FOVISSSTE, abril-septiembre 1981, p. 9.

tomamos en consideración la época y el lugar.² Numerosos vestigios arqueológicos así lo demuestran; el valle central de México, los estados de Oaxaca y Veracruz, las tierras bajas del departamento guatemalteco del Petén y de Yucatán, por citar sólo algunos ejemplos.

El destacado especialista en sociología urbana Jorge E. Hardoy señala que la compleja vida religiosa y la presencia de sacerdotes y jefes, sin duda marcó el paso de la tribu del cacicazgo, de una sociedad igualitaria que había avanzado en la organización colectiva del trabajo e integrada horizontalmente hacia un sistema vertical jerarquizado. Así, el control del medio ambiente rural se intensificó, de acuerdo con el mismo autor, a costa de la pérdida de la independencia de las comunidades agrícolas originales. La consolidación de la organización social, la centralización de las decisiones de política económica, la organización del trabajo y su gradual especialización, así como la regulación del comercio, representaron el paso hacia un nuevo orden sociopolítico.

Por lo tanto, los centros urbanos de mayor relevancia se caracterizan por su amplitud sectorial y demográfica, pero de manera fundamental por tratarse de la sede de las instituciones de la teocracia dirigente. La primacía de Teotihuacan en la meseta central de nuestro país es el mejor ejemplo; también lo es de la segregación que se observó en el uso del espacio urbano a partir de la consolidación del poder de la realeza.

En lo que se refiere a la arquitectura civil y su tecnología, es sorprendente ver que existía desde el segundo milenio antes de Cristo, una disposición espacial bien planificada de templos, monolitos y centros ceremoniales. Testigos de calidad son las ruinas de San Lorenzo (1 200 a.C.) y las de La Venta (600 a.C.), ambas pertenecientes al área olmeca, región costera del Golfo de México.

Entre 1 500 y 600 años antes de Cristo, sobre todo en los siglos finales de este largo periodo, en el valle de México, en Oaxaca, en Hidalgo, en la circunscripción Puebla-Tlaxcala y en otros espacios mesoamericanos, la avanzada tecnología hidráulica fue el pivote de los mecanismos que se implantaron para la atención de aquel vertiginoso crecimiento de la demanda de producción agrícola, en una población que desbordaba rápidamente los perímetros urbanos. Esa situación —son palabras de

² Para este primer apartado utilizaremos constantemente el extraordinario trabajo de Jorge Hardoy intitulado "La construcción de las ciudades de América Latina a través del tiempo", que aparece en la revista *Problemas del Desarrollo*, año IX, núm. 34, mayo-julio 1978, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, pp. 83-118. En virtud de que la mayoría de los datos que incluiremos hasta el siglo XIX se desprenden del ensayo de Hardoy; por razones de honestidad intelectual y para no cansar al lector con frecuentes citas hemerográficas de la misma obra, indicaremos en la parte final de este capítulo las páginas que han sido de utilización más directa.

Hardoy— obligó a la elección de ciertos centros para cumplir funciones o, mejor dicho, para concentrar funciones que en su diversidad y creciente área de influencia no tenían precedentes.

La población precolombina, en materia de planificación urbana, no opinaba, sólo seguía órdenes, pues se trataba de “una actitud pública resultante de una decisión del Estado y sus alcances reflejaban la necesidad de ordenar los programas de gobierno en cuanto a disponibilidad de obreros...”³ Precisamente, de una plaza de grandes proporciones que bordeaba el área ceremonial por el sur, partían los palacios y casas reales que alojaron a la élite gobernante a partir del reinado de Moctezuma I.

La distribución del suelo urbano, actividad pública al fin, rompía con los usos existentes. Las ordenanzas de edificación sobre altura y demás características de las construcciones reflejan la segregación “que en el uso del espacio urbano de la capital azteca comenzó a evidenciarse a partir de la consolidación del poder de la realeza”. En muchos casos se trata de un medio ambiente artificial “construido por una élite para concentrar a la población y ejercer con mayor eficacia el control político y las funciones de administración, producción y comercio”.

Si damos un salto hasta el siglo XVI, encontraremos que entre 1520 y 1580 se produjo una urbanización febril en Latinoamérica a la que México no pudo ser ajeno. Pero en justicia hay que decirlo: las directrices metropolitanas relacionadas con el sistema urbano se apoyaron ampliamente en las experiencias precolombinas de los asentamientos indígenas.

Las *Ordenanzas de Descubrimiento y Población* expedidas por Felipe II en 1573, codificaban en ciento cuarenta y ocho artículos las cédulas reales, las instrucciones y otros documentos firmados por el propio soberano español y sus predecesores. Debe destacarse —como lo hace Hardoy— que la legislación lo único que hacía era reafirmar hechos producidos a muchos kilómetros de distancia del poder político y administrativo y en circunstancias no bien conocidas.

El Cabildo (institución clásica de la colonización hispana, encargado principalmente de la administración de las ciudades) monopolizó toda política de utilización del suelo urbano; y al mantenerse en la más absoluta indiferencia hacia los caminos y vías de comunicación, podemos decir que la vivienda rústica no formaba parte de sus preocupaciones, Ésta fue la tónica hasta 1870, ya que en la década que arrancó en el

³ Realmente se trataba de esclavos, pues como el mismo Hardoy nos refiere, el Templo Mayor de Tenochtitlan, construido por órdenes de Moctezuma I, entre 1641 y 1463, empleó mano de obra que abrumadoramente provenía de “esclavos capturados en campañas militares”.

año siguiente, la estructura espacial de México cambió radicalmente bajo el influjo de las redes ferroviarias y de transporte carretero que surcaron algunas de las áreas más fértiles del país.

Hemos arribado no sólo al siglo XIX; nos encontramos prácticamente en sus postrimerías y con un nuevo periodo fundacional. La fuerte inversión de capitales extranjeros y las migraciones europeas empujaron vigorosamente hacia la ampliación del espacio habitacional. El esquema de urbanización implantado por España y Portugal se consolidaba.⁴

II. LEGISLACIÓN Y POLÍTICA EN MATERIA HABITACIONAL Y DE VIVIENDA OBRERA: 1917-1970, Y ANTECEDENTES

Es útil y metodológicamente necesario el seguimiento de la voluntad política contenida en las promociones habitacionales de la burocracia gobernante. De suma importancia serán las referencias a las disposiciones legislativas en que aquélla (la voluntad política) encuentre cauce. Pero debemos aclarar, en coincidencia y con las palabras de José Francisco Ruiz Massieu, que en la época anterior a la Constitución de 1917, es decir, antes de que se configuraran las instituciones del nuevo régimen, se aprecian aportes legales en materia de vivienda, más como documentación de un propósito, que como instrumentos con ánimo de positividad y eficacia.⁵

Iniciaremos el detalle de antecedentes nacionales de la vivienda obrera con la "Ley sobre Trabajadores" expedida por el emperador Maximiliano, el día primero de noviembre de 1865. En relación con este ordenamiento, Néstor de Buen Lozano comenta que trató en particular de los trabajadores del campo al servicio de las haciendas; obligaba a proveerlos de habitación y agua e imponía el deber de crear escuelas, siempre y cuando en las fincas hubiere veinte niños en edad escolar, por lo menos.⁶

Un obligado alto en el camino, es el Programa de Partido Liberal Mexicano, inspirado por las ideas *antiautoritarias* de Ricardo Flores Magón y sus seguidores. En ese importante manifiesto del primero de julio de 1906, el punto número veintiséis proponía que los patrones brindaran alojamiento higiénico a los trabajadores.

⁴ Los datos que hemos manejado en la parte inicial de este ensayo, provienen, como lo anticipamos en la nota número dos, de un sistemático trabajo de Jorge E. Hardoy. Las páginas que invocamos con mayor frecuencia fueron: la 84, 85, 86, 87, 90, 91, 92, 93, 94, 96, 97 y 99.

⁵ Ruiz Massieu, José Francisco, "Fuentes legales de financiamiento a la vivienda popular", *Boletín Informativo*, núm. 23, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), México, 1974, p. 7.

⁶ Buen Lozano, Néstor de, *Derecho del Trabajo*, Porrúa, México, 1982, t. II, p. 225.

La *Ley sobre Casas de Obreros y Empleados Públicos* que expidió el gobernador Enrique C. Creel, el primero de noviembre de 1906, con radio de acción en la ciudad capital del Estado de Chihuahua y en las cabeceras de los distritos de la propia entidad, concedía el disfrute de una serie de inmunidades y exenciones a los trabajadores y burócratas que "edificaren casas con uso exclusivo para habitación". Las prerrogativas se hacían extensivas a los empresarios o compañías constructoras que se sujetaran a las bases que la ley contenía. Poco sabemos sobre la aplicación y los resultados de este ordenamiento que por vez primera y en forma sistemática trató de resolver el problema habitacional en la provincia mexicana, al ocuparse de dos importantes sectores de su población económicamente activa.⁷

El 18 de marzo de 1912, las fuerzas vivas de los Estados de Campeche, Guerrero, Michoacán y Tlaxcala se pronunciaron, en aquel ambiente de insurrección nacional, a través de un importante documento que se conoce como "Plan Político Social". Destaca José Francisco Ruiz Massieu que se trata de un testimonio de alto rango histórico y político de donde se recogería, entre otros elementos, la expresión "habitaciones higiénicas y cómodas", para ser incorporada en la fracción XII del artículo 123 de la Constitución de 1917.⁸

En el Pacto de la Empacadora, de 25 de marzo de 1912, Pascual Orozco introdujo la idea de que los propietarios de fábricas brindaran alojamiento a sus obreros, en condiciones higiénicas, para preservar su salud y enaltecer su condición.

El general José Agustín Castro, a la sazón gobernador y comandante militar del Estado de Chiapas, expidió, el 31 de octubre de 1914, la "Ley de Obreros"; este conjunto de disposiciones laborales imponía a la parte patronal la obligación de proporcionar habitaciones cómodas a sus trabajadores.

El Estado de Coahuila también fue escenario de un loable intento de solución al problema habitacional obrero, aunque circunscrito a los trabajadores agrícolas. El gobernador de la entidad federativa, Eulalio Gutiérrez, expidió, el 15 de septiembre de 1914, su famoso *Decreto sobre Salario Mínimo*; esta disposición determinaba, en su artículo cuar-

⁷ Felipe Remolina Roqueñí, destacado tratadista mexicano de temas laborales y de la seguridad social, hace una ligera referencia a esta Ley expedida por el Gobernador Creel; en *Reseña Laboral*, vol. I, núm. 2, junio de 1973. La colaboración de Remolina se encabeza como "La habitación de los trabajadores en México. Evolución legislativa". Por otra parte, en las páginas 28, 30 y 31 de la misma fuente hemerográfica, se reproduce el original del texto de disposiciones sobre la vivienda que se comenta.

⁸ Ruiz Massieu, José Francisco, *op. cit.*, p. 8.

to, que los patrones deberían proporcionar *gratuitamente* habitaciones cómodas e higiénicas.

Destaca Ruiz Massieu el decreto expedido por Gustavo Baz el 10 de marzo de 1915, para establecer la Colonia de la Industria, al sur de la ciudad de Toluca. Los predios se destinarían gratuitamente —artículos cuarto y quinto— a los trabajadores más “probos” y necesitados, así como a los propietarios afectados por obras de alineamiento y ampliación. El mismo autor pone énfasis en la parte del decreto que determina que “el Ejecutivo favorecerá por medio de leyes apropiadas y de concesiones equitativas, la formación de empresas que tengan por objeto facilitar, sobre bases liberales, la construcción de fincas en los lotes de la repetida Colonia”.⁹

No puede ignorarse el *Proyecto de Ley sobre Contrato de Trabajo* de Rafael Zubarán Capmany del 12 de abril de 1915, que incluía soluciones al problema habitacional obrero, igualmente merecen un amplio reconocimiento la Ley del Trabajo del gobernador jalisciense Aguirre Berlanga del primero de enero de 1916 y la Ley del Trabajo del gobernador de Coahuila Gustavo Espinosa Mireles, de 27 de octubre del mismo año.

A partir de este párrafo iniciamos un tránsito que detendremos en 1970, precisamente antes de lo que hemos llamado *el primer sistema nacional de vivienda*, rubro del tercer capítulo de nuestro ensayo.

Son frecuentes los análisis en los que la órbita de la política y la problemática habitacional aparecen completamente desligadas. Los conocedores de la sociología urbana descuidan a la norma como cauce y expresión de la política; los juristas que practican algún enfoque sobre la vivienda, discurren en un medio descontextualizado, es decir, se olvidan de que la parcelización de las ciencias sociales se dirige a la colaboración en el estudio de las cuestiones sociales y en la propuesta de soluciones.

Aunque no se trata —de ninguna manera— de un análisis jurídico, un interesante trabajo de Manuel Perló Cohen constituye el mejor ejemplo, entre la bibliografía mexicana, de cómo se vincula la política con ciertos sistemas habitacionales, pues “uno de los objetivos centrales... consiste en bosquejar un cuadro de las (sus) interacciones y mutuos condicionamientos”.¹⁰

⁹ Ruiz Massieu, José Francisco, *op. cit.*, p. 9.

¹⁰ Perló Cohen, Manuel, “Política y vivienda en México, 1910-1952”, *Revista Mexicana de Sociología*, año XLI, vol. XLI, núm. 3, julio-septiembre 1979, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, p. 769. Recurrirémos constantemente a este documentado análisis; y por las razones que expresamos en las notas 2 y 4, en relación con el ensayo de Jorge E. Hardoy, en la parte final de este segundo apartado indicaremos las páginas que invocamos con mayor frecuencia.

Tres sistemas de vivienda —como lo hace Perló— estarán presentes, en nuestro trabajo, hasta el año de 1970; se trata del “sistema de vivienda arrendada, particularmente la ubicada en la zona central de las ciudades; el sistema de vivienda estatal y los asentamientos conocidos como *colonias proletarias*”. Se nota una ausencia ostensible: la de la vivienda “contractual”, o sea la vivienda producto de las relaciones obrero-patronales: la vivienda que quienes son dueños de capital deberían proporcionar a quienes se ven precisados a vender su fuerza de trabajo. De esa vivienda, de la que tibiamente nace en un sistema nacional (INFONAVIT, FOVISSSTE, etcétera), en los albores de los años setenta, nos ocuparemos a partir del tercer capítulo.

Corría el mes de septiembre de 1914; Carranza, cabeza reconocida y visible del movimiento constitucionalista, se consolidaba, y en su campaña hacia la institucionalización incluía claros objetivos programáticos de los que la solución al problema habitacional formaba parte. Precisamente en ese mes y año emitió un decreto favorable a los inquilinos con renta inferior a cincuenta pesos mensuales.

Después de la ruptura de Villa con Carranza, que brotó en la Convención de Aguascalientes, y bajo el fuerte acoso de las tropas del primero, el llamado “Primer Jefe” instaló su gobierno en el puerto de Veracruz. En enero de 1915 decretó como nulos todos los aumentos de las rentas en las casas habitación de dicha ciudad; esta acción se articuló con otra disposición sobre la materia emitida seis meses después por el gobernador veracruzano Cándido Aguilar, quien hizo extensiva la medida a toda la entidad federativa.

En su búsqueda de apoyo popular, Carranza no descuidaba al sector inquilinario. A través de su ministro de Justicia, Roque Estrada, fueron tomadas algunas medidas, apenas iniciado el año de 1916; consistían en que “sólo pudiera entablarse el juicio de desahucio cuando las rentas mensuales fueran superiores a cincuenta pesos; y en el caso de que al juez le constara la honorabilidad del inquilino, se suspendía el lanzamiento”. El gobernador del Distrito Federal, general César López de Lara, decretó, como medida complementaria, “que las fincas urbanas no podían arrendarse a un precio superior al correspondiente al primero de abril de 1916, bajo multa de trescientos a quinientos pesos”.¹¹

El pacto Carranza-sectores populares se desmoronaba rápidamente. En el mismo año de 1916 se produjo un giro favorable a los detentadores de la propiedad raíz. Septiembre vio la luz con un decreto de

¹¹ Los entrecomillados que utilizaremos —muy escasamente— en este segundo capítulo, pertenecen, sin excepción, a la obra ya citada de Manuel Perló Cohen. Reiteramos que en la nota final del capítulo aparecerán las páginas respectivas.

ley de pagos que derogaba la medida del general López de Lara y permitía, desde el mes de noviembre, un alza en los alquileres de todas las fincas urbanas.

La reacción de los sectores afectados no se hizo esperar; en las ciudades de México, Mérida y Veracruz se formaron organizaciones y sindicatos de inquilinos que enfrentaron abiertamente aquel viraje antipopular. Acota Manuel Perló que la rebelión inquilinaria, que alcanzaría su máxima expresión en la siguiente década (1920-1930), comenzaba a abrirse paso en la historia del país.

Aunque en el Congreso Constituyente de 1917 casi se dejó de lado al problema inquilinario,¹² la lucha de los sectores directamente afectados tuvo un reflejo de solidaridad clasista en el texto de la Constitución General de la República. La inicial fracción XII del artículo 123 constitucional se circunscribía al señalamiento de que en las negociaciones ubicadas fuera de las poblaciones, o dentro de ellas, cuando los patrones ocuparan un número de asalariados mayor de cien, tendrían la obligación de proporcionarles habitaciones cómodas e higiénicas, previendo que los empleadores podrían cobrar las rentas respectivas, siempre que no excedieran del medio por ciento mensual del valor catastral de las viviendas.

Podemos observar que no obstante que la combatividad de los inquilinos colocó en el texto constitucional una disposición favorable a los asalariados, estuvo ausente el espíritu del liberalismo social que sesenta años atrás encabezara el inolvidable Ignacio Ramírez "El Nigromante". Lo más que se logró, a pesar de la fogosidad de diputados como Mújica, Jara y Victoria, fue una disposición con fuertes ingredientes del derecho civil y por ende mercantilizada, que, además, tardó muchos años en ser reglamentada si consideramos que fue a partir de 1920 cuando unas cuantas entidades federativas expidieron leyes reglamentarias sobre el trabajo; podemos citar a Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango y Guanajuato.^{12 bis}

En realidad, la Carta Magna de 1917 incluyó otro precepto sobre la problemática habitacional obrera. La fracción XXX del artículo 123 consideraba de utilidad social la formación de cooperativas destinadas a la construcción de casas cómodas e higiénicas para ser adquiridas en propiedad por los trabajadores. Lamentablemente el cooperativismo

¹² Como referencia encontramos el proyecto de Ley Inquilinaria elaborado en septiembre de 1917 por el diputado Filiberto Villarreal y presentado con el carácter de iniciativa legal, Mújica y otros diputados apoyaron el proyecto, pero éste no pasó de la segunda lectura en la Cámara. Villarreal insistió en el mes de octubre: de poco sirvieron la simpatía de la Liga de Inquilinos del Distrito Federal y las modificaciones introducidas en el texto inicial.

^{12 bis} Véase Ruiz Massieu, *op. cit.*, p. 12.

en México siempre ha seguido una trayectoria zigzagueante; no podemos desconocer que algunos intentos han prosperado, pero a nadie se oculta que importantes experimentos cooperativistas han fracasado por la intervención del "manto protector" del paternalismo estatal.

En diciembre de 1920 se inició la gestión administrativa del general Álvaro Obregón. En lo político la tónica era auspiciar demandas y peticiones sociales, pero sometiéndolas a la tutela y decisión gubernamentales. En lo que respecta a nuestro tema y desde la perspectiva económica, una casta terrateniente urbana de "hijos de la revolución" acaparaba la propiedad raíz en amplias áreas del país. Perló Cohen, al citar a Arnaldo Córdova, destaca en esta fracción de propietarios de inmuebles, a los generales Plutarco Elías Calles y Juan Andrew Almazán, así como al mediatizador del movimiento obrero de los años veinte: Luis N. Morones.

En un rápido repaso, veamos cuáles fueron los movimientos inquilinarios más destacados desde el inicio de los años veinte.

Para quien se haya acercado a los temas habitacionales en nuestro país, la gesta inquilinaria de 1922 en el puerto de Veracruz, se traduce en una referencia ineludible, junto con el carismático líder que la encabezó; los referimos a Herón Proal,¹³ mejor conocido como el "Lenin Mexicano" o como el "Zapata Urbano". Este movimiento se extendió a la mayoría de ciudades del Estado de Veracruz y contó con el respaldo del popular gobernador Adalberto Tejeda; sin embargo, como ante los ojos de la Federación —léase de Obregón— las peticiones inquilinarias no habían recibido ni la venia ni el cauce oficiales, se desató una brutal represión que desembocó en el encarcelamiento de los líderes.

El general Tejeda reaccionó ante la autoritaria actitud del "centro" y decretó una ley inquilinaria que, a pesar de la buena intención, no tuvo el vigor esperado, "ya que no abarcaba al conjunto de la vivienda arrendada sino únicamente a las casas habitación con rentas inferiores a los 100 pesos mensuales y situadas en la parte central de la ciudad".

En Mérida, ciudad del sureste, la actividad inquilinaria parece que

¹³ José E. Iturriaga tiene un comentario de reconocimiento para este conductor de masas inquilinarias: "... cuando la ciudad de México apenas llegaba al millón de habitantes, allá por 1922, surgió una especie de Emiliano Zapata urbano que jefaturó un vigoroso movimiento inquilinario. Se trataba de un sastre anarquista llamado Herón Proal. El lema de combate que solía emplear este líder hidalguense rezaba así: *la casa es de quien la habita*. Promovió una huelga de pago de rentas apoyado por 30 mil inquilinos; pero su fracaso posterior lo condujo a la cárcel de Belén donde hubo de realizar parcialmente sus ideales redentoristas..."; véase la obra colectiva *Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda*, Porrúa, México, 1977, p. 21.

tuvo un mejor desenlace. Felipe Carrillo Puerto, dirigente político de avanzadas convicciones sociales, expidió en el año de 1922 un decreto que satisfizo a la mayoría de los arrendatarios de vivienda.

En la ciudad de México los inquilinos organizados se batieron en una correlación de fuerzas muy desfavorable. Durante los años que van de 1922 a 1924 enfrentaron gallardamente al que Perló llama "bloque de propietarios inmobiliarios"; en dicho lapso se presentaron dos proyectos de leyes inquilinarias que no prosperaron, a pesar del consistente apoyo del Partido Nacional Agrarista, del Sindicato de Inquilinos del Distrito Federal y de un grupo de diputados encabezados por Nequib Simón, Carlos Puig y Casauranc, y Genaro V. Vázquez.

Con Álvaro Obregón encontramos el primer atisbo de lo que se puede llamar *sistema de vivienda estatal* definido por Perló como "un sistema en el cual la promoción habitacional surge directamente bajo el auspicio legal y económico del Estado y se destina a una clase o sector social también seleccionada por él mismo". En efecto, desde 1921 había presentado su Proyecto de Seguro Social donde se creaba un impuesto —así lo relata Luis N. Rubalcava Rosas— que no debía exceder del 10% adicional, constituido por todos los pagos que se devengaran en territorio nacional por concepto de trabajo, con el fin de constituir una reserva del Estado para atender con ella los derechos fijados por la Constitución en favor de los trabajadores. Los fondos de reserva creados con estos impuestos, serían invertidos en instituciones de crédito que, atendiendo al desarrollo de la riqueza pública, construyeran habitaciones en condiciones tales que pudieran ser adquiridas por los trabajadores.¹⁴ Las casas se pagarían a plazos de 10, 15 y 20 años, como renta; contaban también con un seguro de vida para casos de fallecimiento del agraciado con el crédito habitacional.

Los diez millones de pesos que el Congreso de la Unión le autorizó a Álvaro Obregón en el año de 1921, se invirtieron íntegramente en la creación del fraccionamiento Ex-hipódromo de Peralvillo donde se construyó una colonia para obreros. Pero no se trataba de una clase de obreros cualquiera, sino de la CROM (Confederación Regional Obrera Mexicana),¹⁵ cúpula sindical adicta al régimen y que en el periodo

¹⁴ Rubalcava Rosas, Luis N., "El derecho a la vivienda", en la obra colectiva *Los derechos sociales del pueblo mexicano*, coordinada por Enrique Álvarez del Castillo, Librería de Manuel Porrúa, México, 1978, t. II, pp. 648-649.

¹⁵ El ingenio popular se transforma en ocasiones en válvula de escape ante la opresión política, la demagogia y la injusticia económica. Cuando la CROM conoció sus días de gloria en una larga luna de miel con el régimen callista, en los corrillos del comentario político se decía que las siglas, más que simbolizar a la organización gremial, significaban, según que su lectura fuera de izquierda a derecha y viceversa: *Cómo Roba Oro Morones y Más Oro Roba Calles*.

inmediato posterior (de Plutarco Elías Calles) colocó a su dirigente máximo, Luis N. Morones, nada menos que en una cartera ministerial.

Durante el cuatrienio (1924-1928) del presidente Plutarco Elías Calles, los movimientos inquilinarios recibieron golpes realmente brutales. Por ejemplo, en 1924 se ordenó la reaprehensión del líder Herón Proal y, como consecuencia, se modificó la ley de mayo de 1923 decretada por Tejeda, en Veracruz, permitiéndose el aumento de las rentas del 6 al 10% en relación con el valor catastral de las viviendas. La promoción de la vivienda estatal, en cambio, aunque no fue muy cuantiosa, presenta el fenómeno de la corporativización ya observado con Obregón; la recién creada Dirección de Pensiones Civiles destinó todos sus créditos habitacionales a los trabajadores al servicio de los poderes oficiales, "única fuerza organizada, además del ejército —expresa Perló citando a Arnaldo Córdova—, con la que directamente podía contar el gobierno".

El día seis de septiembre de 1929 apareció publicada en el *Diario Oficial* la disposición que federalizaba la facultad de legislar en materia de trabajo. El siguiente paso fue acabar con la dispersión de criterios contenidos en las leyes laborales de las entidades federativas expedidas en ejercicio de la facultad constitucional concurrente. La Ley Federal del Trabajo de 18 de agosto de 1931, ansiado ordenamiento unificador, prácticamente se limitó a reiterar la fracción XII del artículo 123 constitucional. Los titulares del Ejecutivo Federal y los de los miembros del Pacto Federal, nunca llevaron a feliz realización las disposiciones del artículo 111 de la propia Ley, en el sentido de que fijarían los términos y condiciones para que los patrones proporcionaran a los asalariados habitaciones cómodas e higiénicas.

En el periodo que va de 1928 a 1934, conocido como el *maximato* (las funciones ejecutivas de la administración eran realmente ejercidas por Plutarco Elías Calles—"Jefe máximo de la revolución"—y no por el presidente en turno),¹⁶ los inquilinos fueron abandonados a su suerte y las movilizaciones y huelgas de pago estuvieron a la orden del día; sin embargo, gran parte de las masas inquilinarias fue orientada hacia el incoloro sector popular del Partido Nacional Revolucionario (PNR).

En cuanto a la promoción de la vivienda estatal, la tónica no sufrió variación alguna. Todas las entregas de conjuntos habitacionales fueron captados por la burocracia; ejemplos hay muchos: la adjudicación de 108 casas construidas en Balbuena por el Departamento del Distrito

¹⁶ Otra vez el ingenio popular. La gente expresaba, en relación con la casa del titular del Ejecutivo: "aquí vive el presidente y el que manda vive enfrente".

Federal a trabajadores magisteriales,¹⁷ otros trabajadores gubernamentales recibieron los grupos de casas construidos en la hacienda de San Jacinto y en "La Vaquita". Sin embargo, Luis N. Rubalcava Rosas, aunque no expresa si los fondos eran de origen estatal, aclara que las primeras promociones de vivienda obrera realizadas en el *maximato* recayeron en trabajadores de "La Tolteca" y la unidad "El Buen Tono", gracias a las gestiones del entonces secretario general de la Federación de Trabajadores del Distrito Federal, Jesús Yurén.¹⁸

Durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas (1934-1940) dos modalidades habitacionales que a estas alturas nos resultan conocidas, fueron prácticamente hechas de lado; nos referimos a la vivienda arrendada y a las promociones de vivienda estatal. La atención del régimen se centró en las llamadas *colonias proletarias*, asentamientos que en muchas ocasiones eran irregulares, y que no obstante algunos funcionarios toleraban y auspiciaban. Pero en muchos casos —no queremos decir con esto que en la hipótesis anterior las familias sin techo que obtenían un lote resultarían perjudicadas— la vía fue completamente legal: se recurrió a la figura de la expropiación y miles de parcelas para construir viviendas fueron repartidas.

Como salta a la vista, el tipo de vivienda que constituye nuestro objeto de estudio: la vivienda producto directo de las relaciones obrero-patronales, permaneció en el desván del olvido de la administración cardenista. No se le pueden pedir peras al olmo: se optó por la variante de las colonias proletarias porque en ella se encontró la mejor válvula de escape para el agudo problema habitacional. Y si partimos del nombre mismo, "colonias proletarias", estaba muy acorde con la política social del régimen y le daba gran espectacularidad a la medida; no nos podemos engañar: la política habitacional del admirado divisionario de Jiquilpan, al mismo tiempo que refleja los trazos avanzados de su régimen muestra las limitaciones de clase que le imponía la circunstancia histórica.¹⁹

En el régimen de Manuel Ávila Camacho, 1940-1946, se apuntaló al sistema de vivienda arrendada a través de los famosos y discutidos decretos de congelación de rentas; las colonias proletarias continuaron

¹⁷ Debemos señalar que mientras la adjudicación de este grupo de 108 viviendas se produjo en 1932 de acuerdo con los datos de Moisés González Navarro que Manuel Perló Cohen, otro autor, Luis N. Rubalcava Rosas (*op. cit.*, p. 649) expresa que fue en 1930.

¹⁸ Rubalcava Rosas, Luis N., *op. cit.*, p. 649.

¹⁹ Manuel Perló Cohen, además del ensayo ya citado (ver nota 10), desarrolló otro, de suma utilidad para el análisis del problema de la vivienda durante el sexenio 1934-1940. Se trata de "Estado, vivienda y estructura urbana en el cardenismo", en *Cuadernos de Investigación Social*, núm. 3, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 1981, 85 pp. Recomendamos muy señaladamente su lectura.

en el centro de atención de un gobierno que en su afán de curar las "heridas" inferidas por el anterior y de instaurar a nivel nacional una política conciliatoria, introdujo graves elementos de claudicación. Sin embargo, el llamado "Presidente Caballero" que se declaró creyente (profesaba la fe y practicaba la religión católicas) sorprendió a quienes presenciaban y criticaban la demolición de gran parte de la obra cardenista: el 19 de noviembre de 1941 apareció publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el Acuerdo que crea (ba) el Comité Intersecretarial de la Habitación para Trabajadores.

La creación del Comité Intersecretarial era la primera de tres medidas que serán comentadas brevemente. En el acuerdo de referencia, los *considerandos* expresaban que la mejor manera de cumplir con los dictados constitucionales contenidos en la fracción XII del artículo 123 y reiterados por la Ley Federal del Trabajo, era la construcción de colonias obreras dotadas con todos los servicios que implica un centro urbanizado; se recomendaba a la Comisión Nacional de Habitación, instituida previamente, que asesorara al organismo de carácter ejecutivo recién creado e integrado por los departamentos de Salubridad Pública y del Distrito Federal, así como por las Secretarías de Asistencia Pública, de Hacienda y Crédito Público y del Trabajo y Previsión Social.

El *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1941 incluyó, por fin, el Reglamento de la Fracción III del artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo. Se reconocía en la parte introductoria del documento que el problema habitacional del obrero mexicano había "permanecido retardado en su aspecto de realización"; pero, algo importante, y muy a tono con un régimen que en sus afanes de conciliación cambiaba la inclinación de la balanza social: se procedía "en forma de no violentar los intereses de los propietarios de las fuentes de producción".²⁰ Dos soluciones se contemplaban para tan apremiante cuestión: a) el caso de que el patrón cumpliera con la obligación constitucional, haciendo construir por su cuenta las casas de sus trabajadores; b) el caso de que el patrón que no pudiera o no deseara emprender la construcción de casas, tomara en arrendamiento inmuebles para ese mismo objeto. Debe hacerse notar que el ámbito competencial de la disposición que se comenta estaba circunscrito a las empresas de jurisdicción federal, y establecía cuatro clases de trabajadores: permanentes, periódicos, temporales y ambulantes; las habitaciones, en razón del tipo de construcción, se clasificaban en unitarias, semicolectivas familiares, semicolectivas individuales y colectivas.

²⁰ Véase la parte final del primer párrafo del único considerando de dicho Reglamento.

Remata la preocupación del régimen avilacamachista por la vivienda obrera, el "Reglamento de la fracción III del artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo, para empresas que no sean (fueran) de jurisdicción federal". Este acto de gobierno no iba más allá del radio político del Distrito Federal e involucraba en la acción burocrática a la Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social y al Departamento del Distrito Federal; reconocía, además, las mismas clases de trabajadores y la misma clasificación de habitaciones que el reglamento del 31 de diciembre de 1941.

Todo este andamiaje jurídico se derrumbó estrepitosamente. Razones que se pueden imputar al desconocimiento del sistema jurídico del Estado mexicano por parte de los responsables —incluido el presidente Ávila Camacho— de la conducción del área ejecutiva federal, llevaron a la Corte Suprema a conceder la protección de la justicia federal a los quejosos (la clase patronal) que se inconformaron con las medidas habitacionales. En efecto, la Cuarta Sala de la Corte falló casi todos los juicios interpuestos, en el expediente de amparo en revisión 3376/942-2a., Fibras Artificiales y Algodones, S. A., modificando la resolución de sobreseimiento dictada por el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Puebla.

Néstor de Buen Lozano aclara que en el fondo —son sus palabras— la cuestión planteada atendía a un problema constitucional, esto es, si el presidente de la República podía reglamentar lo ya reglamentado por el legislador ordinario al dictar la Ley Federal del Trabajo; y transcribe la parte conducente de la ejecutoria de la Corte en el sentido de "que el presidente de la República, de acuerdo con el artículo 89, fracción I (de la Constitución Federal), no puede más que proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión; por lo cual no pudo expedir ni promulgar el Reglamento de la fracción III del artículo 111 de la ley de la materia...".²¹

Este esfuerzo legislativo fallido, se tradujo en el mejor pretexto de las dirigencias empresariales para justificar el incumplimiento de la obligación constitucional en materia de vivienda obrera. La burocracia política, por su parte, en medio de un gran desconcierto, no acertaba a proponer una solución viable.²²

²¹ Buen Lozano, Néstor de, *op. cit.*, pp. 257-258. En lo que se refiere al Acuerdo que crea el Comité Intersecretarial de referencia véase *Trabajo y Previsión Social*, t. XI, núm. 47, México, 1941, pp. 9-12.

²² Al seguir todo el proceso legislativo que desembocaría en la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, encontramos continuas referencias a la reglamentación avilacamachista, pero ninguna alude al problema constitucional ni a la reacción patronal que la invalidaron. Puede verse, como ejem-

Miguel Alemán Valdés (1946-1952), un civil en la titularidad del Poder Ejecutivo después de varios militares, propició, con un manejo populista, la expansión de las colonias proletarias; reforzó el sistema de rentas congeladas en la ciudad de México, al prorrogar en 1947 el decreto de 1942 e hizo que reapareciera en la escena con gran vigor —*un nuevo fenómeno*, lo llama Perló Cohen— la promoción de vivienda estatal. Esta última modalidad de política habitacional se canalizó hacia el amplio sector de los trabajadores burocráticos y, circunstancialmente, después de la escisión que se produjo en el seno de la CTM (Confederación de Trabajadores de México) en 1947, hacia un pequeño grupo de ferrocarrileros y electricistas.²³

El presidente Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), aunque sin modificar la determinación original de la fracción XII del artículo 123 constitucional —consistente en que aquellas negociaciones ubicadas fuera de las poblaciones, o dentro de ellas, que ocuparan un número de asalariados mayor de cien, tendrían la obligación de proporcionarles habitaciones cómodas e higiénicas, con la posibilidad de cobrar por concepto de renta, como máximo, el cinco por ciento del valor catastral de las viviendas— promovió una reforma que recayó en el segundo párrafo de la fracción III del artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo. La modificación autorizaba al Ejecutivo Federal y a los de las entidades federativas, en su caso, para que, “atendiendo a las necesidades de los trabajadores, a la clase y duración del trabajo, al lugar de su ejecución y a las posibilidades económicas de los patrones”,²⁴ *expidieran un reglamento* para que éstos cumplieran con la obligación constitucional. Ni el presidente de la República ni los gobernadores expidieron jamás dichos reglamentos. Estéril reforma legal que se doblegaba ante el embate del más identificado e identificable factor real del poder.

plo, las páginas 62, 117, 179 y 230 de *Revista Mexicana del Trabajo*. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, núms. 2-3, abril-septiembre 1972. Este volumen contiene todas las discusiones parlamentarias desprendidas del Diario de los Debates de las cámaras legislativas.

²³ Como prometimos en las palabras finales de la nota número 10, a continuación relacionaremos las páginas del trabajo de Manuel Perló Cohen de que echamos mano con mayor frecuencia, para informar de las vicisitudes de las masas inquilinarias y de los sistemas habitacionales ensayados desde 1910 hasta 1952. La obra, no está por demás repetirlo, es “Política y vivienda en México, 1910-1952”, *Revista Mexicana de Sociología*, año XLI, vol. XLI, núm. 3, julio-septiembre 1979, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM; pp. 770; 772 a 784; 786 a 789; 794-795; 799-802 a 807 y 813-816.

²⁴ Véase el *Diario Oficial de la Federación* del lunes 31 de diciembre de 1956. Debe decirse que un poco antes, en 1953, según datos de Pedro Ramírez Vázquez, el IMSS inició la construcción de vivienda en renta para empleados. En 1954 creó el Instituto Nacional de la Vivienda, “primera institución dedicada específicamente a vivienda”. Véase: “El derecho a la vivienda”, en la obra colectiva *Los derechos sociales del pueblo mexicano*, Librería de Manuel Porrúa, México, 1978, p. 629.

Desde el año de 1960, el presidente Adolfo López Mateos pensó en una nueva Ley Federal del Trabajo que recogiera los derechos habitacionales de los obreros. El Anteproyecto de Ley, de 1967, además de incluir la ya conocida solución que consistía en el arrendamiento de las viviendas cuya renta no sería mayor del seis por ciento, contemplaba planes y condiciones de financiamiento para que los trabajadores desvinieran propietarios. El sector empresarial reaccionó en forma airada; un sistema viable de vivienda seguía esperando, no así la paciencia obrera.

Un total de dieciocho artículos, del 136 al 153, destinó la Ley Federal del Trabajo de 1970 —que derogaba a la de 1931— a la problemática habitacional de los obreros. Dos eran las hipótesis de las que dependía el cumplimiento de la obligación patronal: *a*) cuando los centros de trabajo estuvieran ubicados fuera de las poblaciones; *b*) cuando las empresas tuvieran una plantilla superior a cien trabajadores.

La solución recogida en 1970 se apoyaba todavía en el mecanismo civilista del arrendamiento, y sólo dejaba una rendija para la adquisición en propiedad de las habitaciones mediante una aportación empresarial que de ninguna manera quedaba definida (artículo 145, fracción V).

La posibilidad de obtener un crédito habitacional se limitaba a los trabajadores de planta con antigüedad mínima de un año. Otro elemento limitante en la nueva ley, se tradujo en la determinación de las empresas “fuera de la población”, al calificar como tales a las que distaran más de tres kilómetros de los centros urbanos; o que, ubicadas dentro de un radio menor, no contaran con un servicio permanente de transportes.

Diversas críticas, fundadas la mayoría, se enderezaron en contra de los nuevos criterios legales. Destacaremos las de José Francisco Ruiz Massieu, quien opina que a muchas empresas les convino más “proporcionar transporte que vivienda a sus trabajadores y que éstos, en consecuencia, no vieran atendida su necesidad habitacional”. Por otra parte, agrega, de la cantidad de trabajadores ocupados en una empresa no solamente no se puede derivar la necesidad habitacional de los obreros sino que tampoco es posible establecer la capacidad financiera de aquélla, como para determinar si posee los recursos suficientes para cumplir obligaciones en materia de vivienda. En esas circunstancias —continúa Ruiz Massieu—, las empresas que utilizaban más maquinaria y menos fuerza de trabajo no hubieran quedado obligadas a proporcionar viviendas en tanto que las que tenían una composición a la inversa, verían elevada su carga financiera al ser sujetos de la obligación habitacional. El resultado bien pudo haber sido que en un afán

de atender las necesidades habitacionales de un número importante de trabajadores —es cita textual—, se provocara un problema mayor: mover a las empresas a reducir su planta de trabajadores, a base de utilizar más equipo, para no pasar de cien trabajadores; sustituir empleados de planta por eventuales; despedirlos antes de un año de contratados para evitar que sus empleados se colocaran en la hipótesis del artículo 139 o acudir al truco jurídico de desdoblarse en varias personas distintas.²⁵

Además, la actualización del cumplimiento de la obligación habitacional era diferida a través de una serie de facilidades contempladas por el artículo 151 de la Ley Federal del Trabajo, medidas en las que se hubieran refugiado casi todos los patrones de no haberse institucionalizado, desde el 24 de abril de 1972 (fecha de publicación de la Ley del INFONAVIT), el sistema que analizamos a partir del capítulo siguiente.

III. EL PRIMER SISTEMA NACIONAL DE VIVIENDA

Hablamos de sistema nacional de vivienda porque por primera vez se tuvo en mente un conjunto de reglas y procedimientos para que una añeja aspiración social recogida por la Constitución de 1917 transitara en forma organizada hacia su solución.

Nos encontramos (1982) a diez años de la institucionalización programática del sistema de vivienda. Y si lo podemos llamar así por sus normas y principios, no lo es integralmente por sus resultados. Se han dado avances espectaculares en la materia que nadie debería desconocer en un afán deturpador; pero los progresos se quedan cortos ante el volumen de la necesidad.

La solución englobó a tres importantes sectores de la vida nacional y se canalizó a través de tres fondos de ahorro y financiación: a) el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (FONAVIT), que tiene como centro de atención a la población económicamente activa en el campo de las labores productivas en general; b) el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE) para los trabajadores al servicio de los poderes federales, del Departamento del Distrito Federal y de las instituciones que por disposición legal o por convenio (UNAM, por ejemplo) deban orientar la prestación a través de dicho Fondo; c) el Fondo de la Vivienda Militar (FOVIMI). Sólo un sector, el de familia más numerosa: los no asalariados, no fue tomado debidamente en cuenta. Permanece en un interminable compás de espera.²⁶

²⁵ Ruiz Massieu, José Francisco, "La seguridad social y la vivienda", *Anuario Jurídico*, VII, 1980, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 189-190.

²⁶ Luis N. Rubalcava Rosas propone un interesante *proyecto de Fondo para la*

En el inciso cinco, que hemos intitulado "EL INFONAVIT", nos ocuparemos del fondo de la vivienda para los trabajadores en el campo de la producción económica. En cuanto al Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y el Fondo de la Vivienda Militar (FOVIMI), diremos que se trata de cantidades acumuladas que no son manejadas por organismos paraestatales expresamente constituidos, sino que se administran por entidades desconcentradas del ISSSTE y del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.²⁷

Se avistaba un nuevo horizonte y la dispersión de esfuerzos se reducía. Tomemos en cuenta que tan sólo en 1970 los siguientes organismos federales reiteraban acciones sobre vivienda de interés social que desembocaban en la anarquía: el Instituto Nacional de la Vivienda —diferente del INFONAVIT—, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), la Comisión Constructora e Ingeniería Sanitaria de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, el Departamento del Distrito Federal, la Comisión Federal de Electricidad, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), el entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización —ahora Secretaría de la Reforma Agraria—, las Fuerzas Armadas y diversas asociaciones nacionales hipotecarias. Inmediatamente después (1971) surgió el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO),²⁸ sin que olvidemos a algunos fideicomisos como el de Remodelación Urbana

Vivienda de los no asalariados, que se integraría con un 5% de las reservas técnicas de las compañías de seguros, con un porcentaje de las captaciones bancarias, con una sobretasa de un 15% sobre diversos derechos, impuestos y operaciones translativas de dominio en las entidades federativas, con créditos de instituciones como BANOBRAS y Nacional Financiera, así como con créditos bien garantizados por el sector público federal y provenientes del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Véase *op. cit.*, pp. 666-667

²⁷ Para ampliar estas informaciones pueden consultarse los ejemplares del *Diario Oficial de la Federación* de los días 10 de noviembre de 1972 y 8 de diciembre del mismo año, en donde aparecen las reformas al Apartado "B" del artículo 123 constitucional, así como a las leyes del ISSSTE, del ISSFAM y de la Dirección de Pensiones Militares. En especial se recomienda la lectura de los artículos 54A a 54Z de la Ley del ISSSTE y del 99 al 126 de la Ley del ISSFAM.

²⁸ Este organismo se encuentra en liquidación desde enero de 1982 (v. *Diario Oficial*, 7 de enero). Para sus trabajadores se abrieron las siguientes opciones: inclinarse por la reubicación en otras dependencias, establecerse en las instituciones estatales y municipales a las que se transfieran fondos y bienes del propio INDECO; o ser liquidados conforme a la Ley Federal del Trabajo.

del Distrito Federal y programas como los denominados PIDER, FONAFE-INDECO, etcétera.

1. *La Comisión Nacional Tripartita*

En la Reunión para el Estudio de la Vivienda, celebrada durante el mes de junio de 1970 en la ciudad de San Luis Potosí, al calor de la campaña presidencial echeverrista se recogieron algunos planteamientos provenientes del sindicalismo oficial y de los sectores gremiales independientes; las sugerencias ponían un marcado acento sobre la problemática habitacional del país.

El primero de abril de 1971, como producto de un acuerdo presidencial, quedó instalada la Comisión Nacional Tripartita. Se trata de un órgano cupular que bajo la rectoría de los representantes estatales agrupaba también a contingentes de obreros y patronos.

La Comisión de referencia, cuya integración —así lo consideramos— deja incólume el impulso revolucionario de la lucha de clases, fue una atinada solución coyuntural, en su momento la más práctica, porque condujo al fin a las dirigencias empresariales por un derrotero de institucionalización hacia el análisis de un apremiante problema social, que convergería en un compromiso sellado en la propia Carta Constitucional, en la Ley Federal del Trabajo y en el ordenamiento específico —que estudiaremos en el inciso cinco— de un fondo administrador del capital habitacional de los obreros.

La Comisión Nacional Tripartita se reunió incansablemente desde mayo de 1971. En el mes de diciembre ya se habían concertado las voluntades y estaban dadas las condiciones para que la expresión política de un problema y su solución encontraran el cauce jurídico constitucional y reglamentario.

La Comisión Nacional Tripartita estuvo integrada por seis grupos de trabajo: *a)* inversiones, productividad y descentralización de la industria; *b)* desempleo y capacitación de los recursos humanos; *c)* industrias maquiladoras y exportaciones; *ch)* carestía de la vida; *d)* vivienda popular; y *e)* contaminación ambiental.²⁹

2. *Modificación constitucional*

Para el arranque instrumental de las propuestas de la Comisión Nacional Tripartita, se hacía necesaria la adecuación del viejo texto constitucional a las nuevas directrices que, en materia de vivienda obrera,

²⁹ Cfr., Buen Lozano, Néstor de, *Derecho del Trabajo*, t. I, Porrúa, México, 1977, p. 363.

esperaban su pronta incorporación en el Documento Supremo: principio de unidad y norma de validez de nuestro orden jurídico.

Consideramos que será útil contraponer el texto de la fracción XII del artículo 123 constitucional, aprobado por el Constituyente de Querétaro en 1917, con la redacción que sirvió de punto de partida para transformar el derecho habitacional de los trabajadores mexicanos. Lo hacemos a continuación.

Texto de 1917:

En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patrones *estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas.* Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieran situadas dentro de las poblaciones, y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.

Texto de 1972:³⁰

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

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

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción (XII del artículo 123 constitucional, apartado "A"), situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

Como puede fácilmente observarse, en la vieja fracción XII (texto de 1917) se localizan dos extremos fundamentales; primero: la obligación empresarial de proporcionar a los trabajadores, *en arrendamiento,*

³⁰ Debe aclararse que este texto —hoy vigente— apareció publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de febrero de 1972, pero fue objeto de decreto desde el 22 de diciembre de 1971.

casas-habitación; segundo: solamente a los de empresas con cien o más trabajadores. Esta disposición era sumamente limitada, pues sólo protegía al diez por ciento de los trabajadores; en el caso de haberse cumplido.

Por lo anterior, las organizaciones obreras se orientaron hacia una reforma de alcances generales en el vasto ámbito de los asalariados. Se perseguía la adquisición de las casas en propiedad, para constituir el patrimonio familiar. La exposición de motivos de la reforma constitucional recoge fielmente la aspiración obrera, en el sentido de que se iniciaba un nuevo y ambicioso mecanismo de solidaridad social en favor de los trabajadores, que operaría mediante el reparto de las cargas económicas y la generalización de las obligaciones a escala nacional, en vez del sistema fragmentado e individualizado que finalmente se modificó.³¹

3. Reformas a la Ley Federal del Trabajo

Desde antes de la reforma constitucional que hemos comentado en el inciso inmediato anterior, en los círculos obreros y en los pasillos parlamentarios flotaba la convicción de que los artículos de la Ley Federal del Trabajo, reglamentarios de la obligación patronal de proporcionar viviendas, habían sido inoperantes y ya resultaban impropios para regir un mecanismo que agilizara soluciones, en razón de que sus disposiciones se ubicaban dentro del deber empresarial de otorgar a sus subordinados habitaciones en alquiler, venta o comodato, según los convenios singulares con cada empresa, cuando éstas se encontraran fuera de las poblaciones o que, estando dentro de ellas, ocuparan a más de cien trabajadores.

Desde el 20 de abril de 1972 fueron aprobadas las reformas y adiciones a los artículos 97, 110, 136 al 151 inclusive y 782 de la Ley Federal del Trabajo; cuatro días más tarde se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación*. El día 25 entraron en vigor; se daba así un paso importante para que la adecuación a la Carta Magna encontrara canales prácticos de observancia.

Las modificaciones y agregados legales deberían ser objeto de un análisis amplio. Límites de espacio nos obligan en esta ocasión a destacar sólo algunos aspectos.

Los artículos 97 y 110 se refieren a la posibilidad de aplicar el des-

³¹ Para ampliar el análisis sobre la transformación de la original fracción XII del artículo 123 constitucional, puede verse a Puente Leyva, Jesús, en "El derecho a la vivienda en México", obra colectiva *Los derechos sociales del pueblo mexicano*, Librería de Manuel Porrúa, 1978, t. II, pp. 601-608.

cuento correspondiente a los trabajadores que disfruten de salario mínimo (en el primer caso) o de salario superior (en el segundo), cuando sean distinguidos con un crédito habitacional del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

El artículo 136 reproduce en forma sintética los términos de la reforma contenida en la fracción XII del artículo 123 constitucional. El 137 fija los objetivos del fondo nacional de la vivienda; del 138 al 151 encontramos elementos tales como la integración del instituto administrador del fondo, formas de adquirir en propiedad las habitaciones que se construyan, formas de financiación, destino de las aportaciones patronales, constitución de un seguro para el caso de incapacidad total permanente o muerte del derechohabiente directo, exclusión de los trabajadores domésticos del sistema habitacional y sujeción de los deportistas y trabajadores a domicilio a un tratamiento especial, modalidades y fechas de incorporación al régimen de la vivienda, consideraciones especiales para la pequeña y la mediana empresa, distribución regional de los recursos, etcétera.

Afortunadamente se conservó en los artículos 150 y 151 la protección a los trabajadores que ya disponían de habitaciones en arrendamiento o por comodato. Las reformas tuvieron en cuenta la naturaleza y ubicación de algunas empresas, así como que se trataba de derechos adquiridos; pero —algo importante— ningún patrón quedó excluido de cotizar el cinco por ciento en el fondo de la vivienda: “para respetar el principio de generalidad de la obligación y para no marginar a los trabajadores de los nuevos beneficios”.³²

Los transitorios tercero y cuarto brindaron una serie de seguridades a los trabajadores que con anterioridad a las modificaciones constitucionales y legales ya disfrutaban de prestaciones habitacionales de un monto superior, inferior o igual al nuevo porcentaje recogido en el artículo 136.³³

Los trabajadores agrícolas continuaron con la protección especial consistente en que los propietarios rurales deben suministrarles, gratuita-

³² Esta es una de las ideas expresadas en la comparecencia de Rafael Hernández Ochoa, Secretario de Trabajo y de la Previsión Social, ante la Cámara de Diputados, el día 5 de abril de 1972.

³³ Es preciso aclarar que el artículo 782 también estuvo comprendido en la reforma a la Ley Federal del Trabajo en materia de vivienda. Este precepto sometía a las reglas de los procedimientos especiales a todo conflicto relacionado con el artículo 151, norma que a su vez contiene las bases a que se sujetará el otorgamiento de habitaciones en calidad de arrendamiento para los trabajadores. La reforma procesal publicada en el *Diario Oficial*, el 4 de enero de 1980, y en vigor desde el primero de mayo de dicho año, cambió la disposición del articulado de la Ley Federal del Trabajo, de manera que al número 782 hoy le corresponde el 892.

mente, habitaciones adecuadas e higiénicas, proporcionadas al número de familiares o dependientes económicos; así como un terreno contiguo para la cría de animales en corral. Esta disposición cuyo parcial incumplimiento puede atribuirse a la nula vigilancia de los inspectores del trabajo, sean locales o federales, se localiza en el artículo 283, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo.

4. *Expedición de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*

Perfilados los nuevos mecanismos habitacionales obreros en la fracción XII del artículo 123 (apartado "A") de la Constitución General de la República, y circunscritos como una obligación patronal en el capítulo III del título cuarto (artículos del 136 al 153) de la Ley Federal del Trabajo, se hacía necesario que cobrara vida un ordenamiento jurídico que reglamentara con el mayor detalle posible las vías de cumplimiento de ese deber supremo—constitucional—de dotar de casas a la clase trabajadora.

La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el día 24 de abril de 1972 y, en su carácter de ordenamiento de utilidad social y observancia general en toda la República, *regula*: los objetivos del fondo de la vivienda, la integración del patrimonio del Instituto y de los órganos de éste, la periodicidad de las sesiones, la obligación de efectuar las aportaciones patronales y la manera de enterar los descuentos practicados en los salarios de los trabajadores que obtengan un crédito habitacional, los mecanismos de inscripción de los patrones y de los trabajadores en el Instituto, el acceso del trabajador a la información relacionada con su caso particular, la entrega al trabajador de la constancia de la clave de su registro, la exención de impuestos de los depósitos constituidos en favor de los trabajadores, la prescripción de los derechos de los trabajadores titulares o de sus causahabientes o beneficiarios; qué se debe hacer en los casos de jubilación o de incapacidad total permanente o de muerte del trabajador; qué procede cuando un trabajador deje de prestar sus servicios a un patrón, el destino de los recursos del Instituto, el interés (4%) sobre saldos insolutos de los créditos habitacionales de los trabajadores, los plazos para la amortización de los créditos, la equidad en la aplicación de los créditos y su adecuada distribución entre las distintas regiones y localidades del país, los tipos de financiamiento, el vencimiento anticipado de los créditos por violaciones de los deudores, la cobertura de un seguro para los casos de incapacidad total permanente o de muerte

del trabajador, el monto de las multas por infracciones patronales, la remisión al Código Penal por ilícitos equiparables al de la defraudación fiscal, la continuación voluntaria de los trabajadores en el régimen del Instituto, la vigencia de la Ley Federal del Trabajo en las relaciones del Instituto con su personal, la no participación por concepto de reparto de utilidades en los remanentes que obtenga el Instituto; la prohibición a éste de que intervenga en la administración, operación o mantenimiento de los conjuntos habitacionales que haya entregado a los trabajadores; vigilancia de los programas financieros anuales y aprobación de los sistemas de organización de la contabilidad y de auditoría interna por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros; la exclusión del Instituto de las disposiciones de la Ley para el control por parte del Ejecutivo Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; la inembargabilidad y la prohibición de ceder los depósitos constituidos en favor de los trabajadores, salvo que se trate de los créditos otorgados por el Instituto, etcétera.

Deliberadamente, y en función de la distribución temática, no hemos aludido a otras materias comprendidas dentro del radio de acción de la Ley del INFONAVIT. La reserva obedece a que constituyen elementos indispensables para el desarrollo de los incisos subsiguientes.

5. *El INFONAVIT*

Éstas, las del rubro, son las populares siglas del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Antecedentes del INFONAVIT son el Instituto Nacional de la Vivienda creado en diciembre de 1954 por el presidente Adolfo Ruiz Cortines y el ya mencionado Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO). El primero, con amplias facultades, pero con un presupuesto muy exiguo, tuvo una existencia efímera; el segundo se encuentra en liquidación.

La vivienda es un aspecto capital de la seguridad social mexicana. El principio del tripartismo, como fórmula hecha experiencia, fue determinante en la constitución del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, entidad definida por el artículo segundo de la Ley que le da sus perfiles generales, como un organismo de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propios y con sede en la ciudad de México. Repetimos. La actuación, alcances y limitaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, de las Comisiones Nacional y Regionales de los Salarios Mínimos y de los Tribunales Laborales, con su composición paritaria y la rectoría estatal,

coadyuvaron en el bosquejo de una nueva institución en la cual descansaría la política habitacional obrera.

El artículo sexto de la Ley del INFONAVIT determina cuáles serán los órganos de éste; he aquí el orden: *la asamblea general, el consejo de administración, la comisión de vigilancia, el director general, dos directores sectoriales, la comisión de inconformidades y de valuación y las comisiones consultivas regionales*. No nos ocuparemos, en esta parte, de *la comisión de inconformidades y de valuación*, en virtud de que será objeto de un tratamiento específico en el inciso número ocho.

La asamblea general, autoridad suprema del Instituto, se integra con cuarenta y cinco miembros; quince son designados por el Ejecutivo Federal, quince por las organizaciones nacionales de trabajadores y quince por las organizaciones nacionales de patrones. Habrá un miembro suplente por cada propietario, y ambos podrán ser removidos libremente por quien los haya nombrado. La Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social, desde la creación del Instituto, fijó las bases para determinar cuáles organizaciones laborales y patronales intervendrían en la designación de representantes ante la asamblea general; ésta deberá sesionar por lo menos dos veces al año y estar presidida rotativamente por un miembro de las representaciones que le dan la categoría tripartita al Instituto. Algunas de las atribuciones y funciones de la asamblea general son: examinar y aprobar los presupuestos anuales y los planes de labores y de financiamiento; aprobar los estados financieros, los informes de la comisión de vigilancia y el informe general de actividades del INFONAVIT; crear, modificar o suprimir las comisiones consultivas regionales; expedir los reglamentos del Instituto, establecer reglas para el otorgamiento de créditos habitacionales y la operación de los depósitos, determinar las reservas que deban constituirse para asegurar la operación del fondo de la vivienda, etcétera.

La asamblea general tiene un papel muy importante en la formación del *consejo de administración*; designa a los quince miembros que lo integran: cinco a proposición de la representación gubernamental, cinco a proposición de los representantes obreros y cinco a proposición de los representantes patronales. Habrá tantos consejeros suplentes como propietarios; durarán en su encargo tres años y podrán ser removidos por la asamblea general a petición de la representación que los propuso. La presidencia del consejo será rotativa y por orden alfabético dentro de cada una de las representaciones. El consejo deberá sesionar por lo menos dos veces al mes; y, entre otras facultades: decide sobre la inversión de los fondos y los financiamientos, resuelve sobre las operaciones del Instituto cuyo conocimiento no corresponda a la asamblea general, opina sobre diversos aspectos de las comisiones consultivas re-

gionales; participa en el análisis y aprobación de los presupuestos, de los programas de labores, de los financiamientos y de los estados financieros; presenta a la asamblea los reglamentos del Instituto, interviene en los nombramientos del personal directivo y de los delegados regionales, se ocupa de los tabuladores y prestaciones laborales del personal al servicio del INFONAVIT, participa en el otorgamiento de créditos y en la operación de los depósitos y, por último, designa a los miembros de la comisión de inconformidades y de valuación.

La comisión de vigilancia se compone de nueve miembros; cada representación propone a la asamblea a tres "candidatos", con sus respectivos suplentes. Ningún integrante de esta comisión podrá formar parte de la asamblea general o del consejo de administración. La presidencia de este órgano es también rotativa y los nombramientos pueden ser revocados en la forma que ya hemos visto. Algunas de sus importantes funciones son: vigilar la correcta aplicación de los recursos y la comprobación de los gastos del Instituto, practicar auditoría de los estados financieros, designar a un auditor externo, presentar dictámenes sobre los estados financieros de cada ejercicio social, etcétera.

El director general, mexicano por nacimiento, de "reconocida honorabilidad y experiencia técnica y administrativa", es propuesto por el presidente de la República y ratificado por la asamblea general. Tiene las más amplias facultades de representación, en los términos de los tres primeros párrafos del artículo 2554 del Código Civil para el Distrito Federal, y previo acuerdo del consejo de administración. Asiste, con voz, pero sin voto, a las sesiones de la asamblea general y del consejo de administración; ejecuta los acuerdos de este último; presenta anualmente, ante el propio consejo, los estados financieros y el informe de actividades del ejercicio anterior; presenta los presupuestos generales, el proyecto de gastos y los planes laborales y financieros; somete a la consideración del consejo un informe mensual de las actividades del Instituto; nombra y remueve al personal, asimismo le señala sus funciones y remuneraciones. Tiene otras importantes atribuciones que se desprenden de la ley del INFONAVIT y de sus disposiciones reglamentarias.^{33 bis}

^{33 bis} Algunas disposiciones de carácter reglamentario, aunque no en todas hay facultades del director general, son las siguientes: *Bases* para determinar las organizaciones nacionales de trabajadores y patrones, que deben intervenir en la designación de los miembros de la asamblea general del INFONAVIT; *Relación* de las organizaciones nacionales de trabajadores y patrones que intervendrán en los nombramientos de sus representantes en la asamblea general del INFONAVIT; *Reglamento* de la Comisión de Inconformidades y de Valuación del INFONAVIT; *Reglas* generales para el otorgamiento de créditos por el INFONAVIT; *Instructivo* para la inscripción de trabajadores y patrones en el INFONAVIT; *Instructivo* para acre-

Los directores sectoriales son nombrados por la asamblea general a propuesta de los representantes de los trabajadores y de los patrones; sirven de enlace entre el director general y el factor de la producción del que provienen; asisten a las sesiones del consejo de administración, con voz, pero sin voto. Igual que el director general, los sectoriales no podrán ser miembros de la asamblea general, del consejo de administración, ni de la comisión de vigilancia.

Las comisiones consultivas regionales funcionan de acuerdo con un reglamento aprobado por la asamblea general, en el cual se ratifica su integración tripartita. La propia asamblea delimita las áreas territoriales que le corresponden a cada comisión. El director general sirve de conducto a estos órganos para sugerir al consejo de administración la localización más adecuada de las áreas y las características de las habitaciones en la región; opinan sobre los proyectos regionales de vivienda; tienen funciones de carácter administrativo y las de tipo consultivo que les encomiende el director general.³⁴

El maestro Mario de la Cueva, pensador profundo; tratadista de temas laborales, de derecho político y de teoría del Estado, lanzó lo que se ha dado en llamar "violenta diatriba" en contra de los nuevos (a partir de 1972) mecanismos orientados hacia la solución del problema habitacional obrero.

Su inconformidad encuentra la primera manifestación cuando analiza las reformas introducidas en la fracción XII (apartado "A") del artículo 123 constitucional. Expresa que suprimió el derecho de los trabajadores en contra de las empresas, introdujo en la Constitución la mayor mentira constitucional de nuestra historia —y hasta donde sabemos, continúa el maestro, de la historia universal—, condonó graciosamente la obligación de las empresas e impuso al pueblo la obligación de constituir un fondo en beneficio de los trabajadores. Luego agrega que la aportación de la empresa al fondo de la vivienda será pagado con las compensaciones de que fueron despojados los trabajadores; que nada podrán ya reclamar directamente de las empresas y que tendrán que esperar a que transcurran diez años (artículo 141, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo, redacción vigente hasta enero de 1982) para retirar el primer fondo acumulado a su favor. Por último, compara esta victoria del capital con la de las bombas atómicas de Hiroshima y Nagasaki, para concluir que el fondo para la vivienda será cubierto por el pueblo, "pues las empresas cargarán el cinco por ciento a los costos

ditar las aportaciones en favor de cada trabajador; *Reglamento* para la continuación voluntaria dentro del régimen del INFONAVIT, etcétera.

³⁴ Para conocer a grandes rasgos la estructura del INFONAVIT y el funcionamiento de sus órganos, véase Cueva, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, t. II, Porrúa, México 1979, pp. 100-101.

de producción, lo cual, a su vez, se pagará con el aumento a los precios de sus productos".³⁵

En cuanto a la discusión sobre el concepto clásico de obligación que el maestro De la Cueva introduce en sus argumentos, remitimos al lector al interesante y docto análisis donde Néstor de Buen Lozano manifiesta puntos de vista radicalmente opuestos al discurso de tan notable jurista.³⁶

Por nuestra parte podemos expresar, sobre todo después de haber hecho en el capítulo segundo un seguimiento, que, aunque incompleto, involucra datos y factores históricos, políticos y jurídicos; que todos los intentos para poner a andar la solución constitucional de 1917, fracasaron estrepitosamente ante lo real-político-factual.

Hacemos uso de elementos y lenguaje *lassalleanos*, precisamente porque fueron factores reales de poder los que obstaculizaron la instrumentación de toda propuesta obrera y de cada impulso institucional en materia de vivienda. Estamos seguros de que se optó por la solución menos inviable.

6. Algunos aspectos del sistema de financiamiento

Mucho se discutió en el seno de la Comisión Nacional Tripartita sobre la base y el monto de la aportación para el cumplimiento del deber habitacional. Se acordó que cada patrón entregaría un cinco por ciento sobre los salarios ordinarios que devengarán sus trabajadores. Las sumas acumuladas forman depósitos individuales que se integran al Fondo Nacional de la Vivienda; y el Instituto administrador de éste otorga créditos para: la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas; la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de las habitaciones y el pago de los pasivos contraídos por los conceptos anteriores.

Se pensó en un porcentaje que no impactara notoriamente a la producción y que no incidiera significativamente en los precios. La aportación no es, en términos contables, mayor del uno por ciento del valor de la producción total de las empresas afectadas. Este llevó a decir a Jesús Silva-Herzog Flores, primer director general del INFONAVIT, que

³⁵ Cueva, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, t. I, Porrúa, México, 1978, pp. 402, 404, 407 y 408.

³⁶ Buen Lozano, Néstor de, *Derecho del trabajo*, t. I, Porrúa, México, 1977, pp. 365-373. Otro trabajo que recomendamos porque en forma sucinta relata el proceso y señala algunos factores que desembocaron en la solución habitacional de 1972, es *El problema de la vivienda en México*, Archivo del Fondo, número 15, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pp. 57-73; pertenece a Luis Manuel Trejo.

las características de los depósitos de los trabajadores en el Instituto, lo convierten en un fondo permanente de ahorro que ciertamente elevará la seguridad económica del trabajador y habrá de permitirle disponer de sus recursos de una manera más congruente con sus necesidades y con las del país. Desde otro punto de vista, las aportaciones empresariales son recursos reales de la colectividad, y no contribuyen a crear presiones inflacionarias. La situación de México contrasta favorablemente en este aspecto con los esfuerzos de otros países donde esto no ha sido posible. Aparte de ello, el impacto sobre los costos en las empresas es de una insignificancia relativa que podrá absorberse sin mayores dificultades, sin justificar alza alguna de los precios.³⁷

En cuanto a la aplicación del capital, y si tomamos el cinco por ciento a que hemos aludido como el ciento por ciento, podemos decir que se distribuye a través de dos grandes canales: el 40% para el abono de las casas otorgadas a los trabajadores; el 60% restante actúa como un fondo revolvente que administra el INFONAVIT para la construcción masiva de más viviendas.

Lo anterior es para garantizar la continuidad de las operaciones del INFONAVIT y evitar su descapitalización; de ninguna manera debemos desprender de ahí, erróneamente, la gratuidad de las viviendas. Recordemos que los artículos 97 y 110 de la Ley Federal del Trabajo, fracción III en ambos, posibilitan los descuentos para cubrir los préstamos provenientes del Fondo de la Vivienda. En efecto, José Francisco Ruiz Massieu deja bien sentado que

las viviendas no se entregan en propiedad a título gratuito sino oneroso; los trabajadores obtienen un crédito que tiene que amortizar mediante abonos que se descuentan de su salario por el patrón, quien los hace llegar a través del aparato recaudatorio del Fisco, al organismo que opera el sistema financiero del Fondo Nacional de la Vivienda. Ni antes ni ahora se dan gratuitamente las habitaciones, se trata de una compraventa con crédito del Instituto o, en su caso, de un mutuo para aplicar los recursos en vivienda.³⁸

Cuando un derechohabiente deje de prestar servicios a un patrón por un periodo mínimo de doce meses, a menos que exista litigio pendien-

³⁷ Se trata de una parte del texto del discurso de inauguración del INFONAVIT, pronunciado por su director general el primero de mayo de 1972. Puede consultarse en *Comercio Exterior*, vol. XXII, núm. 5, mayo 1972, pp. 393-396.

³⁸ Ruiz Massieu, José Francisco, *op. últ. cit.*, pp. 197-198. Roberto Molina Pasquel, por su parte, expresa que "el INFONAVIT optó por un sistema que aprovecha una particularidad de nuestro sistema crediticio: que el patrón está obligado fiscalmente a descontar del salario del trabajador la cantidad necesaria para la amortización de su crédito, y enterarlo por la vía en que entera los impuestos al trabajo y la aportación del 5%. Véase *Boletín Informativo*, núm. 21, INFONAVIT, 1974, p. 7.

te, se considera que no está sujeto a una relación de trabajo. En este caso el INFONAVIT concederá una prórroga sin causa de intereses en todos los pagos de amortización que el desempleado debería cubrirle en circunstancias normales.

Si un deudor del INFONAVIT, sin el consentimiento de éste, enajena la vivienda, grava el inmueble que garantiza el pago e incurre en las causas de rescisión consignadas en el contrato respectivo, provocará el vencimiento anticipado del crédito concedido.

El artículo 51 de la Ley del INFONAVIT contiene una loable disposición consistente en que los créditos otorgados a los trabajadores, estarán cubiertos por un seguro para los casos de incapacidad total permanente o de muerte, que libere al trabajador o a sus beneficiarios de las obligaciones derivadas de los mismos (créditos). El costo de dicho seguro quedará totalmente a cargo del propio Instituto.³⁹

7. La naturaleza fiscal de la obligación patronal

Aunque habrá más de alguna alusión a aspectos colaterales, lo que realmente nos interesa en este inciso es hacer referencias a la modalidad de someter a los mecanismos de cobro de los sistemas fiscales, la

³⁹ La institucionalización de la política habitacional obrera, no deja de lado todas las formas convencionales posibles, con tal de que su monto supere o iguale al porcentaje legal. El artículo tercero transitorio de las reformas a la Ley Federal del Trabajo expresa que en caso de controversia sobre el valor de la prestación en el supuesto anterior, el problema será resuelto por la dependencia correspondiente del INFONAVIT. Este comentario nos da pie para referirnos a los planes habitacionales de diversas empresas paralelos a los del INFONAVIT; por ejemplo: la Fábrica de Papel "San Rafael" v la Comisión Federal de Electricidad; ésta constituyó, por la aprobación y participación del sindicato titular, el *Fondo de Habitación y Servicios Sociales de los Trabajadores Electricistas*. Pero lo que más llama la atención, por su efectividad, es la constitución del *Fideicomiso para la Construcción de Casas de Obreros del Sindicato de Trabajadores de la Industria Azucarera y Similares de la República Mexicana*; se acordó la formación de este fondo, después de la revisión del contrato colectivo de trabajo de la industria azucarera, el 13 de noviembre de 1968. El programa de construcción fue elaborado para el periodo 1970-1983; "el desarrollo de dicho programa, sin embargo, presentaba al final del ejercicio de 1972 un déficit de 650 casas, pues en vez de 4 318 sólo se terminaron 3 668". Véase *Boletín Informativo* del INFONAVIT, número 11, junio de 1973, pp. 63-65, artículo "El sistema gubernamental mexicano en materia de vivienda", la autoría se atribuye al Departamento de Estudios Económicos y Sociales del INFONAVIT. Como producto del fideicomiso, el 30 de julio de 1982 fueron entregadas 1 176 casas a los trabajadores del ingenio San Cristóbal, en el Estado de Veracruz. *Petróleos Mexicanos* desarrolla un programa de 2 200 casas para sus trabajadores de la zona sur (Coatzacoalcos, Minatitlán, Gavilán de Allende, Nanchital, Veracruz, Agua Dulce, Laguna de Ostión y Salina Cruz); véase el periódico *El Día*, 30 de junio de 1982. Por otra parte, como producto de la negociación colectiva, diversas empresas y organismos conceden ayuda para renta a sus empleados: el Instituto Mexicano del Seguro Social otorga una cantidad mensual de mil cien pesos.

obligación patronal de aportar un cinco por ciento sobre los salarios integrados para vivienda obrera. Con esto se asegura la efectividad y la oportunidad del cumplimiento de un deber que impacta de manera muy importante a un aspecto de la seguridad social en nuestro país.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, no constituye el primer caso relacionado con una entidad de solidaridad social que, por sus altos fines, es considerada como un organismo fiscal autónomo y se determina el carácter fiscal de las aportaciones que le dan vida, sino que, por su paralelismo con el Instituto Mexicano del Seguro Social, se aprovecha la ya añeja experiencia de éste.⁴⁰

El artículo 30 de la Ley del INFONAVIT determina claramente que las obligaciones de efectuar las aportaciones patronales en materia de vivienda, "tienen el carácter de fiscales". Complementa lo anterior al darle al Instituto el rango de "organismo fiscal autónomo, facultado para determinar en caso de incumplimiento el importe de las aportaciones patronales y las bases para su liquidación y para su cobro"; como consecuencia, el cobro y la ejecución de los créditos no cubiertos estarán a cargo de la Oficina Federal de Hacienda que corresponda, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación.

El consejo de administración expide un instructivo en el que se fijan las reglas para tomar como base los padrones fiscales, con el fin de inscribir a los patrones y a los trabajadores en el régimen del INFONAVIT. Debe aclararse que la inscripción de los trabajadores puede llevarse a cabo por el Instituto sin que medie previa gestión de éstos o de los patrones.

El artículo 36 exime de toda clase de impuestos a los depósitos constituidos en favor de los trabajadores.

En virtud de que las oficinas federales de Hacienda tienen el carácter de receptoras de las aportaciones patronales y de los descuentos hechos a los trabajadores por concepto de créditos habitacionales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme al artículo 39, entregará al INFONAVIT, en un plazo no mayor de quince días, el importe total de las recaudaciones efectuadas.⁴¹

Si los patrones no cumplen oportunamente con la obligación de remitir por la vía fiscal y con puntualidad, las aportaciones y los descuentos a que hemos hecho referencia, podrán ser sujetos de recargos

⁴⁰ Sobre este tema, recomendamos la consulta de las páginas 165, 166, 167, 168, 334, 335 y 336, de la *Nueva Ley del Seguro Social* (comentada), 2a. ed. Trillas, México, 1975, de Javier Moreno Padilla.

⁴¹ Las quejas del INFONAVIT por la falta de entrega oportuna de las aportaciones, son públicas. Al respecto, puede verse a García Peralta, Beatriz y Perló Cohen, Manuel, "Las políticas habitacionales del sexenio: un balance inicial", en *Habitación*, año 1, núms. 2-3, abril-septiembre 1981, FOVISSSTE, p. 34.

y, en su caso, de gastos de ejecución, conforme a lo dispuesto por el código de la materia.

La naturaleza fiscal de la obligación patronal de aportar el cinco por ciento sobre el salario integrado de los trabajadores para la construcción de viviendas, se confirma cuando el artículo 57 de la Ley del INFONAVIT señala que comete delito equiparable al de defraudación fiscal en los términos del Código Fiscal de la Federación, y será sancionado con las penas señaladas para dicho ilícito, quien haga uso de engaño, aproveche error, simule algún acto jurídico u oculte datos, para omitir total o parcialmente el pago de las aportaciones o el entero correspondiente.

Al continuar la Ley del INFONAVIT con el sistema de infracciones, particularmente con la comisión de actos que nuestras leyes penales catalogan como delitos, para el artículo 58 se reputará como fraude y se sancionará como tal, en los términos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal, el obtener los créditos o recibir los depósitos a que la propia Ley se refiere, sin tener derecho a ello, mediante engaño, simulación o sustitución de persona.

Por último, según el artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo, las aportaciones que los patrones hagan al Fondo Nacional de la Vivienda son consideradas como gastos de previsión social, es decir, el Estado se abstiene de aplicar y recibir impuestos por esas cantidades, haciéndolas deducibles para efectos de la declaración fiscal correspondiente.

8. *La resolución de las controversias*

Entre los órganos del INFONAVIT ya aludimos a la *Comisión de inconformidades y de valuación*, pero nos abstuvimos de hablar de su composición y de detallar sus funciones en virtud de que el rubro de ese inciso resulta más adecuado para esos efectos.

La mencionada comisión se integra en forma tripartita, con un miembro de cada representación (gubernamental, obrera y patronal), que es designado por el Consejo de administración a propuesta de su respectivo sector. Habrá un representante suplente por cada uno de los propietarios.

La encomienda de la comisión consiste en conocer, substanciar y resolver los recursos que promuevan ante el INFONAVIT, los patrones, los trabajadores o sus causahabientes y beneficiarios, en los términos del reglamento publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 5 de julio de 1973, y con sujeción a los criterios que sobre el particular haya establecido el Consejo de Administración.

Consideramos útil destacar una de las materias que se someten al conocimiento de la comisión. Se trata de las controversias que se susciten sobre el valor de las prestaciones que las empresas estuvieren otorgando a los trabajadores, en materia de habitación, para decidir si son inferiores, iguales o superiores al porcentaje consignado en el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo y poder determinar las aportaciones que deban *enterar* (americanismo y término técnico en materia fiscal) al INFONAVIT o si quedan exentas de tal aportación. Una vez tramitados los diferendos en los términos del reglamento que ya hemos mencionado, la propia comisión presentará un dictamen sobre los mismos al Consejo de Administración, que resolverá lo que a su juicio proceda.

El recurso de inconformidad, cuyos términos y forma se encuentran claramente determinados en el reglamento, procede en aquellos casos de desavenencia entre las empresas, los trabajadores o los beneficiarios de éstos, sobre la inscripción en el INFONAVIT, derecho a créditos, cuantía de aportaciones y de descuentos; así como sobre cualquier acto del propio Instituto que lesione derechos de los trabajadores inscritos, de sus beneficiarios o de los patrones.

Para concluir este breve inciso, transcribiremos dos importantes preceptos de la Ley del INFONAVIT. Se trata de los números 53 y 54.

Artículo 53. Las controversias entre los trabajadores o sus beneficiarios y el Instituto, sobre los derechos de aquéllos, se resolverán por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje una vez agotado, en su caso, el recurso que establece el artículo anterior (artículo 52).

Las controversias derivadas de adeudos de los trabajadores al Instituto por créditos que éste les haya concedido, una vez agotado, en su caso, el recurso a que se refiere el artículo anterior (artículo 52), se tramitarán ante los tribunales competentes.

Será optativo para los trabajadores, sus causahabientes o beneficiarios, agotar el recurso de inconformidad o acudir directamente a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje o a los tribunales competentes.

Artículo 54. Las controversias entre los patrones y el Instituto, una vez agotado en su caso, el recurso de inconformidad, se resolverán por el Tribunal Fiscal de la Federación.

Será optativo para los patrones agotar el recurso de inconformidad o acudir directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.⁴²

⁴² En los artículos 274 y 275 de la Ley del Seguro Social se localizan, a grandes rasgos, las directrices para interponer el recurso de inconformidad ante el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social. Más concretamente, el Reglamento del artículo 274 de la propia Ley del Seguro Social, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 3 de agosto de 1979, determina, paso a paso, los mecanismos de este típico recurso legislativo intitulado "Decreto por el que se reforma el título del Reglamento del artículo 133 de la Ley del Seguro Social", en *Legislación y Ju-*

9. La discutida reforma de enero de 1982

Para una comprensión adecuada del tema que encierra este breve y último apartado del capítulo tercero, es conveniente, como punto de partida, expresar que la versión original de la fracción cuarta del artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo, se refería a que todo trabajador inscrito en el INFONAVIT tendría derecho a que se le hiciera entrega periódica "del saldo de los depósitos que se hubieran hecho a su favor con diez años de anterioridad".

En el *Diario Oficial de la Federación* del 7 de enero de 1982 fueron publicadas algunas reformas, en materia habitacional obrera, a las leyes Federal del Trabajo y del INFONAVIT. Destaca la nueva redacción y alcances de la antes aludida fracción cuarta del artículo 141 del Código Laboral, en el sentido de que "en caso de incapacidad total permanente, de jubilación o de muerte del trabajador, se entregará el total de los depósitos constituidos a él o a sus beneficiarios, con una cantidad adicional igual a dichos depósitos".

Encontradas fueron las reacciones motivadas por la modificación legal; resaltaremos algunas de ellas, así como otros aspectos importantes de la reforma.

Carlos Pereyra, destacado colaborador del diario *unomásuno*,⁴³ coincide con los señalamientos del Frente Auténtico del Trabajo (FAT) y habla de una "(contra)reforma", en virtud de que "los trabajadores pierden, pues, muchos millones de pesos de un plumazo y, a menos que estén muertos, tullidos o en edad senil, no podrán disponer de recursos que la ley les tenía prometidos y que ahora les arranca". Esta última "apostilla" de Pereyra obedece a que la reforma condiciona la entrega en vida del trabajador del saldo de los depósitos que se hubiesen constituido en su favor, a su incapacidad total permanente o a su jubilación. Y en el caso extremo de la muerte recibirán los depósitos: los familiares derechohabientes o beneficiarios del trabajador.⁴⁴

El Frente Auténtico del Trabajo insertó en un diario capitalino una tronante declaración en contra de las nuevas medidas legales relacionadas con las aportaciones patronales acumuladas en el INFONAVIT.

risprudencia, Gaceta Informativa, año 8, vol. 8, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, septiembre-diciembre de 1979, pp. 661-667.

⁴³ Las objeciones de Carlos Pereyra a esta reforma en materia de vivienda, pueden leerse en el ejemplar del diario *unomásuno* del viernes 22 de enero de 1982.

⁴⁴ Es preciso aclarar que, de realizarse alguna de las tres hipótesis (incapacidad total permanente, jubilación o muerte), el trabajador o sus beneficiarios recibirán, a raíz de la reforma que comentamos, una cantidad adicional y del mismo monto que los depósitos existentes. Por otra parte, la entrega lisa y llana de los depósitos al trabajador, sólo podrá efectuarse bajo dos condiciones: que deje de tener vigencia su relación de trabajo con un patrón o que tenga cincuenta o más años de edad.

Luego de expresar que la creación misma del INFONAVIT disminuyó el peso de la original obligación habitacional que los patrones tenían de acuerdo con el texto constitucional de 1917, y que la burocracia sindical oficialista distribuye a su antojo los créditos habitacionales, agrega que “no se dan explicaciones, simplemente se dicta una ley retroactiva, violando garantías individuales consagradas en la Constitución”.⁴⁵ Posteriormente, en sendas declaraciones de prensa a dos matutinos capitalinos, afirma que las nuevas disposiciones legales despojarán de cerca de treinta mil pesos a cada uno de los quince millones de trabajadores afiliados al INFONAVIT, y que son una maniobra para ocultar la descapitalización de este organismo.⁴⁶

Néstor de Buen Lozano, quizá el tratadista de derecho del trabajo más connotado actualmente en nuestro país, coincide sólo parcialmente con el Frente Auténtico del Trabajo, pues expresa, en relación con el tema de la descapitalización, que “todo hace pensar, y no hace falta mayor sabiduría para alcanzar esa conclusión, que el INFONAVIT pasa sus apuros económicos”. Pero en lo que se refiere a que “se dicta una ley retroactiva”, De Buen dice que “en principio me parece que no existiría tal retroactividad. Se trata simple y sencillamente de un cambio de política social...”. Y ejemplifica con el sistema de vivienda establecido en la Ley Federal del Trabajo de 1970, que, por estar condicionado al transcurso de un plazo de tres años a partir del primero de mayo de 1970, nunca funcionó realmente; debemos recordar que desde la celebración de El Día del Trabajo, en 1972 quedó formalmente instalado el INFONAVIT. Remata su idea este especialista con estos términos: “ello significó que las obligaciones previstas en el texto original de la ley de 1970, no llegaron como ahora —se refiere a la modificación que comentamos—, a ser exigibles. Dudo que ni entonces, ni en este momento se haya presentado un problema de retroactividad”.⁴⁷

Otra importante innovación, no bien vista por la mayoría de los sectores patronales,⁴⁸ consiste en que las aportaciones al INFONAVIT se

⁴⁵ El despliegado del FAT aparece en el diario *unomásuno*, el 11 de enero de 1982.

⁴⁶ Estas declaraciones aparecen en los periódicos *El Día* y *unomásuno* del 14 de febrero de 1982.

⁴⁷ Estos comentarios proceden de la colaboración semanal de Néstor de Buen Lozano en la revista *Impacto*; se localizan en la página 71 del ejemplar número 1664.

⁴⁸ Para algunos patrones, además del leve aumento —que magnifican— en sus aportaciones al tener que calcular el cinco por ciento sobre el salario integrado, resultan molestos otros mecanismos colaterales de instrumentación de la medida. Aurelio Tamez, vicepresidente de la CANACINTRA y vocal del INFONAVIT, considera que las modificaciones en materia de vivienda, “deben ser temporales, y esto por el momento es lo más adecuado”, asimismo opina que “el INFONAVIT irá

hacen, desde entonces, sobre la base del salario diario integrado (artículo 143 de la Ley Federal del Trabajo, con clara influencia del artículo 32 de la Ley del Seguro Social) y no sólo sobre el salario nominal. Es decir, ahora las aportaciones patronales se calculan incluyendo gratificaciones, alimentación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por sus servicios. Esto representará para el INFONAVIT un ingreso directo adicional de seis mil seiscientos millones de pesos durante 1982.

De la reforma legal también se desprende que será posible descontar del salario integrado, el uno por ciento, con el fin de crear un fondo especial que permita el adecuado mantenimiento de las unidades habitacionales donde los trabajadores hayan sido agraciados con una vivienda financiada por el INFONAVIT. Pero dicho fondo deberá ser puesto a disposición de la persona física o jurídica que señale el reglamento expedido por al asamblea de condóminos.

En fin. No todos los puntos de la modificación legal reseñada son censurables. Hacemos plenamente nuestro un comentario que Néstor de Buen expresa así: "Que la reforma sea para bien. Y que en el futuro se tenga buen cuidado en no hacer ofertas a la ligera cuya derogación pueda suscitar reservas, sospechas o malos modos. Los trabajadores merecen mayores consideraciones." (Misma fuente, nota número 47.)

IV. ACTUALIDAD DE LA VIVIENDA OBRERA EN MÉXICO

No se puede desconocer que los esfuerzos institucionales en materia habitacional obrera cada vez son más articulados y coherentes. Los intentos de planeación de la última década se han plasmado, algunas veces, en aceptables objetivos programáticos. Sin embargo —y se debe decir con la mayor honestidad intelectual—, el común denominador no ha sido la planeación misma sino la insuficiencia.

Datos casi premonitorios que se basan en el saldo negativo de lo hasta ahora alcanzado, nos revelan la gravedad del problema de la vivienda a lo largo del país, con particular énfasis en la población económicamente activa asalariada y en aquella que carece de ingresos fijos; ésta es la que ofrece el imperdonable espectáculo social de la subsistencia infrahumana, precaria o marginal.

De acuerdo con datos obtenidos en la Procuraduría Federal del Consumidor, el Instituto Nacional del Consumidor y la Secretaría de Programación y Presupuesto, el problema habitacional en el país, con un ampliando cada vez más su función de financiera, para dejar atrás la de construcción de vivienda". Véase *unomásuno*, 15 de febrero de 1982.

déficit acumulado en los últimos seis años de cinco millones trescientas veintinueve mil viviendas, se agudizará al sumarse el presente año (1982), un millón quinientos cincuenta y siete mil demandantes de casas habitación, así como por las alzas arbitrarias en los departamentos de arrendamiento, debido a la falta de una legislación inquilinaria, y a que sólo el veintitrés por ciento de las viviendas se encuentran en condiciones habitables.

Los datos provenientes de las fuentes anteriores muestran también una tendencia de inmigración demográfica del campo a la ciudad, reflejada del modo siguiente: durante 1960 el 37.8 por ciento de la población nacional era urbana, mientras que para 1970 ascendió al 54.2 por ciento. En 1980, el 66.8 por ciento de una población de 70 millones de habitantes radica en las grandes ciudades, principalmente en el Distrito Federal.⁴⁹

Es por lo menos alentador que el titular del INFONAVIT, en declaraciones recientes, no maneje ese triunfalismo que magnifica los logros y esconde la ineficiencia. José Campillo Sáinz comunica que las novecientas mil solicitudes de habitaciones recibidas, confirman el grave déficit habitacional que existe en México. Además —continúa— el crecimiento demográfico, el encarecimiento de la vivienda en términos generales y la abstención prácticamente total en que el sector privado se mantiene por lo que se refiere a la vivienda popular, han profundizado la marginación de grandes sectores de la población respecto del derecho que les asiste de contar con una vivienda digna, confortable y de condiciones salubres.

Esta realidad —son los términos de un comentario editorial que mereció la anterior declaración—, además de ser un factor de injusticia que en un momento determinado pudiera desembocar en la detonación de una grave crisis social, es actualmente causa directa de una serie de rezagos en el ambiente nacional. La salud física y moral de millares de mexicanos que no cuentan con un espacio vital para desarrollar una relación familiar decorosa, la carencia de servicios que provoca el abatimiento de las condiciones mínimas de higiene, el hacinamiento que causa tensión e irritación en quienes lo sufren a diario, son condiciones que crean desde el enraizamiento de una salud precaria hasta el desánimo laboral en grandes núcleos de la población.⁵⁰

Ahora que el circuito financiero privado, gestor de la antipatria, ha rendido el tributo que le debía a la soberanía popular y a la rectoría

⁴⁹ Estos datos aparecen en el ejemplar del diario *unomásuno*, miércoles 16 de junio de 1982, bajo la responsabilidad del reportero Víctor Manuel Juárez.

⁵⁰ Véase el ejemplar del periódico *El Día*, sábado 23 de enero de 1982, p. 5.

estatal,⁵¹ es de esperarse después de los ajustes preliminares, que México cuente con una política habitacional integrada que se derive de las prioridades financieras de la banca recién nacionalizada. Política que promueva una serie de alternativas viables como son la constitución de cooperativas para la vivienda y la autoconstrucción; pero —algo fundamental— que también haga frente al vicio de especular con los materiales de construcción: una constante entre los comerciantes que manejan esta rama de la actividad económica y que ha significado la multiplicación de los costos.

En fin. Podríamos plasmar algunas reflexiones más, que, por requerir de una herramienta analítica específica, debemos dejarlas a los especialistas en sociología urbana.⁵²

Un deseo generalizado es que termine la dispersión de organismos y de disposiciones legales relacionados con la vivienda; y que si algunas entidades gubernamentales, el Departamento del Distrito Federal en particular, han suprimido las partidas presupuestales para la edificación de viviendas populares, dejen atrás, cuando menos, esa política de represión, de desalojo de colonos y de demolición de construcciones.

Braulio RAMÍREZ REYNOSO*

⁵¹ Esta reflexión la hacemos el 2 de septiembre de 1982, un día después de otro de nuestros hitos, de otro gran jalón de nuestra historia. La oligarquía financiera pagó cuentas pendientes con la nación: el crédito y las políticas monetaria y cambiaria deberán orientarse para favorecer al único ahorrador que nunca sacó dólares: el pueblo de México.

⁵² Como obra de consulta ampliamente recomendable, presentamos las *Memorias de la reunión nacional sobre reducción de costos para vivienda de interés social*, SAHOP-INFONAVIT, 450 páginas, en un solo volumen. La reunión dividió trabajos en seis mesas: Mesa de Suelo Urbano, Mesa de Financiamiento, Mesa de Diseño y Tecnología, Mesa de Edificación, Mesa de Aspectos Jurídicos y Administrativos y Mesa de Aspectos Sociales. Además del Marco General y las Recomendaciones.

* Expreso mi agradecimiento profundo a Eugenio Hurtado Márquez y a José Martínez González, gentiles compañeros, en su orden, del Instituto de Investigaciones Jurídicas y del Instituto de Investigaciones Sociales, de quienes recibí valioso material y sugerentes comentarios para este trabajo de investigación.