

300609

4
Ley



UNIVERSIDAD LA SALLE

ESCUELA DE DERECHO

Incorporada a la U. N. A. M.

Perspectivas y Reglamentación para la
Adquisición de Vivienda a través del
Fondo de la Vivienda del Instituto de
Seguridad y Servicios Sociales de los
Trabajadores del Estado

T E S I S
Que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a

CAMILO DIB FILIGRANA

Asesor de Tesis: Lic. Jaime Vela del Río

0271459

México, D. F.

1999

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*A la memoria de mi padre y a mi madre
por su invaluable apoyo y dedicación.*

*A mi esposa Aminta y mi hijo Camilo,
pilares fundamentales en mi vida y*

*a la gran comunidad Lasallista, con un
especial agradecimiento a todos y cada uno de los
directivos, académicos y administrativos, a la cual
desde la primaria he pertenecido, por la loable
labor que diario desempeñan por forjar mejores
hombres y muy particularmente al Mtro. Jaime A.
Vela del Río.*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
--------------------	---

CAPÍTULO 1. PRINCIPALES ANTECEDENTES QUE DIERON ORIGEN A LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO, POR PERÍODOS PRESIDENCIALES	1
1.1. General Venustiano Carranza.....	1
1.2. General Alvaro Obregón	10
1.3. Emilio Portes Gil.....	13
1.4. Pascual Ortiz Rubio	17
1.5. General Abelardo L. Rodríguez	19
1.6. General Lázaro Cárdenas del Río	22
1.7. General Manuel Ávila Camacho	26

CAPÍTULO 2. LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO BAJO EL RÉGIMEN DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	32
2.1. Concepto de Seguridad Social.....	32
2.2. El Derecho a la Vivienda.....	41
2.3. Aspectos Constitucionales	46
2.4. Ley del ISSSTE.....	50
2.5. La Creación del Fondo de la Vivienda del ISSSTE.....	53
2.5.1. Objetivos del Programa FOVISSSTE.....	53

CAPÍTULO 3. LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL	56
3.1. Definición de Vivienda.....	56
3.2. Antecedentes de la Vivienda de Interés Social.....	64
3.3. Características de la Vivienda de Interés Social.....	78
3.3.1. Normas de Proyecto Urbano.....	87
3.3.2. Normas de Proyecto Arquitectónico.....	88
3.3.3. Normas de Carácter Constructivo.....	90

CAPÍTULO 4. LA PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA DENTRO DEL MARCO CONSTITUCIONAL	94
4.1. Aspecto Social	95
4.2. Aspecto Económico	100
4.3. Dificultades para la Adquisición de Vivienda.....	104
4.4. La Escasez de Recursos destinados a la Construcción de Vivienda.....	122

4.5. Programas de Financiamiento del FOVISSSTE	125
4.5.1. Requisitos para el Otorgamiento del Crédito FOVISSSTE	126
4.5.2. Limitaciones del Programa FOVISSSTE.....	128

**CAPÍTULO 5. PROPUESTAS PARA LA ATENCIÓN DE LA
DEMANDA DE VIVIENDA POR PARTE DEL
FONDO DEL INSTITUTO DE VIVIENDA DEL
ISSSTE**

5.1. Mecanismo Esquemático de Asignación de Créditos del FOVISSSTE	131
5.1.1. Resumen de Créditos otorgados por el FOVISSSTE en el Período de 1973-1997.....	145
5.2. Problemática actual del Fondo de Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado	147
5.3. El Fideicomiso como Instrumento de apoyo para la Administración de los Recursos y Programas de Vivienda.....	148
5.4. La Coparticipación del Fondo de la Vivienda del ISSSTE y el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), Banco de México.....	151
5.5. Modificaciones de la legislación vigente y adecuación de las reglas y procedimientos para el otorgamiento de crédito.....	155
5.6. El FOVISSSTE como órgano promotor de vivienda	161
5.7. La creación de la línea de financiamiento "crédito progresivo".....	164
5.8. Ventajas de la Propuesta	168

CONCLUSIONES	170
---------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA	175
---------------------------	------------

INTRODUCCIÓN

La necesidad de vivienda es, sin lugar a dudas, una de las demandas sociales más sentidas y recurrente por parte principalmente de la población de escasos recursos, por lo que su problemática es un asunto por demás complejo y de carácter estructural que requiere necesariamente del esfuerzo y la participación de todos los sectores de la población para poder enfrentarlo y superarlo.

México es un país con un crecimiento demográfico acelerado y con un ritmo de cambio que ha rebasado la capacidad de los organismos creados para atender la demanda de vivienda, sin embargo, no obstante las limitaciones económicas y sociales de los mismos, se han implementado múltiples medidas para enfrentar los problemas que surgen en diversas áreas como consecuencia del propio desarrollo, siendo uno de los más importantes, el de la vivienda.

El desmedido crecimiento demográfico, el proceso migratorio del campo hacia las grandes ciudades, la falta de recursos destinados a la construcción y financiamiento de viviendas y la pérdida del poder adquisitivo de los sectores de bajos recursos, se encuadran como los factores más importantes que han contribuido a la agudización del problema, sobre todo en las últimas dos décadas.

El presente trabajo de investigación, presenta un análisis del problema de la vivienda en México y pretende con algunas

alternativas concretas, para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, modernizar su ley y reglamentación, con el objeto de optimizar los recursos que maneja destinados a este fin, eliminando subsidios y vicios que han tenido los sistemas tradicionales para el otorgamiento de los créditos para la vivienda, abriendo así las opciones a los trabajadores al Servicio del Estado, y fomentando su participación activa, para que de acuerdo a sus posibilidades, obtengan la habitación que cubra con sus necesidades .

Aun cuando el presente trabajo se adecua a las condiciones actuales del país, a su dinamismo y proceso de cambio, procura que la función social del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en lo que respecta a la materia de la vivienda, continúe aplicándose a favor de los Trabajadores burocráticos, en estricto apego a las directrices y políticas establecidas por el Gobierno Federal, en lo que respecta a la vivienda.

Para efectos de nuestro estudio, el presente trabajo de investigación se divide en cinco capítulos.

El capítulo primero, denominado "Principales antecedentes que dieron origen a la seguridad social en México, por periodos presidenciales", se exponen los antecedentes históricos de la seguridad social en nuestro país, hasta la creación de los organismos abocados a esta función, presentado un compendio histórico dividido en periodos presidenciales; desde la etapa del

país en donde nace y se desarrolla la seguridad social en México, con base en los enfoques sociales que rigieron la política económica de nuestro país desde el General Venustiano Carranza hasta el General Manuel Ávila Camacho.

El capítulo segundo, denominado "La seguridad social en México bajo el régimen de la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, engloba la etapa de consolidación de la seguridad social como un derecho de la clase trabajadora, y particularmente de la clase trabajadora burocrática, detallándose en el mismo los conceptos y elementos de la seguridad social, así como del derecho a la vivienda, expuesto este desde el punto de vista de su regulación constitucional y reglamentaria, así como desde el punto de vista de la obligación impuesta a los patrones en el sentido de proporcionar ésta a los trabajadores, con base en lo establecido por la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; para culminar este estudio con un enfoque derivado de la creación del Fondo de Vivienda del ISSSTE, como mecanismo de la seguridad social estatal de cumplir con el derecho de vivienda de sus derechohabientes.

El capítulo tercero denominado "La vivienda de interés social" se enfoca a definir los aspectos y elementos esenciales de lo que se debe entender por vivienda de interés social, así también se establecen los antecedentes directos de la misma, junto con las características específicas que este tipo de vivienda debe tener desde el punto de vista urbano, arquitectónico y constructivo.

El capítulo cuarto, denominado "Problemática de la vivienda en México", detalla la situación actual respecto de la excesiva demanda de vivienda y la limitada oferta que sobre la misma existe, analizando a su vez, los factores sociales y económicos que han incidido en el desequilibrio de la oferta y demanda en relación al tópico de la vivienda; así también en el presente capítulo se detallan las políticas y estructuras que conforman el programa de financiamiento para adquisición y construcción de vivienda que el FOVISSSTE emplea para la satisfacción de la demanda de sus derechohabientes.

Finalmente, el capítulo quinto denominado "Propuestas para la atención de la demanda de vivienda por parte del Fondo de Vivienda del ISSSTE", contiene primeramente una esquematización de los mecanismos de asignación de créditos del FOVISSSTE, con el objeto de aclarar la funcionalidad de este proceso, así mismo contiene una tabla estadística del total de los créditos otorgados por este organismo en el periodo de 1973 a 1997, detallando a su vez, la problemática actual que surge del exceso de demanda por parte de los trabajadores al servicio del Estado y la cada vez mas evidente descapitalización del Fondo de vivienda, para finalizar planteando una serie de medidas que en conjunto, podrían recomponer las finanzas de este organismo y así contribuir a que el FOVISSSTE plantee una nueva política específica de asignación de créditos e inversión de activos que le permita financiarse y consecuentemente impulsar decididamente el cumplimiento de sus metas, proporcionando vivienda digna y a precios accesibles a los trabajadores al servicio del Estado.

CAPÍTULO I. PRINCIPALES ANTECEDENTES QUE DIERON ORIGEN A LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO, POR PERÍODOS PRESIDENCIALES

1.1. GENERAL VENUSTIANO CARRANZA

El 27 de marzo de 1913, da inicio el movimiento histórico que ha sido conocido como el detonador de la segunda y definitiva etapa de la Revolución Mexicana, en esa fecha el entonces Gobernador del Estado de Coahuila se levanta en armas en contra del Usurpador Victoriano Huerta, quien había dado muerte al Presidente Francisco I. Madero; esta sublevación se lleva a cabo mediante el Plan de Guadalupe, en donde Carranza asume el título de Jefe Máximo del Ejército Constitucionalista.

Un año duraría esta nueva asonada, ya que el 14 de julio de 1914, Victoriano Huerta es derrotado, recayendo el poder en el General Venustiano Carranza como dirigente del triunfador Ejército Constitucionalista, posteriormente, la rebelión de Zapata en el sur y de Villa en el norte provocó que la consolidación de un régimen pacífico fuera mas lenta, pero al mismo tiempo, promovieron que el 12 de diciembre de 1914, se adicionara al Plan de Guadalupe el denominado Plan de Veracruz, el cual contempla diversos objetivos sociales, económicos y políticos de la Revolución Mexicana.

Una vez vencido el General Francisco Villa, Carranza promulga, el 14 de septiembre de 1916, un decreto de reformas al Plan de

Guadalupe mediante el cual se autoriza la celebración de elecciones legislativas para un Congreso Constituyente, cuyo objetivo era restablecer el marco legal de la Constitución de 1857, convocándose a un Congreso Constituyente que debería reunirse en la Ciudad de Querétaro a partir del 1º de diciembre de ese mismo año.

La conformación del referido Congreso Constituyente, integrado por 200 diputados, fue sensiblemente bipolarizada debido a que se establecieron dos bandos claramente registrados con ideologías un tanto opuestas, por un lado se identificaba al bando jacobino, caracterizado por su tendencia progresiva, apoyada por el entonces Secretario de Guerra Alvaro Obregón, y por el otro al bando conservador integrado principalmente por Luis M. Rojas, Félix Palavicini, José Natividad Macías y Alfonso Cravioto.

Una vez finalizadas las sesiones preparatorias, las cuales dieron inicio el 20 de noviembre, el primero de diciembre de 1916 Venustiano Carranza declaraba inaugurado el referido Congreso, pronunciando un discurso cuyo contenido prometía mantener firme el sentido liberal de la Constitución de 1857, manifestando, tal y como lo establece el maestro Néstor de Buen, en relación a los tópicos de naturaleza social, lo siguiente:

"Con relación al problema social señalo que mediante la reforma de la fracción XX del artículo 72, que confería al Poder Legislativo la facultad para expedir leyes sobre el trabajo, se lograría implantar después todas las instituciones

del progreso social en favor de la clase obrera y de todos los trabajadores; con la limitación del número de horas y trabajo, de manera que el operario no agote sus energías y sí tenga tiempo para el descanso y el solaz y para atender al cultivo de su espíritu y para que pueda frecuentar el trato de sus vecinos, el que engendra simpatías y determina hábitos de cooperación para el logro de la obra común; con las responsabilidades de los empresarios para los casos de accidentes; con los seguros para los casos de enfermedad y de vejez; con la fijación del salario mínimo bastante para subvenir a las necesidades primordiales del individuo y de la familia y para asegurar y mejorar su situación ...".¹

A pesar de este señalamiento del General Venustiano Carranza, la única mención relacionada con los derechos laborales que contenía el proyecto de Carranza era la de los artículos quinto, último párrafo y 73 fracción X, mismos que establecieron lo siguiente:

"Artículo 5to.-...

El contrato de trabajo solo obligará a prestar el servicio contenido por un período que no exceda de un año y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos y civiles."

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad para:...

X.- Legislar en toda la República sobre minería, comercio, instituciones de crédito y trabajo..."

¹ De Buen Lozano, Néstor. Derecho del Trabajo. T. I., 6ª Edición, Ed. Porrúa, México, 1986, pp. 333-334.

El proyecto carrancista del artículo quinto constitucional fue objeto de una severa crítica, debido a la necesidad de ampliar la regulación de los derechos de los trabajadores, así fue como, en el transcurso de las sesiones, una serie de diputados entre los que destacaron Aguilar, Jara y Góngora, presentaron un considerable número de reformas, enfocadas principalmente al establecimiento de la jornada de ocho horas, el trabajo nocturno de las mujeres y de los menores, el descanso semanal.

Con esta serie de reformas, se estableció una comisión revisora del artículo quinto constitucional, misma que fue integrada por el General Francisco J. Mújica, y los diputados Alberto Román, L. G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga los cuales complementaban el referido artículo quinto con el siguiente párrafo:

"La jornada máxima de trabajo obligatorio no excederá de ocho horas, aunque éste haya sido impuesto por sentencia judicial. Queda prohibido el trabajo nocturno en las industrias a los niños y a las mujeres. Se establece como obligación el descanso hebdomadario."²

En esta vertiente la discusión de este artículo dio inicio al manifestarse los diputados respecto de la conveniencia de incluir en un texto constitucional los derechos laborales de la clase trabajadora, para lo cual, el diputado Alfonso Cravioto, considerado padre del título sexto de nuestra constitución elevó un

² De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. I., 9ª Edición, Ed. Porrúa, México, 1989, p. 118.

discurso en el que no solamente solicitó la inclusión de los derechos laborales dentro del texto constitucional, sino que además pidió que se creara un capítulo completo que regulara las relaciones laborales:

"Insinuó la conveniencia de que la comisión retire, si la asamblea lo aprueba, todas las cuestiones obreras que incluyó en el artículo quinto, a fin de que, con toda amplitud, presentemos un artículo especial que será el mas hermoso de nuestros trabajos; pues así como Francia, después de su revolución, ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la Revolución mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una constitución los sagrados derechos obreros".³

Con este proyecto, durante los días 26, 27 y 28 de diciembre de ese año en el Congreso Constituyente, se suscitó uno de los mejores debates de la historia constitucional de nuestro país, y en el cual se inscribieron catorce oradores para participar en la consolidación constitucional de los derechos laborales en México, siendo este debate reseñado por el maestro Néstor de Buen en los siguientes términos:

"En la misma sesión inicial, tomó la palabra Manjarrez. Habló de la diferencia entre revolución política y revolución social. Mencionó que, en un principio, se había peleado solo por un cambio de gobierno, pero que al incorporarse a las fuerzas de la Revolución los

³ De Buen Lozano, Néstor. Op. Cit., p. 334.

obreros, los humildes, la raza, los indios, los yaquis, los tlaxcaltecas, los de la sierra de Puebla, la lucha se había convertido en una revolución social. Puso el ejemplo de la ley sonoreNSE que creó la Cámara de Trabajo. Y pidió que se dictara, no solo un artículo 'sino todo un Capítulo, todo un Título de la Carta Magna', que hiciera mas explícita la situación de los trabajadores. En ese momento, en la conjunción de la preocupación social de Jara y Mújica, este como miembro de la Comisión; de Victoria, al establecer el contenido; y de Manjarrez, al sugerir la forma, se concibió nuestro artículo 123. Después Gracidas, con su encendida defensa del sindicalismo, de la participación de utilidades y del derecho de huelga; Cravioto, renovador y anarquista, al insistir brillantemente en la necesidad de dictar un artículo especial para los trabajadores y José Natividad Macías, 'el vilipendiado monseñor, al abogar por el contenido preciso del artículo propuesto, que habría de inspirarse en la legislación obrera que preparó por instrucciones de Carranza y proponer que Pastor Rouaix estableciera las bases generales del nuevo proyecto...".⁴

Tal y como lo comenta el maestro Néstor de Buen, la necesidad de establecer un apartado específico de los derechos laborales y de seguridad social ocasionaron que en el seno del Congreso Constituyente se determinara retirar el proyecto del artículo quinto y dar paso a la conformación de un nuevo artículo, siendo dicha propuesta defendida en tribuna por el diputado José Natividad Macías, quien era prácticamente el representante personal del General Carranza ante el Congreso, y el cual apoyó la necesidad

⁴ Idem., pp. 336-337.

de retirar las adiciones al artículo quinto y dedicarse el Congreso a elaborar un nuevo artículo específico sobre la materia laboral, dicha propuesta fue aprobada por el Congreso y para lo cual se integró una comisión redactora, presidida por Pastor Rouaix, quien era Secretario de Fomento del gabinete de Carranza, integrada además por los diputados Victorio E. Góngora, Esteban Baca Calderón, Luis Manuel Rojas, Dionisio Zavala, Rafael de los Ríos, Silvestre Dorado, Jesús de la Torre, y el Jefe de la Dirección de Trabajo de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, Licenciado José I. Lugo.

El proyecto definitivo de esta comisión, fue terminado el 13 de enero de 1917, y posteriormente turnado a las comisiones, en donde únicamente se le modificó el sentido ideológico del concepto trabajo suprimiendo la limitación que establecía que la protección era específicamente para el trabajo económico, ampliando así, los beneficios de dicha protección a todas las actividades de trabajo; este proyecto definitivo no solamente contuvo la firma de los diputados miembros de la comisión redactora, sino que además se encontraba ya avalado por 46 congresistas mas, los cuales hicieron suyos los señalamientos de esta ley, determinados en la exposición de motivos de la misma, en los siguientes argumentos:

"Se impone no sólo el aseguramiento de las condiciones humanas de trabajo, como las de salubridad de locales y garantías para los riesgos que amenazan al obrero en el ejercicio de su empleo, sino también fomentar la organización

de establecimientos de beneficencia e instituciones de previsión social para asistir a los enfermos, ayudar a los inválidos, socorrer a los ancianos, proteger a los niños abandonados, auxiliar a ese gran ejército de reservar de trabajadores para los que involuntariamente constituyen un peligro inminente para la seguridad pública".

Una vez terminado el proyecto modificado por las comisiones, en la sesión ordinaria número 57 del Congreso Constituyente, celebrada el 23 de enero de 1917, se presentó al pleno el proyecto de los artículos quinto y 123, dándose inicio a un segundo período de discusión dentro del cual no se presentaron modificaciones de trascendencia, por lo que, el artículo 123 fue votado ese mismo día en la noche obteniendo una votación a favor de 163 diputados; dando así nacimiento a la primera Constitución del mundo con un apartado especial dedicado a proteger los derechos sociales de los trabajadores:

En términos concretos el contenido del artículo 123 constitucional establece en dos fracciones específicas el tópico de la seguridad social, mismas que quedaron redactadas en los siguientes términos:

"Artículo 123.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, y artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo.

I - XIII...

XIV.- Los empresarios serán responsables de accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridos con motivo o en ejercicio de la profesión o del trabajo que ejecuten, por lo tanto los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya tenido como consecuencia la muerte, o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinan. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrón contrate el trabajo por un intermediario.

XV - XXVIII ...

XXIX.- Se considera de utilidad social el establecimiento de casas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros, con fines análogos, por lo cual tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular.

XXX...."

La etapa posterior a la promulgación de la Constitución de 1917, impidió establecer los seguros sociales debido a la situación económica y a la inestabilidad política que prevalecía en el país, así como por la falta de servicios técnicos eficaces, por lo que, la aplicación de las disposiciones constitucionales de 1917, no fue ejecutada debido a la ineficacia de la misma, tal y como lo contempla el maestro Alberto Briceño Ruíz en los siguientes términos:

"La disposición era buena pero no efectiva; carecía del entorno económico necesario para su aplicación. Las cajas de seguros populares nunca se establecieron; el concepto popular resultaba ajeno a los principios del derecho y al hecho de dejar al ámbito de las entidades la expedición de leyes sobre esta materia, las condenaba a una imposibilidad no superable".⁵

Finalmente cabe destacar que una vez aprobada la Constitución de 1917, Venustiano Carranza convocó a elecciones presidenciales, mismas que ganó ampliamente por lo que el primero de mayo de 1917 se convierte en el primer Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos de la era moderna, manteniéndose en el poder hasta el 21 de mayo de 1920, fecha en que fue asesinado.

Durante su mandato el General Carranza solicitó al Congreso que se diera un énfasis especial a la salud del pueblo, por lo que se crea el Instituto de Higiene, que tenía como misión la investigación científica y la enseñanza de la higiene y los métodos de conservación de la salud.

1.2. GENERAL ALVARO OBREGÓN

Con el asesinato del Presidente Carranza, el Congreso de la Unión reunido el 24 de mayo de 1920, determinó designar al gobernador de Sonora Adolfo de la Huerta, como presidente provisional, quien

⁵ Briceño Ruíz, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Ed. Harla, México, 1987, p. 82.

ocupó este cargo únicamente del 1º de junio al 30 de noviembre de 1920, ya que este era el período que restaba al mandato presidencial de Carranza.

Las elecciones para presidente fueron celebradas el 5 de septiembre de 1920, siendo ganadas por el General Alvaro Obregón, quien tomó posesión de su cargo el 1º de diciembre de ese mismo año.

El principal avance del régimen del General Alvaro Obregón en materia de trabajo y seguridad social fue el hecho de que se empezó a precisar detalladamente que debería de entenderse por los términos de riesgos de trabajo, accidentes y enfermedades profesionales, invalidez, cesación involuntaria del trabajo, jubilaciones por vejez y seguros de vida.

En esta vertiente, el General Obregón en 1921, ordenó la elaboración del Proyecto de Ley del Seguro Social para el Distrito Federal, el cual fue enviado al Congreso de la Unión, y contenía en su exposición de motivos un reconocimiento a la necesaria implementación práctica de los derechos consagrados en la Constitución, mismos que por la falta de medios de aplicación ejecutiva eran únicamente 'derechos teóricos' ineficaces y por demás injustos para la clase trabajadora, así mismo en este proyecto se estableció un seguro voluntario de los trabajadores; a pesar de que este prospecto de ley fue el antecedente más remoto de la consolidación del Instituto Mexicano del Seguro Social, en esa época no se concretó ningún ordenamiento legal

aplicable por lo que el objetivo de encomendar al Seguro Social la función de administrar las prestaciones económicas en especie y en servicio de los trabajadores sustrayéndolos de las continuas fricciones obrero patronales, se mantuvo en un solo ideal representativo de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución de 1917.

Así mismo en este período los gobiernos estatales empezaron a regular legislativamente las cuestiones laborales y de seguridad social, tal y como aconteció con el Código del Trabajo del Estado de Puebla, en el cual se contempló la posibilidad de que los patrones sustituyeran el pago de las indemnizaciones por riesgos profesionales mediante seguros contratados a sociedades constituidas legalmente y aprobadas por la sección del Trabajo y Previsión Social, siendo esta regulación asimilada posteriormente por el Código Laboral de Campeche de 1924.⁶

Dentro del ámbito federal, se decretó en lo que se refiere a la materia de Salubridad la organización de la Beneficencia Pública, el Servicio Autónomo de Higiene Infantil y la Asociación de Protección a la Infancia.

Durante este período el Seguro Social es factor de equilibrio entre el capital y el trabajo, asimismo se impulsó el desarrollo económico propio de la época. Se concede a la reserva económica del seguro social por parte del gobierno, la función de crear la riqueza

⁶ Cfr. Idem., p. 83.

pública y fomentar la construcción de habitaciones para trabajadores.

Finalmente, en este período surge por primera vez la inquietud de elaborar una reforma constitucional con el objeto de federalizar la legislación del trabajo y de los seguros sociales, y así conceder igualdad de derechos a todos los trabajadores dentro del territorio nacional, inquietud que no se concretó sino hasta después de finalizado el mandato constitucional del General Alvaro Obregón.

1.3. EMILIO PORTES GIL

El primero de diciembre de 1924, tomó posesión como Presidente de la República el General Plutarco Elías Calles, el cual tuvo siempre una especial dedicación a la consolidación del régimen político de nuestro país, (recordemos el nacimiento del Partido Nacional Revolucionario, antecesor directo del actual Partido Revolucionario Institucional); por lo que en materia de seguridad social hubo escasos avances, como son la promulgación de la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro de 1925 y la posterior creación de la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, la cual se constituye en el antecedente directo del ISSSTE y cuyo objetivo, expuesto por el maestro Alberto Briceño Ruíz, se detalla en los siguientes términos:

"Paralelamente a la expedición de leyes estatales, el gobierno federal llevó a cabo los

primeros intentos a fin de establecer un sistema de seguros para los trabajadores y empleados a su servicio. En 1925 se expide la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, conforme a la cual los funcionarios y empleados de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de los Gobiernos de Territorios Federales, tenían derecho a recibir una pensión al llegar a los 55 años de edad con 30 años de servicios o cuando quedaren inhabilitados para el trabajo. En el supuesto de muerte del trabajador se confiere derecho a pensión a los beneficiarios. El financiamiento de este seguro se cubría mediante aportación del Gobierno Federal y de los empleados, que generaban una especie de fondo de ahorro con posibilidad de retirarlo al dejar de trabajar, lo que implicaba la pérdida de la antigüedad y derechos adquiridos, salvo reintegro que se efectuara. Se creó un organismo administrador, desconcentrado de la Secretaría de Hacienda, denominado Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro."⁷

Posteriormente, una vez terminado el período presidencial del General Plutarco Elías Calles, se pretendió vulnerar la máxima antirreleccionista de la Revolución Mexicana, mediante un segundo período de Alvaro Obregón, el cual a pesar de su triunfo en las elecciones celebradas el primero de julio de 1928, no consolidó su mandato debido a que fue asesinado el 17 de julio de ese mismo año, por lo que fue necesaria la designación de un Presidente Provisional, para lo cual el Congreso de la Unión, en sesión celebrada el 25 de septiembre de 1928, eligió a Emilio Portes Gil, como Presidente Provisional para el período comprendido entre el primero de diciembre de 1928 y el 5 de febrero de 1930,

⁷ Idem., pp. 83-84.

destacando como el primer presidente civil de México en el Siglo XX.

La característica principal de este período presidencial es el hecho de que se otorga a la seguridad social el rango de derecho público obligatorio.

Desde el punto de vista legislativo, destaca la promoción por parte del Presidente Emilio Portes Gil, de una reforma constitucional al artículo 123, para lo cual en la sesión extraordinaria de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, celebrada el 26 de julio de 1929, se presenta una iniciativa de reforma constitucional, misma que alcanzaba tanto a la fracción X del artículo 73 como al artículo 123, en su proemio y en la fracción XXIX; dicho proyecto de reforma fue aprobado por los diputados y por los Congresos de los Estados, siendo publicadas estas, en el Diario Oficial de la Federación del 6 de septiembre de 1929 y entrando en vigor el 22 de septiembre de ese mismo año.

El objeto de las reformas constitucionales era el limitar la materia laboral a la competencia exclusiva del Congreso de la Unión, lo cual fue conocido como la federalización de la materia laboral, por lo que la ley sería de aplicación en todo el territorio federal, así mismo se estableció un marco de competencia doble para la aplicación de las leyes de la materia laboral, es decir, en cuanto a la ejecución de los derechos laborales sería corresponsabilidad tanto de las autoridades locales como de las federales, en sus respectivos ámbitos.

En lo concerniente a la reforma de la fracción XXIX del artículo 123, esta tuvo como objeto el que la seguridad social fuera considerada como de utilidad social, al quedar la misma adicionada en los siguientes términos:

"Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social que comprenderá los seguros de invalidez, de vida, de cesación voluntaria del trabajo, de enfermedades y de accidentes y otros con fines análogos".⁸

Como consecuencia de esta reforma, se empieza a preparar la expedición de una ley reglamentaria del seguro social, reservándose esta facultad para el Congreso General y abocándose preliminarmente a la preparación de lo que sería la nueva Ley Federal del Trabajo.

Derivado de lo anterior en el mes de julio de 1929, el Presidente de la República Emilio Portes Gil, envió al Congreso de la Unión un proyecto de Código Federal del Trabajo en el que se incluía el espíritu de las reformas practicadas al artículo 123 de la Constitución; dicho proyecto fue elaborado, entre otros por los juristas Enrique Delhumeau, Praxedis Balboa y Alfredo Iñarritu.

La particular antipatía que el Presidente Emilio Portes Gil, despertaba en los legisladores ocasionó que este proyecto del Código Federal del Trabajo tuviera una gran oposición entre los grupos de trabajadores y representantes, así mismo la posición de

⁸ Zorrilla Arena, Santiago. 50 años de Política Social en México. Noriega Editores, Limusa, México, 1988, p. 42.

diversos sectores relacionados con la materia del trabajo fue consecuencia también de que en este proyecto de código laboral se establecía una serie de elementos que eran inaceptables para los trabajadores, tales como el principio de la sindicación única, o el arbitraje obligatorio de las huelgas; como consecuencia de esto, el referido proyecto de Código de Trabajo no fue aprobado por el Congreso.

1.4. PASCUAL ORTIZ RUBIO

Una vez finalizado el período presidencial provisional de Emilio Portes Gil, el 5 de febrero de 1930 protestó como Presidente Constitucional, Pascual Ortiz Rubio, quien tuvo una presidencia por demás efímera, debido a que a lo largo de su mandato existieron muchas presiones para su dimisión, la cual fue conseguida el 2 de septiembre de 1932, fecha en la que presentó formal renuncia al cargo.

El mayor logro en materia de trabajo y seguridad social conseguido en este período presidencial fue el hecho de que el Congreso de la Unión otorgó facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para elaborar una ley de la materia que fuera aplicable en todo el territorio nacional, para lo cual, en el año de 1931, la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo dirigida en ese entonces por el Licenciado Aarón Sáenz, redactó un nuevo proyecto elaborado por una comisión encabezada por el Licenciado Eduardo Suárez, misma que fue integrada por Aquiles

Cruz y Cayetano Ruíz García, denominándose a este proyecto como Ley Federal del Trabajo.

La parte medular y el contenido dogmático de este proyecto de ley, tuvo su origen en las conclusiones de la convención obrero patronal organizada ese mismo año, por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, en tal sentido, al contar con el apoyo y aprobación de todos los sectores interesados en la materia laboral, el referido proyecto fue promulgado el 18 de agosto de 1931, considerando, en su artículo 14 transitorio, la abrogación de todas las leyes y decretos que en materia de trabajo hubieran sido expedidos con anterioridad por las legislaturas de los Estados y por el Congreso de la Unión.

En el año de 1932, el Congreso de la Unión emitió un decreto mediante el cual se otorgaba al Ejecutivo Federal un término de ocho meses para expedir la Ley del Seguro Social Obligatorio, sin embargo la renuncia del Presidente Pascual Ortiz Rubio impidió la consolidación de este proyecto.

Debido a la intempestiva renuncia del Presidente Ortiz Rubio, muchos proyectos de seguridad social se vieron truncados, por lo que en este período sobresale únicamente la consolidación de una ley del trabajo con carácter federal, mediante la cual se regulaban las relaciones laborales en todo el territorio nacional y cuya importancia histórica es destacada por el maestro Néstor de Buen, en los siguientes términos:

"Independientemente de los valores reales de la ley de 1931, particularmente en relación a las condiciones mínimas que concedió a los trabajadores, su verdadera trascendencia debe de encontrarse en tres instituciones: el sindicato, la contratación colectiva y el derecho de huelga que, de la manera como fueron reglamentadas y no obstante los vicios derivados de su aplicación práctica, han constituido el instrumento adecuado para una mejoría constante de una parte de la clase obrera. En vez de ser un freno a la industrialización y, en general, para el desarrollo económico, la ley, gracias a esos tres instrumentos, ha hecho factible la paz social, dentro de un desarrollo armónico de las relaciones obrero patronales."⁹

1.5. GENERAL ABELARDO L. RODRÍGUEZ

Como consecuencia de la renuncia del Presidente Constitucional Pascual Ortiz Rubio, el 3 de septiembre de 1932, el Congreso de la Unión, designó al General Abelardo L. Rodríguez, para ocupar el cargo de Presidente Interino durante dos años hasta las elecciones a celebrarse en 1934.

La crisis mayormente política que se vivía en nuestro país, se vió reflejada en la inestabilidad del gobierno del General Abelardo L. Rodríguez, cuyo paso por el gobierno fue continuamente afectado por la inestabilidad política, misma que es reseñada por Eduardo Blanquet, en los siguientes términos:

⁹ De Buen Lozano, Nestor. Op. Cit., p. 360.

"En los años siguientes la crisis se agudizó y si bien se legislaba con criterio de mejoramiento social o se llevaban a cabo actos de gobierno de auténtico beneficio popular, todo era promovido en forma unilateral desde el poder, el cual, paradójicamente, reprimía con dureza los movimientos de exigencia iniciados libremente por los trabajadores del campo y de las ciudades. El gobierno sustituto de Abelardo Rodríguez vivió muchos de sus días en un ambiente de agudas tensiones sociales a las cuales se salió al paso con un programa de acción de largo alcance, el 'Plan Sexenal', cuyo radicalismo -nueva paradoja- no parecía tener ninguna condición de posibilidad práctica a la vista de las acciones oficiales del momento".¹⁰

Con esta posición, el General Abelardo L. Rodríguez promovió en febrero de 1934, la conformación de una comisión que tenía como objetivo la elaboración de un proyecto de ley del Seguro Social, el cual, debería contener los siguientes aspectos:

- a) El establecimiento de las bases generales que deberían normar el proyecto de ley del Seguro Social.
- b) La determinación de los riesgos.
- c) La aceptación del principio de que el Seguro Social se organizaría sin fines de lucro.

¹⁰ Blanquet, Eduardo. Historia Mínima de México. 7ª Reimpresión, Ed. El Colegio de México, México, 1983, p. 150.

d) El establecimiento de que la administración y el financiamiento del Seguro Social deberían ser tripartitas.

Si bien este proyecto de ley del seguro social no llegó a buen término, se sentaron las bases de un precedente importante de estudio en cuanto a la depuración de un proyecto legislativo que contemplara los derechos laborales y sociales de los trabajadores; así mismo en este año de 1934, se celebró el Primer Congreso de Derecho Industrial, en donde las ponencias de Federico Bach y Adolfo Zamora establecieron las bases que posteriormente madurarían en la organización del Seguro Social.

Así mismo, en lo que respecta a la materia laboral, en el período del Presidente Abelardo L. Rodríguez, se llevó a cabo una reforma constitucional auspiciada por los diputados Octavio M. Trigo, Luis G. Márquez, Daniel Cárdenas Mora, Pedro C. Rodríguez y Juan C. Peña, y cuyo contenido era adicionar la fracción IX del artículo 123, en el sentido de que en el supuesto de que las comisiones especiales dedicadas a fijar el salario mínimo no llegaren a un acuerdo, la determinación final estaría a cargo de la Junta Central de Conciliación y Arbitraje que corresponda; esta reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de noviembre de 1933.

Adicionalmente se lleva a cabo una reforma legal al contenido de la Ley Federal del Trabajo, en la cual se concretiza el sentido de la reforma constitucional al modificarse los artículos relativos a la

integración y funcionamiento de las comisiones especiales del salario mínimo.

Así también como parte de la política impulsada por el General Abelardo L. Rodríguez mediante la cual pretendía estabilizar la situación social del país, en el año de 1933, se crea el Banco Hipotecario, Urbano y de Obras Publicas (BANHUOP), antecedente directo de Banobras, el cual tenía la función de "emitir y colocar valores y bonos hipotecarios para captar recursos y financiar inversiones en obras de infraestructura, servicios públicos y la construcción de viviendas".¹¹

1.6. GENERAL LÁZARO CÁRDENAS DEL RÍO

El 30 de noviembre de 1934, en el estadio nacional rindió su protesta como Presidente Constitucional el General Lázaro Cárdenas del Río, quien inició su gestión en forma por demás accidentada debido a la poderosa influencia que aún ejercía el maximato de Plutarco Elías Calles, el cual al existir un sensible distanciamiento del General Cárdenas, implementó una serie de medidas y huelgas destinadas a provocar el derrumbe de Cárdenas, sin embargo, la pericia de este último, no solo impidió el desmoronamiento de su gobierno, sino que también terminó con el poderío traspresidencial que ejercía Calles, al expulsarlo del país junto con Morones, Luis León y Melchor Ortega.

¹¹ Zorrilla Arena, Santiago. Op. Cit., p. 62.

Una de las principales conquistas sociales que se gestaron en el gobierno del General Lázaro Cárdenas del Río, fue el reparto de tierras de la Comarca Lagunera, mismo que se decretó mediante resolución presidencial el 6 de octubre de 1936, tal y como lo reseña Alfonso Tarancena, en los siguientes términos:

"Pero el 29 de agosto de 1936, el licenciado Vicente Lombardo Toledano que no sabía ni cultivar una maceta, al igual que Juan Gutiérrez, Fidel Velázquez, Pedro A. Morales, Miguel A. Velasco y Salvador Lobato, informaron a la CTM que en vista de que la Comarca Lagunera era la región agrícola mas rica del país, de la que en los últimos 17 años habían obtenido los hacendados mas de 300 millones de pesos en utilidades líquidas, de los cuales apenas habían invertido 17 millones en mejorar el terreno, y como los propietarios de los cinco principales latifundios de la zona vivían en el extranjero y eran de nacionalidad española e inglesa, amén de que nunca habían visitado siquiera México, habían celebrado larga entrevista el día anterior con el Presidente Cárdenas a la que asistieron delegados de la Federación de Trabajadores de la Laguna y en la que se llegó a las siguientes conclusiones, entre otras.

- I. La tierra sería repartida a todos los trabajadores de la Comarca Lagunera, sin necesidad de que se presentaran solicitudes de dotación.
- II. El primer reparto debería efectuarse, a más tardar, el día primero de octubre.
- III. El Gobierno, al dar la tierra, prestaría la variación necesaria para que los trabajadores pudieran cultivarla.

IV. Una huelga que había estallado en La Laguna, sería levantada.

V. Los 'bonanceros' saldrían de la Comarca Lagunera a la mayor brevedad.

VI. Los patrones respetarían los contratos colectivos y sólo deberían dar trabajo a los compañeros sindicalizados.

VII. Si algunos patrones no querían secundar los trabajos de cultivo, una vez terminada la pizca, el Gobierno intervendría hasta que se repartiera la tierra.

VIII. En los casos de compañeros que no tuvieran con que subsistir, y luego que el problema se presentara, el Gobierno Federal proporcionaría algunos víveres mientras recibían las tierras y la refacción correspondiente".¹²

Dentro del punto de vista de la seguridad social, el gobierno del General Cárdenas, se abocó a preparar un proyecto de ley del seguro social, que fue elaborado por la Oficina estudios de la Presidencia de la República, y que el Presidente de la República anunciaba en su Primer Informe de labores al Congreso de la Unión, en el año de 1935, en los siguientes términos:

"Se cumplirá con el anuncio que se hizo de someter a este Honorable Congreso los proyectos de la nueva Ley Federal del Trabajo y Ley del Seguro Social".¹³

¹² Tarancena, Alfonso. Historia Extraoficial de la Revolución Mexicana, 3ª Edición, Ed. Jus, México, 1987, pp. 320-321.

¹³ Zorrilla Arena Santiago. Op. Cit., p. 85

Con base en ésto se dió cumplimiento a la presentación de una iniciativa de reformas de la Ley Federal del Trabajo, de la cual derivó la obligación incluida en la ley de la materia, el 30 de diciembre de 1936, de pagar a los trabajadores el séptimo día de descanso semanal.

Posteriormente, en el Segundo Informe de labores de 1936, el General Cárdenas, informó al Congreso de la Unión que "Se encuentra casi terminado el proyecto de organización y funcionamiento del Instituto de Seguros Sociales".¹⁴

Complementariamente, en el año de 1938 el General Cárdenas promovió una reforma constitucional a la fracción XVIII del artículo 123, mediante la cual se eliminaba la excepción establecida con respecto al ejercicio del derecho de huelga de los trabajadores de Establecimientos Fabriles Militares del Gobierno, siendo esta reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1938.

A pesar de la promesa del General Lázaro Cárdenas, este no pudo concretar su intención de promulgar una ley del seguro social, ya que en los últimos días de su administración, envió al Congreso de la Unión, el referido proyecto de ley, éste nunca llegó a discutirse pues se argumentó que tenía serias deficiencias, por lo que debería elaborarse otro, apoyado en estudios de carácter social.

¹⁴ Idem., p. 86

Respecto a esto, el General Cárdenas, al abordar el tópico de la seguridad social en su último informe de labores, en el año de 1940, resignado reconoció lo siguiente:

"El gobierno manifiesta que no hubiera querido dejar pasar la etapa de su administración sin haber promovido la iniciativa de ley sobre Seguro Social cuya presencia en nuestro sistema de instituciones se hace inaplazable. Al efecto, fue sometido a la consideración de las Cámaras Legislativas el proyecto correspondiente".¹⁵

Finalmente, el General Lázaro Cárdenas del Río terminó su mandato reformando nuevamente la Ley Federal del Trabajo, con el objeto de suprimir, mediante decreto publicado el 17 de octubre de 1940, la prohibición que los sindicatos tenían de participar en asuntos políticos.

1.7. GENERAL MANUEL ÁVILA CAMACHO

El primero de diciembre de 1940, el General Manuel Ávila Camacho protestó como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, definiendo su política como de unidad nacional, la cual tiene su mayor acto representativo en la Asamblea de Acercamiento Nacional celebrada el 15 de septiembre de 1942, en la plaza de la Constitución en donde por instancia del Presidente de la República, se reunieron los expresidentes Adolfo de la Huerta, Plutarco Elías Calles, Emilio

¹⁵ Ibidem.

Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio, Abelardo L. Rodríguez y Lázaro Cárdenas del Río.

En materia de seguridad social, el General Ávila Camacho, mediante decreto del 2 de junio de 1941, creó la Comisión Técnica Tripartita, redactora de la Ley del Seguro Social, misma que dió inicio a sus trabajos el 1º de julio de ese mismo año, bajo la dirección del Licenciado Ignacio García Téllez, entonces Secretario del Trabajo y Previsión Social, reportando de esto en su Primer Informe de labores al Congreso de la Unión, en 1941, bajo la siguiente tónica:

"La Secretaría de Trabajo y Previsión Social fue dotada de una competencia administrativa más amplia que aquella de que disfrutaba el Departamento Autónomo correspondiente, dicha competencia se ha utilizado para dar impulso, principalmente, a los servicios de Previsión Social, así como a los proyectos de legislación sobre el Seguro Social Obligatorio".¹⁶

La determinación del Presidente Ávila Camacho de llevar a buen término un proyecto de ley del Seguro Social, fue el resultado de más de diez años de gestación, por lo que esta etapa fue considerada como el perfeccionamiento de una ley cuyo origen y necesidad se remontaba a la lucha revolucionaria de 1917, por lo que el transcurso del tiempo había madurado la idea y perfeccionado el destino de lo que sería la posterior ley del seguro social.

¹⁶ Idem., pp. 102-103.

El proyecto de ley del Seguro Social, fue elaborado en forma tan acuciosa que se contó con la participación de diversos expertos del extranjero, en materia de seguridad social, destacando la participación del doctor checoslovaco Emilio Shoenbaum, tal y como lo contempla Moreno Padilla en los siguientes términos:

"Con la influencia de diversos expertos extranjeros y en especial del doctor checoslovaco Emilio Shoenbaum se formuló un proyecto de Ley del Seguro Social Mexicano en el año de 1941, que fue sometido a la consideración del Comité Interamericano de Seguridad Social, en el Congreso celebrado en Santiago de Chile en el mes de septiembre de 1942. Este proyecto fue aceptado por el referido organismo y por otras personalidades...".¹⁷

El desarrollo legislativo normal de la época, fue iniciado en el año de 1941 con la reforma de la Ley Federal del Trabajo, mediante la cual se modifican los diferentes preceptos reguladores del derecho de huelga; así mismo, como parte del establecimiento de un marco jurídico moderno, en el Diario Oficial de la Federación del 18 de noviembre de 1942, se publica una reforma constitucional, mediante la cual se modifica la fracción X del artículo 73 para crear constitucionalmente una jurisdicción laboral federal; por otra parte se complementa esta reforma con una modificación al artículo 123 fracción XXXI, en donde se destaca la competencia específica de las autoridades laborales federales, considerándose esta como excepcional.

¹⁷ Moreno Padilla, Javier. El Régimen Fiscal de la Seguridad Social. Ed. Themis, México, 1991. p. 24.

Posteriormente y con base en el proyecto de ley del seguro social, en el segundo informe de labores del General Manuel Ávila Camacho, en el año de 1942, se anunciaba al Congreso de la Unión que: "Se formuló la iniciativa de Ley del Seguro Social. Esta Iniciativa prevé la implantación del seguro sobre los diversos riesgos profesionales y no profesionales"¹⁸; dicho proyecto fue presentado al Congreso de la Unión y aprobado por este órgano legislativo el 31 de diciembre de 1942, para ser promulgado y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 19 de enero de 1943, dando cumplimiento así a una añeja demanda de la clase trabajadora de México, mediante la cual tuvo acceso a servicios médicos, prestaciones económicas, subsidios y prestaciones sociales que marcaron este evento como uno de los más importantes desde el punto de vista económico, social y político de la era moderna de nuestro país.

La novedad de la ley y de la materia que regulaba, requirió que se llevara a cabo una intensa labor de difusión explicativa de la ley, tanto entre los dirigentes empresariales y autoridades laborales como en la población en general y la clase trabajadora, tan es así que, en su tercer informe de labores del Presidente Ávila Camacho, en el año de 1943, reportaba al Congreso de la Unión, lo siguiente:

"Se promulgó la Ley del Seguro Social y se hizo la designación de los principales funcionarios que han tenido la responsabilidad de la marcha del Instituto Mexicano del Seguro Social. Se dispuso

¹⁸ Zorrilla Arena, Santiago. Op. Cit., p. 105.

que, a partir del primero de enero de mil novecientos cuarenta y cuatro se implanten, en el Distrito Federal, los seguros obligatorios de accidentes del trabajo y enfermedades no profesionales de maternidad, de invalidez, de vejez, de cesantía en edad avanzada y de muerte; además de los seguros adicionales y facultativos".¹⁹

La consolidación del naciente Instituto Mexicano del Seguro Social, durante la etapa presidencial del General Manuel Ávila Camacho, se traduce en la última etapa de su gobierno, y es reflejada por las conclusiones vertidas por éste en su Quinto y Sexto Informes de labores, realizados en los años 1945 y 1946 respectivamente, y que en materia de seguridad social contemplaban lo siguiente:

"Quinto Informe, 1945.

Seguridad Social (IMSS)

El Instituto Mexicano del Seguro Social ha impartido cuatro millones trescientos noventa mil ciento quince servicios médicos.

Continuó su programa de selección de personal, de acomodamiento de clínicas y supresión de sistemas, y extendió sus servicios a los municipios de Puebla y Monterrey."

"Sexto Informe, 1946.

Seguridad Social (IMSS)

¹⁹ Idem., p. 106.

En el Instituto Mexicano del Seguro Social, están inscritos treinta y cuatro mil patronos, trescientos once mil trabajadores y cuatrocientos cincuenta y dos mil beneficiarios, lo que da un total de setecientos sesenta y tres mil habitantes protegidos por el régimen de seguridad. Durante el período se proporcionaron siete millones, doscientos once mil servicios médicos, contando a la fecha con diecinueve clínicas, once sanatorios, ciento veintinueve consultorios, treinta y nueve farmacias y veintiocho laboratorios clínicos y radiológicos".²⁰

Posteriormente la ley del Seguro Social ha sido modificada para adaptarla a las necesidades reales del país, siendo estas reformas reseñadas por Moreno Padilla en los siguientes términos:

"Esta legislación sufrió diversas reformas a fin de hacerla más eficaz en su cumplimiento y mas amplia en sus prestaciones, dichas reformas ocurrieron en las fechas siguientes: 4 de noviembre de 1944, 30 de diciembre de 1947, 3 de febrero de 1949, 29 de diciembre de 1956, 30 de diciembre de 1959, 30 de diciembre de 1965 y 30 de diciembre de 1970. Esta legislación se vió abrogada por la nueva ley que entró en vigor el 1ro. de abril de 1973 donde se amplió el radio de aplicación y las prestaciones, restructurándose también la metodología de la ley; este último ordenamiento se ha reformado en varias ocasiones para adecuar los mínimos de pensión; así como robustecer su presencia de organismo fiscal autónomo en las sucesivas modificaciones a este ordenamiento de fechas 30 - XII- 1981, 28 - XII- 1984, 2-V-1986 y 4-I-1989".²¹

²⁰ Idem., pp. 108-109.

²¹ Moreno Padilla, Javier. Op. Cit., pp. 24-25.

CAPÍTULO 2. LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO BAJO EL RÉGIMEN DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

2.1. CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL

La teoría tripartita del derecho clasifica a las normas jurídicas con base en el objeto de protección de las mismas, así como en el nivel de relaciones que establecen los sujetos participantes, así, las normas de derecho público, regulan las relaciones que se establecen en un plano de supra a subordinación entre el Estado y los particulares, por otro lado, las normas de derecho privado contemplan las relaciones jurídicas de coordinación que surgen entre particulares, y finalmente, la nueva clasificación de las normas de derecho social se encargan de regular las relaciones jurídicas que se suscitan entre aquellas personas que tienen diferencias esenciales en cuanto a la capacidad económica, política o social derivada de la posición de su clase, por lo que mediante este tipo de normas se pretende otorgar a las clases más débiles o desprotegidas una investidura especial que se encargue de equilibrar la balanza de fuerzas de las diferentes clases sociales.

De esta forma, dentro de las normas de derecho social sobresalen, entre otras, la materia familiar, el derecho del trabajo y la seguridad social, estas últimas como un medio protector de la clase trabajadora.

En estos términos las normas de la seguridad social son conceptualizadas por Javier Moreno Padilla, en los siguientes términos:

"De estas ideas emerge la seguridad social como sistema de protección del individuo en sus aspectos económicos, sociales, físicos y culturales, bajo una organización integral y cuyo costo debe ser soportado especialmente por la comunidad, por ser ésta la que ve amenazada su armonía cuando dichas necesidades no se satisfacen correctamente".²²

En estos términos, la seguridad social se constituye en un mecanismo institucional regulado por el derecho mediante el cual se otorga a la clase trabajadora, a sus familiares, e incluso a la sociedad misma una protección contra los riesgos de trabajo y enfermedades profesionales, de igual forma, se otorga a la clase trabajadora todos los servicios esenciales para procurar y mejorar la calidad de vida.

Complementariamente, cabe destacar que en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, emitida por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas del 10 de diciembre de 1948, se contempla dentro de los artículos 22 y 25, como derecho del hombre, el beneficio de la seguridad social, destacándose esta concepción, dentro del citado artículo 22, en los siguientes términos:

²² Moreno Padilla, Javier. Régimen Fiscal de la Seguridad Social. Ed. Themis, México, 1991, p. 20.

"Toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social y a obtener mediante el esfuerzo y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad".

De esta misma forma, el artículo 25 de esta Declaración, clasifica como elementos indispensables de la seguridad social, a los siguientes:

"... un nivel de vida adecuado que les asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, en especial la alimentación, el vestido, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene, asimismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio tienen derecho a igual protección social".

La definición uniforme mas universal de seguridad social, es la proclamada por Sir William Beveridge, dentro del denominado Plan Básico de Seguridad Social de 1940, dentro del cual se define a la seguridad social, en los siguientes términos:

"El conjunto de medidas adoptadas por el Estado para proteger a los ciudadanos contra aquellos riesgos de concreción individual que jamás dejarán de presentarse por óptima que

sea la situación de conjunto de la sociedad en que vivan".²³

Con base en las anteriores definiciones, se destacan como elementos indispensables de cualquier esquema de seguridad social, los siguientes:

1. Es un esquema mediante el cual se otorga al ser humano la protección y el cuidado de diversos factores esenciales para su desarrollo, tales como el aspecto físico, el económico, el emocional y el social.
2. Mediante este esquema se otorga al individuo la satisfacción que se requiere en diversos rubros del ser humano, tales como:
 - a) La salud y la asistencia médica.
 - b) El aseguramiento de los medios de subsistencia tales como la alimentación, el vestido, y la vivienda.
3. Mediante este esquema también se garantiza la subsistencia cuando se está imposibilitado para trabajar por causa de despido, invalidez o vejez.
4. Se protege a la descendencia de los beneficiarios en caso de muerte, mediante esquemas de seguros y pensión para la viuda y los hijos.

²³ Beveridge Sir William, citado por Manuel Alonso Olea en Instituciones de Seguridad Social, Ed. Civitas, Madrid, 1983, p. 16. En Idem., p. 21.

5. Se establecen esquemas especiales de protección para las mujeres en caso de maternidad.
6. Se otorga una protección especial a los menores en edad de estudiar para garantizar una formación completa, integral y adecuada.

Complementariamente, detallamos que la seguridad social es un concepto que abarca numerosos programas, los cuales tienen la finalidad de hacerle frente a estados que provocan necesidad. Esta se puede manifestar de dos formas, las cuales dan origen a dos tipos distintos de seguridad social.

Existen grupos de la sociedad con carencias de recursos económicos, de educación, alimentación y salud, situación que se traspaasa de una generación a otra debido a que la falta de alimentación, estímulo y educación a temprana edad dificulta o impide el pleno desarrollo del potencial que tiene el individuo al nacer. Por otro lado, se encuentra la población que está capacitada para enfrentar su propio futuro, pero depende de una remuneración y entra a un estado de necesidad si por alguna causa como enfermedad, cesantía, invalidez, muerte o vejez no es capaz de procurarse un salario.

El primer tipo de necesidad que se encuentra representado por la pobreza, requiere el establecimiento de programas de ayuda dirigidos a interrumpir el ciclo de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

El segundo tipo de necesidad se satisface si la remuneración que la familia deja de percibir es reemplazada mediante algún otro ingreso.

ORIGEN DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Las instituciones que en el pasado habían prestado alguna protección a los trabajadores, no eran las adecuadas frente a los riesgos que se les presentaban. Esto es, porque no se encontraban muy desarrollados los aspectos de seguros por accidentes de trabajo o alguna cobertura que se encargara de este tipo de situación. Es importante mencionar, que en la mayoría de los trabajos riesgosos, se les remunera un gran porcentaje en relación a los no tan peligrosos.

Cantillon, en su libro "Ensayo Sobre la Naturaleza del Comercio en General" trata este problema y cita lo siguiente: "Las artes y oficios que llevan consigo ciertos riesgos y peligros, como en el caso de los fundidores, marineros, mineros de plata, etc., deben ser pagados en proporción a dichos riesgos. Cuando, además de los peligros, se exige habilidad, la paga será todavía más alta; tal como ocurre con los pilotos, buzos, ingenieros, etc."

Como ejemplo de las antiguas instituciones de seguridad social tenemos a los Montes de Piedad. Estos son instituciones de crédito de carácter benéfico, que tienen por objeto el otorgamiento de préstamos en metálico con garantía prendaria. Estos aparecen en Italia a mediados del siglo XV, promovidos por la Orden

Franciscana con el fin de combatir la usura. Los Montes pasaron de Italia al resto de Europa, extendiéndose por los diversos países del continente a lo largo de los siglos XVII y XVIII.

En cuanto a su estructura, los Montes se organizan en forma sencilla y eficaz, mediante la creación de un fondo o <<Monte>> en metálico que se utiliza en los préstamos, para los que se exige entregar una prenda como garantía hasta la devolución de la cantidad prestada por parte del prestatario:

El fondo estaba constituido por:

- a) Donaciones;
- b) Depósitos de dinero, al principio sin abono de intereses y;
- c) Los excedentes de las operaciones.

En los primeros tiempos los préstamos se realizaron sin cobrar intereses a los beneficiarios. Sin embargo, la necesidad de cubrir los gastos que acarrearón los Montes, hizo que se implantara la aplicación de éstos.

No fue sino hasta el año 1601, cuando la reina Isabel de Inglaterra promulga una ley de ayuda a los pobres, que reconoce la responsabilidad del Estado para con los sectores económicamente más débiles.

Con excepción de la anterior ley, pasan muchos años antes de que se reconozca el derecho de los trabajadores a ser

indemnizados por los accidentes ocurridos en el trabajo, por la vejez, la invalidez, la muerte, por los estados de enfermedad y maternidad.

El emperador Guillermo I de Alemania en 1883 aprueba las leyes de seguro de enfermedad, en 1884; seguro de accidentes de trabajo y en 1889 el seguro de invalidez y vejez.

De esta forma los cambios en Europa se fueron dando así:

A finales del siglo XIX, Austria, Hungría, y Suecia aprobaron los seguros de accidentes del trabajo y seguro de enfermedad-maternidad. A principios del siglo XX, ya cuentan con seguros sociales; Holanda, Irlanda, Italia, Noruega, Luxemburgo, Reino Unido, Rusia, Rumania y Bulgaria.

En Oceanía también se dan los cambios y en Nueva Zelanda se instituye el seguro de vejez en 1878; el de riesgos del trabajo en 1902 y 1928, y por último el de invalidez y vejez en 1908.

En Asia, la primera legislación de seguros sociales es la de Japón en 1922, seguida por la de Afganistán en 1946; en África, la de Argelia en 1919 y Marruecos en 1945.

En América, Simón Bolívar en el año de 1819, pronuncia en un discurso que: "El sistema de gobierno más perfecto es aquél que

produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política".²⁴

En Canadá en el año de 1927, se establece el seguro de pensiones asistenciales. Estados Unidos crea su sistema de seguridad social en 1935 después de la crisis del 29. En agosto de 1935, la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos crea la ley sobre la seguridad social cubriendo los riesgos de vejez y desempleo.

La seguridad social en América Latina aparece a principios del siglo XX con la influencia de los sistemas europeos. Los primeros en demandarla son los grupos organizados, tales como militares, ferrocarrileros, mineros, trabajadores textiles y empleados públicos. Los programas se iniciaron en los centros urbano-industriales, exceptuando la minería.

Después de la Segunda Guerra Mundial tiene lugar una transformación de la seguridad social en Europa. Al encontrarse económicamente devastada se tratan de promover las condiciones de vida de la población. Así, en la Carta del Atlántico, hecha el 14 de agosto de 1941 por el presidente Franklin D. Roosevelt, y por el primer ministro de Inglaterra, Sir Winston Churchill, se propone la colaboración en el aspecto económico, con el fin de que cada país logre los ideales de la seguridad social.

²⁴ Villagordo, Jose Manuel. Marco Conceptual de la Seguridad Social, Conceptos Doctrinarios Contemporáneos de la Seguridad Social, Ed. CIESS, México, 1984, p. 50.

En Chile, en el año de 1954 se modifican las leyes promulgadas en 1924 y se crea un servicio de seguridad social, que se encarga de las prestaciones económicas, y un servicio nacional de salud que proporciona las prestaciones médicas.

En todos los sistemas latinoamericanos existen los programas de vejez, invalidez y muerte, también incluyen enfermedad y maternidad, excepto Argentina y Uruguay (en estos dos países se atienden estos riesgos mediante mutualidades, obreras sindicales o gremiales).

2.2. EL DERECHO A LA VIVIENDA.

Los primeros antecedentes histórico-jurídico en materia de vivienda, antes de la constitución política de 1917, se inscriben en las legislaciones estatales; el más sobresaliente es la Ley Sobre Casas de Obreros y Empleados Públicos que, a iniciativa del Gobernador Enrique Creel, promulgó el Congreso del Estado de Chihuahua en 1906, lo que constituye el primer ordenamiento jurídico específico sobre vivienda, estableciendo lo siguiente:

"Art. 1º. Los obreros y empleados públicos residentes en la ciudad de Chihuahua y en las cabeceras de los Distritos, que edificasen casas con uso exclusivo para habitación, disfrutarán las siguientes inmunidades y exenciones.

I. Que no puedan ser embargadas dichas casas durante la existencia del dueño y las de sus

inmediatos herederos y sucesores, sino por causas de deudas fiscales o de carácter hipotecario o refaccionario. Las franquicias durarán hasta que el menor de los hijos llegue a la mayor edad y mientras viva el cónyuge supérstite.

II. Exención de impuestos por espacio de diez años y reducción al 50% durante otros cinco años más, de lo que deban pagar al Estado y a los municipios por razón de contribuciones de la finca.

III. Disminución del precio de los terrenos municipales en que traten de edificar, en porción de un 50%.

IV. Dejar de pagar cualquier contribución establecida o que se establezca por razón de otorgamiento de escrituras e inscripción en los registros públicos, de las operaciones relativas a la adquisición del inmueble por su primer propietario".²⁵

La ley estableció ciertas condiciones para que los obreros y empleados públicos pudieran gozar de tales exenciones.

En el terreno de los movimientos políticos, en 1906, el programa del Partido Liberal Mexicano de los hermanos Flores Magón, en las cuestiones relativas a los derechos de los trabajadores expresaba la necesidad de que los patrones proporcionaran alojamiento higiénico a sus trabajadores.²⁶

²⁵ "Ley sobre Casas de Obreros y Empleados Públicos", Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chihuahua, - 1-XI-1906. En Remolina Roqueñi, Felipe. *El Artículo 123*. México, 1974, p. 12.

²⁶ Apuntes para la Historia de la vivienda obrera en México, Ed. INFONAVIT, México, 1992.

Esta necesidad fue reiterada en diversas propuestas jurídicas que se hicieron en torno al derecho del trabajo y particularmente en materia de vivienda.

"El segundo antecedente del precepto constitucional lo tenemos en el proyecto presentado por un grupo de diputados durante el mes de septiembre de 1913. El artículo cuarto, en su fracción segunda, señalaba la obligación de los patrones para otorgar a los dependientes, trabajadores y aprendices, habitaciones *sanas y cómodas, siempre que tuvieren que permanecer en el campo o en el lugar inmediato a la fábrica o taller en que presten sus servicios.*

En 1914 se volvió a legislar en materia de vivienda de manera elemental la *Ley de Obreros* del Estado de Chiapas, promulgada por el entonces gobernador y comandante militar de la ciudad, general Jesús Agustín Cortés, en sus artículos 13 y 16, señalaba las obligaciones de los propietarios de las fincas rústicas y de negociaciones industriales fabriles o mineras.

En el primer precepto se señala la obligación de los dueños, administradores o encargados de fincas rústicas para facilitar a peones el uso de habitaciones, y en el artículo 16 establece la obligación de otorgar a los obreros habitación con las comodidades posibles",²⁷

El General Eulalio Gutiérrez, en 1914, al expedir su decreto sobre Salario Mínimo, como Presidente Provisional por la Convención de Aguascalientes, determinó que tratándose de trabajadores

²⁷ Remolina Roqueñi, Felipe. El Artículo 123. México, 1979, p. XXXIV.

campesinos tendrían derecho a que sus patrones les proporcionaran gratuitamente viviendas higiénicas y cómodas.

En 1915, Gustavo Baz Prada, siendo Gobernador del Estado de México con facultades extraordinarias de carácter legislativo, expidió un decreto para establecer La Colonia Industrial, al sur de la ciudad de Toluca. Los predios se otorgarían gratuitamente a los trabajadores más pobres y necesitados. "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 Colonia de la Industria".

En el proyecto de ley sobre Contrato de Trabajo que presentó Rafael Zubarán Company, Secretario de Gobernación, el 12 de marzo de 1915, el capítulo de Derechos y Obligaciones de los Patrones y Obreros disponía lo siguiente:

"CAPÍTULO II.

Derechos y Obligaciones de los patronos y obreros.

Art. 18. Tanto el patrono como el obrero se deben guardar recíprocamente igual respeto y consideración.

Art. 19. El patrono queda obligado especialmente:...

A proporcionar habitación cómoda e higiénica, si éste, para prestar sus servicios, debe residir

fuera de las poblaciones; y a ministrarle alimentación y habitación según la posición de ambos, cuando el obrero deba vivir con el patrón".²⁸

El proyecto Zubarán y el contenido de algunos planes y políticas dejaron sentir su presencia al redactarse el proyecto de reformas constitucionales, así como en el seno mismo del Constituyente de Querétaro.

"El decreto 96 de Manuel Aguirre Berlanga en su artículo primero establecía el derecho del trabajador agrícola a disfrutar de habitación, considerando dicha prestación como complemento del salario.

El General Martín Triana, a través de la Ley del Trabajo del 8 de febrero de 1916, determinó la obligación de los patrones de proporcionar habitación a los obreros agrícolas como complemento a su salario (artículo 1).

La Ley del Trabajo de Espinosa Mireles, señala como obligación del patrón (artículo 19, fracción V) la de proporcionar habitación cómoda e higiénica al obrero, *si éste para prestar sus servicios, debe residir fuera de las poblaciones* (artículo 19, fracción V)".²⁹

En el proyecto original que Venustiano Carranza presentó al Congreso Constituyente en 1916, en las cuestiones relativas a la

²⁸ "Proyecto de Ley Sobre Contrato de Trabajo presentado al primer Jefe del Ejército Constitucional encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, Ciudadano Venustiano Carranza, por el Licenciado Rafael Zubarán Capmany Secretario de Gobernación", Imprenta del Gobierno Constitucional, Veracruz, 12-IV-1915, En Remolina Roqueñi, Felipe, Op. Cit., pp. 89-90.

²⁹ Remolina Roqueñi, Felipe. Op. Cit., p. XXXIV.

regulación del trabajo se debatió que, aparte de las garantías mínimas para los obreros, era necesario otorgarles el derecho a la habitación, como un medio para elevar su nivel de vida.

La comisión revisora fortaleció el alcance del precepto mencionado, habiéndose inscrito en el Artículo 123 Constitucional, fracción XII el siguiente texto:

En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier 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 ocuparan un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.

2.3. ASPECTOS CONSTITUCIONALES

La seguridad social en México es una meta que se ha fijado el gobierno federal desde hace ya muchos años, desde la promulgación de la Constitución en 1917. En las últimas décadas se han buscado los medios para alcanzar una mayor seguridad social; entre estos se ha procurado que los sectores del país, en especial los más desprotegidos, tengan un adecuado nivel de vida, derecho a la salud, a la alimentación y a la vivienda.

El Derecho a la vivienda, (como garantía se encuentra consagrada en el artículo cuarto Constitucional, párrafo quinto, que a la letra dice:

"Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo."

Para algunos autores, este precepto constitucional se enmarca en el derecho mexicano como una garantía de igualdad. Y otros juristas lo consideran una garantía del orden social.

Ignacio Burgoa señala que:

"El artículo Cuarto Constitucional es como una garantía de igualdad y ésta se entiende como la ausencia de distinción y diferencias entre los hombres. Es decir, que todos los hombres y mujeres tienen derecho a una vivienda digna y decorosa; pero además menciona que la satisfacción de este derecho estará a cargo del Estado, como un propósito por mejorar los niveles de vida de la población mexicana".³⁰

Debo comentar que en relación a esto último, no estoy de acuerdo en el sentido de que una Constitución Política no debe contener propósitos, sino realidades y tratar de obligar a cumplir al Estado mexicano con lo que en sus postulados señala.

³⁰ Ibid., p. 277.

Ahora bien, otros escritores de derecho, como Juventino Castro señalan que:

"El artículo cuarto Constitucional se inscribe en las garantías sociales, en el sentido que un grupo de personas se unen e imponen al estado un deber específico".³¹

En este caso, dotar de vivienda digna y decorosa a todo ciudadano mexicano.

El autor antes citado no está de acuerdo en el término de garantías individuales que se da al derecho a la vivienda, porque dice que:

"Si bien en cierto que en el caso de estas garantías, cuando son violadas existe un proceso para su defensa que es el juicio de amparo, en el caso de las garantías sociales, cuando éstas son violadas, no existe un proceso por medio del cual se pueda reclamar su violación; porque la garantía social se concibe como la relación jurídica entre dos grupos sociales y económicos distintos, el trabajador y el capitalista. Estas garantías crean derechos y obligaciones. Y el estado asume su responsabilidad rectora por medio de las autoridades.

Este artículo citado es considerado también como un derecho humano, que en su contenido refleja al mismo tiempo un carácter individual y en su contenido de orden social; porque es un derecho que tiende a asegurar los niveles necesarios de bienestar para la familia, como

³¹ Idem.

núcleo básico de la sociedad. A este tipo de garantías, que en sí reúnen derechos individuales y sociales, se les llaman convergentes, las cuales imponen límites específicos al estado".³²

Finalmente, es mi deseo expresar que el artículo cuarto, que entre otros temas consagra el derecho a la vivienda, se puede decir que contiene los dos tipos de garantías. Por una parte, la de igualdad, porque todos tenemos el derecho de tener una vivienda digna y decorosa, un lugar adecuado donde vivir, un sitio cómodo donde la familia pueda desarrollarse sanamente y en armonía. Y por otra parte es una garantía social, cuando se refiere a la relación entre el patrón y el trabajador. Es una garantía social porque se refiere al establecimiento de condiciones para el desenvolvimiento de los individuos, las familias, las comunidades, y particularmente de los trabajadores y sectores productivos. Con una garantía social como el derecho a la vivienda digna, se busca el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Por ejemplo, mencionaré el artículo 123 constitucional, en cuyo inciso F se señala que a todo trabajador se le proporcionará habitación barata en arrendamiento o en venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un Fondo Nacional de Vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos créditos baratos y suficientes para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o

³² Lara Ponte, Rodolfo. Op. Cit., p. 182.

bien para construir las, reparar las, mejorar las o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Se puede observar que en lo anterior existe una relación entre trabajadores y patronos, en la que además interviene el Estado.

2.4. LEY DEL ISSSTE

La Ley del ISSSTE es una ley de orden público, de interés social y de observancia en toda la república, la cual se aplica a los trabajadores del servicio civil de las dependencias y de las entidades de la administración pública federal que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, así como a los pensionistas y a los familiares derechohabientes de unos y otros. Así mismo se aplica también a las dependencias y entidades de la administración pública en los estados y municipios y a sus trabajadores en los términos de los convenios que el instituto celebre de acuerdo con esta ley, y las disposiciones de las demás legislaciones locales; así como a los diputados y senadores que durante su mandato constitucional se incorporen individual y voluntariamente al régimen de esta ley; y a las agrupaciones o entidades que en virtud del acuerdo de la Junta Directiva se incorporen al régimen de esta ley, la cual se ha ido transformando con el paso del tiempo. "En la exposición de motivos para la reforma llevada a cabo en 1986 se planteó que cada vertiente de

las prestaciones (económicas y en especie), debía contar con un respaldo financiero y un tratamiento contable por separado".³³

Respecto a las prestaciones sociales se propuso que, además de integrar nuevas prestaciones al régimen de seguridad social, el instituto administraría no sólo los sistemas de tiendas, centros comerciales y estancias de bienestar y desarrollo infantil, sino también los centros deportivos, mediante la transferencia del presupuesto correspondiente, para mejorar así el esquema de servicios ofrecidos.

La ley objeto de estudio, reformada en 1986 incluye las prestaciones sociales en su artículo 3o. fracciones XVII, XVIII, XIX y XX, donde se establecen con carácter obligatorio los servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y sus familiares derechohabientes; los servicios turísticos; las promociones culturales y de preparación técnica, y el fomento deportivo, de recreación y servicios funerarios.

"El capítulo VII de la Ley se refiere a las prestaciones sociales y culturales, dividido en dos secciones, correspondiéndoles los artículos 137, 138, 139, 140 y 141, relacionados con la protección del salario, y con centros turísticos, venta de productos básicos y servicios funerarios. Asimismo, la implantación de servicios

³³ Narro Robles, José y Javier Moctezuma Barragan (Com.). La Seguridad Social y el Estado Moderno. Fondo de Cultura Económica IMSS-ISSSTE, México. 1992. p. 82.

culturales mediante programas recreativos y deportivos para fortalecer la salud mental y la integración familiar”.³⁴

La Junta Directiva, en acuerdo adoptado en la sesión del 9 de noviembre de 1988, en ejercicio de las facultades que le confiere la ley del propio instituto aprobó el reglamento de los servicios de atención para el bienestar y el desarrollo infantil, publicado en el Diario Oficial el 21 de noviembre de 1988; trata en especial de la atención para el bienestar y del desarrollo infantil, que comprende el cuidado del niño dentro de un horario específico, y la prestación de servicios preventivos de salud, alimentación, educación y recreación, orientados a favorecer su formación integral y armónica desde los dos meses un día de nacido hasta la fecha que cumpla los seis años de edad. Esta atención la prestará el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), por medio de sus estancias de bienestar y desarrollo infantil; cuyo radio de acción se fundamenta en su artículo onceavo, que apunta que corresponderá a estas últimas proporcionar atención asistencial educativa para los hijos menores, brindar al niño servicios orientados a favorecer su formación integral y armónica y motivar la participación de las madres y de los padres de los menores atendidos a fin de propiciar la continuidad de esta labor en el medio familiar en beneficio de los niños.

³⁴ Ley del ISSSTE.

Con una cantidad de derechohabientes de 8.6 millones, los servicios sociales prestados en el país por el ISSSTE, rebasan los 7.8 millones de usuarios. El financiamiento de estas prestaciones se desprende de los montos que autorice la Junta Directiva, y de las cuotas y las aportaciones de organismos y dependencias.

2.5. LA CREACIÓN DEL FONDO DE LA VIVIENDA DEL ISSSTE

El Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE), se crea el 28 de diciembre de 1972, como un órgano desconcentrado del ISSSTE, por lo cual aprovecha de esta manera la experiencia en materia de créditos hipotecarios para los servidores públicos que el instituto venía otorgando.

2.5.1. OBJETIVOS DEL PROGRAMA FOVISSSTE

En términos del art. 100 de la Ley del ISSSTE, la finalidad del Fondo es:

- a) Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente mediante préstamos y con garantía hipotecaria. Estos préstamos se harán por una sola vez.

- b) Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores que carezcan de ellas.

La estructura interna del FOVISSSTE se encuentra formada por la Junta Directiva y el Director General del ISSSTE, y por otro lado, la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda y la Comisión de Vigilancia (art. 151).

De acuerdo con la finalidad del fideicomiso, los recursos del fondo de la vivienda ISSSTE se destinarán principalmente a:

- a) Al otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor por más de 18 meses, aplicándose a la adquisición de terrenos para viviendas o conjuntos habitacionales para los trabajadores; a la adquisición de habitaciones incluyendo aquellas sujetas a régimen de condominio; o a la construcción, reparación, ampliación de estas; y, al pago del enganche y a los gastos de escrituración en la adquisición de vivienda de interés social.
- b) Al pago de los depósitos que le corresponden a los trabajadores;
- c) A cubrir los gastos de administración, operación y vigilancia del Fondo; y,

d) A la inversión de inmuebles estrictamente necesarios para sus fines.

Como se puede observar los objetivos institucionales del FOVISSSTE, son similares a los del INFONAVIT, en cuanto al otorgamiento de créditos que permitan a los trabajadores adquirir viviendas en propiedad, construirlas, mejorarlas o pagar pasivos por estas, así como financiar la construcción de viviendas nuevas para ser adquiridas por sus derechohabientes.

CAPÍTULO 3. LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

3.1. DEFINICIÓN DE VIVIENDA

Como se ha establecido a lo largo del presente trabajo de investigación, la vivienda es un derecho que ha alcanzando un nivel constitucional al establecerse como tal, dentro del artículo cuarto de nuestra Norma Fundamental; sin embargo para el ejercicio de este derecho debemos tener las bases doctrinales y legales necesarias para comprender la extensión y el significado legal del término vivienda.

Preliminarmente, podemos establecer que la Real Academia Española, en el Diccionario de la Lengua, define a la vivienda como sinónimo de morada, habitación, género de vida o modo de vivir.

Sin embargo, para fines legales o de asistencia social, debemos establecer una serie de elementos de mayor envergadura que nos permita determinar qué debemos entender por vivienda; para tal sentido, en primer término podemos citar a Manuel Velázquez de la Parra, quien fuera Subsecretario de Vivienda, de la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y quien en la ponencia "La Situación de la Vivienda en México", si bien no presenta una definición legal de vivienda, sí considera diversos aspectos de suma importancia para nuestros fines:

"No se puede entender cabalmente el concepto de vivienda, de casa, si no es en el ámbito del centro de población, del poblado, de la ciudad y el más cercano del vecindario. Dificilmente puede decirse que ésta existe, sin el suelo urbano en el cual se asiente, sin agua potable, drenaje y energía eléctrica; sin la vinculación que ofrece la calle, espacios y servicios comunitarios; todo esto no es otra cosa que desarrollo urbano, un conjunto de satisfactores que no tiene razón de ser, si no están en función de esa expresión mas unitaria de la convivencia física y social que es la vivienda".³⁵

Con base en estos elementos, podemos explicar el término vivienda, tomando en cuenta los requerimientos y características de la misma, los cuales serán ampliamente analizados a lo largo del presente capítulo proponiendo por lo pronto como definición de vivienda, la siguiente:

"Espacio físico donde se resguarda el hombre de la influencia del medio ambiente y de agentes externos, y en el que realiza sus necesidades básicas."

Esta definición general puede aplicarse a todos los tipos de vivienda, desde las más suntuosas o residenciales hasta las de interés social, por lo que al ser estas últimas el tema central del presente trabajo de investigación, debemos abocarnos al estudio de la vivienda de interés social, cuya definición es expuesta en forma específica dentro del artículo tercero de la Ley Federal de

³⁵ Coloquio El Desarrollo Urbano en México. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984, Velázquez de la Parra, Manuel. La Situación de la Vivienda Urbana en México, p. 161.

Vivienda, reglamentaria del Artículo Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 7 de febrero de 1984.

"Artículo Tercero.- Para todos los efectos legales, se entenderá por vivienda de interés social aquella cuyo valor al término de su edificación no exceda de la suma que resulte de multiplicar por diez el salario mínimo general a un año, vigente en la zona de que se trate."

Como se desprende de la propia definición de vivienda de interés social contenida en el artículo transcrito, la Ley Federal de Vivienda, cuando menos en este artículo, no contempla como elementos terminológicos de la vivienda aquellos lineamientos, y requerimientos técnicos y característicos que debe tener toda área destinada al uso habitacional por parte de un grupo humano determinado, para ser denominada conceptualmente como vivienda, sino que más bien, se enfoca en limitar el monto de inversión a la construcción de la misma para considerar un área de construcción, dentro de la especie particular de ser una vivienda de interés social.

Con base en esta definición legal, existe una disparidad en cuanto a la concepción de la vivienda de interés social ya que al hacer consistir la denominación de la misma en el monto de salarios mínimos de cada región geográfica del país, y al existir tres regiones geográficas para tabular el salario mínimo, es evidente que en cada zona habrá una vivienda de interés social que sea

considerada como tal, mientras que la misma construcción de igual costo, no puede ser considerada así en otra región del territorio nacional.

Esta problemática legal implica que, si tomamos en cuenta que la región geográfica "A", en donde se incluye entre otros a los Estados de Baja California y Baja California Sur, al Distrito Federal y el municipio de Acapulco en el Estado de Guerrero, el salario mínimo del año de 1993 fue de \$14.27, resulta ser que en los Municipios que se encuentran dentro de esta área geográfica una vivienda de interés social sería la que no excediera en valor, en el año de 1993 de \$52,085.50, cantidad que resulta de multiplicar por diez, el salario mínimo general anualizado.

Así mismo, si tomamos en cuenta que el salario mínimo del área geográfica "B", en donde se ubican municipios como Guadalajara, Tlaquepaque, Hermosillo, Poza Rica y Coatzacoalcos, entre otros y cuyo salario mínimo en este mismo año de 1993, fue de \$13.26, en tal sentido, la vivienda de interés social dentro de los municipios que se incluyen en esta área geográfica sería aquella que no exceda de la cantidad de \$48,399.00.

Finalmente, analizando el salario mínimo del área geográfica "C", aplicable en municipios como los que se encuentran en el Estado de Guerrero, con excepción de Acapulco, Aguascalientes, Guanajuato, Morelos, Querétaro y Puebla, en donde el salario

mínimo general en el año de 1993 fue de \$12.05, la vivienda de interés social no podría exceder el monto de \$43,928.50.

En tal vertiente existe una clara incongruencia legal ya que mientras en el municipio de Acapulco la vivienda de interés social alcanzaba un valor en 1993 de \$ 52,085.50, en el municipio de Zihuatanejo, a escasas horas de Acapulco, la vivienda de interés social no podría rebasar la cantidad de \$43,928.50, provocando una enorme desventaja para aquellos pobladores de las regiones en donde menos recursos económicos hay, como lo son los Estados y Municipios ubicados en el área geográfica "C" para la regulación del salario mínimo.

Igual ejemplo podemos establecer en relación al Distrito Federal, en donde, por encontrarse dentro del área geográfica "A", la vivienda de interés social tenía un tope, en 1993 de \$52,085.50, mientras que en el Municipio de Nezahualcóyotl, mismo que es conurbano al Distrito Federal, la vivienda de interés social no podría exceder de \$43,928.50, situación que es por demás incongruente y anacrónica con las necesidades de vivienda que la población tiene en la actualidad.

El Banco de México ha establecido como concepto de vivienda, el siguiente:

"Espacio para habitación destinado a gente de escasos recursos con crédito bancario y condiciones preferenciales."

Esta definición complementaria tampoco contempla los lineamientos elementales y característicos de lo que debe ser una vivienda, sino que más bien, tiene elementos que la vinculan con el aspecto financiero del país, por lo que dista mucho del concepto y tratamiento que para tal efecto contempla la ley e inclusive del tratamiento que se daba a la vivienda de interés social por organismos dedicados a proveer de la misma a los trabajadores, como serían el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo de la Vivienda del ISSSTE, (FOVISSSTE), cuando fueron creados , los cuales financiaban viviendas, atendiendo básicamente a la función social y al cumplimiento de la máxima constitucional contenida en el artículo cuarto (a partir de 1984), de que toda persona tiene derecho a una vivienda digna y decorosa.

Uno de los elementos específicos que han caracterizado a la vivienda de interés social es el hecho de que ésta se construye en grandes unidades o concentraciones, mismos que se han denominado como conjuntos habitacionales o viviendas multifamiliares, los cuales se encuentran definidos por el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), regulado por el Banco de México, en los siguientes términos:

"Es un grupo de viviendas que cumple con los valores, normas y criterios de carácter técnico fijados por el Banco de México".

Esta definición por demás escueta nos remite necesariamente a lo que el Banco de México, a través de este mismo fideicomiso, ha determinado para la vivienda individual, la cual ha sido considerada por el Banco Central de México como "aquella que cumple con el valor, norma, costos y criterios técnicos para la vivienda de interés social, siendo ésta exclusivamente unifamiliar."

Desde esta óptica debemos considerar que, con base en las definiciones tanto de la Ley Federal de Vivienda como del Banco de México, la vivienda de interés social es aquella que cumple con las condiciones mínimas de habitabilidad para que una persona o una familia puedan tener un lugar determinado para su desarrollo sano, tanto desde el punto de vista físico como moral.

En tal vertiente, una definición complementaria de lo que debemos entender por el mínimo de vivienda, es decir, por este espacio o morada considerado por la Real Academia de la Lengua para que sea útil y funcional y en consecuencia pueda fungir como casa habitación, es la siguiente:

"Desde un punto de vista conceptual, el mínimo en materia de vivienda sería el límite inferior al que se pueden reducir las características de la vivienda sin sacrificar su eficacia como satisfactor de las necesidades habitacionales de sus ocupantes.

Se trata de un límite genérico que tiende a cubrir las necesidades básicas - no suntuarias- de la población, lo que se refleja en un conjunto de criterios normativos convencionales. Es

importante destacar el carácter provisional y potencialmente cambiante de los criterios usados para definir tal límite y la convicción de que posteriores investigaciones arrojarán más luz sobre los mismos... Toda vivienda debe proveer suficiente protección, higiene, privacidad y comodidad a sus ocupantes. Debe estar adecuadamente localizada y encontrarse en una situación de tenencia saneada".³⁶

Tomando en consideración este planteamiento, la vivienda debe cumplir con una serie de características consolidadas en la protección, la higiene, la privacidad, la comodidad, la localización y la seguridad jurídica de su tenencia; en tal vertiente, estas características serán analizadas en la tercera parte de este capítulo, por lo que en este apartado, es suficiente el delimitar que la vivienda que se considera como de interés social debe ser funcional y efectiva para la satisfacción de las necesidades de los trabajadores, por lo que es necesario que se dé cumplimiento a estos elementos esenciales junto con las tres especies de normas genéricas, que igualmente serán contempladas en la tercera parte de este trabajo, siendo suficiente por el momento determinarlos en forma enumerativa y que para lo mismo la construcción de una vivienda debe cumplir con normas de proyecto urbano, de proyecto arquitectónico y de carácter constructivo.

³⁶ Necesidades Esenciales en México. Vivienda. Situación Actual y perspectivas al año 2000. 4ª Edición, Ed. Siglo XXI Editores, México, 1990, p. 17.

3.2. ANTECEDENTES DE LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

El antecedente más remoto del reconocimiento de la necesidad de que los patrones otorgaran a los trabajadores una vivienda que fuera útil y funcional para la satisfacción de sus necesidades se encuentra en el Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906, en el cual los hermanos Flores Magón establecen una serie de supuestos bajo los cuales los patrones deberían tener la obligación de proporcionar habitación a sus trabajadores.

Así mismo, ya se ha determinado que la necesidad de la vivienda fue elevada a rango constitucional y en consecuencia reconocida como derecho de los trabajadores dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en el artículo 123 y concretamente en la fracción XII del mismo, el cual originalmente se encontraba redactado en los siguientes términos:

"Artículo 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

XII.- En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier 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 de 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”.

A pesar del establecimiento de esta obligación constitucional, no fue sino hasta el año de 1925 cuando el Gobierno Federal, comenzó a realizar acciones de vivienda para sus trabajadores, mediante la creación de la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, misma que, como se ha visto, es la precursora del ISSSTE, y que en este período tenía, entre otras atribuciones, la de otorgar créditos a los trabajadores para la construcción o adquisición de viviendas, aplicando este derecho en forma particular mediante una serie de acuerdos entre los que destacan el celebrado con el Departamento del Distrito Federal, relativo a la construcción de viviendas económicas destinadas a trabajadores de ingresos mínimos de esta Dependencia; sin embargo la limitación de satisfacer únicamente a los trabajadores del Estado tuvo como consecuencia que la funcionalidad de esta Dirección tuviera un objetivo un tanto limitado tal y como se establece en los siguientes términos:

“Durante el gobierno de Plutarco Elías Calles (1924 - 1928) se dieron los primeros pasos hacia una política habitacional de corte institucional, a través de la creación de la Dirección General de Pensiones Civiles (1926) la cual benefició a la burocracia, sector que absorbió en forma absoluta y por un largo período los escasos recursos que el Estado destinó a la vivienda.

Desde esta época, se empieza a definir el sello corporativista de la intervención del Estado, en materia habitacional".³⁷

Mucha expectativa en cuanto a este tema generó la promulgación en 1931 de la Ley Federal del Trabajo, la cual, gravemente omite cualquier regulación específica en relación al derecho de la vivienda de los trabajadores, ya que en su contenido se limita a transcribir el artículo 123 constitucional dentro de la fracción III del artículo 111, supeditando la vigencia de dicho precepto a la regulación posterior que para tal efecto establecerán los titulares del poder ejecutivo federal, y los ejecutivos locales, en el marco de sus respectivas competencias.

La desilusión generada por la falta de firmeza dentro de las disposiciones laborales en relación al tópico de la vivienda fue uno de los principales motivos para que en 1932 dentro del texto de la nueva Ley General de Instituciones de Crédito, se dispusiera, en los artículos transitorios, la constitución del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (BNHOUUP), antecesor de BANOBRAS, y que tenía entre sus objetivos, la función de emitir y colocar valores y bonos hipotecarios para captar recursos y financiar inversiones en obras de infraestructura, servicios públicos y la construcción de viviendas.

³⁷ García Peralta, Beatriz y Perló Cohen Manuel. Estado, Sindicalismo Oficial y Políticas Habitacionales: Análisis de una Década del Infonavit. En El Desarrollo Urbano en México, Op. Cit., p. 134.

La funcionalidad de este banco se vió hasta una década después ya que las primeras operaciones tendientes al otorgamiento de créditos para la vivienda se dieron hasta los años de 1942 - 1943.

En esta vertiente en el año de 1943, se crea el Banco de Fomento de la Habitación, el cual duró únicamente cuatro años ya que en 1947 fue absorbido por el BNHUOP.

Dentro de las acciones más sofisticadas y específicas desarrolladas por el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas se contempla la constitución del Fondo de Casas Baratas, mismo que se abocó a la construcción de viviendas accesibles para quienes tenían menor capacidad de pago.

Este fondo se consolida como el antecedente mas importante de los organismos que ahora se conocen para el financiamiento de viviendas de interés social.

Posteriormente, y como se verá mas adelante, este organismo sería sustituido por el Fondo de Habitaciones Populares.

En el mismo año de 1943, el Instituto Mexicano del Seguro Social, llevó a cabo una serie de programas de vivienda para sus derechohabientes, pero básicamente en la modalidad de arrendamiento.

Por otra parte, en el año de 1954, se decide atacar frontalmente el problema de la vivienda y para lo cual se determinó la creación

del Instituto Nacional de la Vivienda, cuyo objetivo consistió en promover diferentes acciones habitacionales y efectuar investigaciones tendientes a precisar por primera vez y en forma global, los principales problemas del país en la materia.

En 1955 se creó la Dirección de Pensiones Militares, que formó parte de las prestaciones de servicios asistenciales a los empleados de las Fuerzas Armadas con el desarrollo de conjuntos habitacionales y el otorgamiento de préstamos hipotecarios.

En el año de 1956, el Instituto Mexicano del Seguro social expide el Reglamento de Servicios de Habitación, Previsión Social y Prevención de Invalidez mismo que establecía un programa de promoción y fomento a la vivienda.

En 1958 Petróleos Mexicanos inició programas de vivienda para sus trabajadores, labor que a la fecha continúa desarrollando.

Adicionalmente, en el año de 1959, el ISSSTE, asume las funciones de la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro y dió inicio a un programa de ofrecimiento de créditos para la adquisición de casas o terrenos, préstamos hipotecarios y arrendamientos de viviendas económicas, llamadas posteriormente de interés social.

A principios de la década de los años sesenta, la Ley General de Instituciones de Crédito y de Organismos Auxiliares contemplaba ya el otorgamiento de créditos hipotecarios para la vivienda de interés social, mediante la adquisición de bonos hipotecarios con cobertura en préstamos de igual naturaleza, para lo cual las

instituciones destinaron hasta el 30% de sus recursos a estas operaciones.

En 1963, se dió un paso muy importante para el financiamiento de la vivienda, al crearse el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), así como el establecimiento del Programa Financiero de Vivienda del Gobierno Federal, mismo que tenía entre otros propósitos gubernamentales, el siguiente:

"Facilitar la compra de viviendas de interés social, incrementar significativamente su construcción, lograr que las instituciones crediticias privadas les destinaran financiamientos especiales, promover el ahorro público y generar empleos en la construcción masiva de conjuntos habitacionales y sus efectos multiplicadores en otras ramas industriales."³⁸

El Programa Financiero de Vivienda incorporó, de manera efectiva, a los programas habitacionales de interés social buena parte de los recursos del ahorro nacional captados por la banca, dando permanencia a una fuente de recursos que a la fecha representa más de la tercera parte de la inversión total de los proyectos oficiales, sin embargo a pesar de esto, el referido programa tenía una tendencia, destinada a favorecer a la clase media, debido a que seguía los parámetros rectores establecidos por el Banco Interamericano de Desarrollo, tal y como se consigna en los siguientes términos:

³⁸ Zorrilla Arena, Santiago. 50 años de Política Social en México. De Lázaro Cárdenas a Miguel de la Madrid. Op. Cit., pp. 63-64.

"En la década de los 60 los beneficios de las acciones habitacionales del Estado se distribuyeron nuevamente entre las capas medias de la población. En 1963 se constituyó el llamado programa Financiero de la Vivienda (PFV) a través del cual se canalizaban créditos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de los recursos de la banca privada. Este nuevo plan de financiamiento operaba por medio de las instituciones descentralizadas de crédito y garantía FOVI - FOGA, y logró una reducción considerable de las tasas de interés, sin embargo sus condiciones de operación (el nivel de ingresos exigido era de 2 a 4 veces el salario mínimo) excluían casi por completo a la clase trabajadora. Este hecho no significó empero que las políticas habitacionales del estado frente a la clase trabajadora quedaran sin transformaciones durante esta etapa".³⁹

En el sexenio del Licenciado Gustavo Díaz Ordaz, se concretaron dos planes que tuvieron una particular relevancia en relación al tópico de la vivienda de interés social, primeramente, se conformó una nueva política habitacional mediante la cual el gobierno otorgó una serie de concesiones y apoyos específicos destinados por medio del Programa Financiero de Vivienda y que otorga a los sindicatos para que estos los repartieran en forma de créditos entre sus agremiados.

Complementariamente, y a instancia de la Confederación de Trabajadores de México, se empezó a gestar un paquete de reformas a la Ley Federal del Trabajo dentro de las que se incluía

³⁹ Coloquio El Desarrollo Urbano en México. Op. Cit., p. 137.

la modificación del capítulo II de la Ley en lo referente a la obligación de los patrones que ocuparan más de 100 trabajadores, de otorgarles vivienda, concediéndoles un término de tres años para cumplir con esta exigencia y otorgando en favor de los trabajadores el derecho de obtener una compensación mensual mientras se les entregara su casa habitación; en forma evidente este proyecto de reformas generó, entre las distintas organizaciones patronales, una serie de reacciones en contra, tal y como se contempla en los siguientes términos:

“Desde el momento en que se dió a conocer el anteproyecto de reforma a la Ley Federal del Trabajo, las organizaciones patronales reaccionaron oponiéndose en bloque, criticando con especial énfasis las disposiciones arriba mencionadas, llegando a posiciones, como la de la COPARMEX, que consideraba inaceptables las reformas respecto a la vivienda. Entre las principales objeciones que argumentaban los empresarios estaban las siguientes: era imposible proporcionar habitación a los trabajadores, particularmente por parte de las pequeñas y medianas empresas. Se aducía asimismo, que la creación de vivienda para los trabajadores comprometía el crecimiento de la industria, pues la solución del problema habitacional suponía para el sector privado destinar mas del 50% de su inversión total durante 10 años. También se argüía que el financiamiento a la vivienda obrera repercutiría en un 33% sobre el monto anual de las nóminas. Otro aspecto que preocupaba al sector empresarial era la posibilidad de que los conflictos en torno al problema habitacional se remitieran a las juntas de conciliación y arbitraje,

ya que según su propio decir, ello provocaría gran agitación y desconfianza entre las partes."⁴⁰

A pesar de estas oposiciones el proyecto de reformas fue aprobado, pero difiriendo la entrada en vigor de la materia de vivienda hasta tres años después, con lo que el gobierno de Díaz Ordaz, trasmitía el problema a su sucesor; así mismo en este período se reorganizan las bases de la acción habitacional del Estado, por lo que el Instituto Nacional de Vivienda fue sustituido por el Instituto para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO).

En este mismo año, se creó el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS), el cual tenía atribuciones tanto para construir viviendas como para realizar los estudios urbanos necesarios para atender la regularización de la tenencia de la tierra.

El año de 1972 fue particularmente especial para el desarrollo de la vivienda de interés social en nuestro país, ya que en él se consolidan muchas de las iniciativas tendientes a fortalecer este esquema de vivienda, tal y como se desprende de la siguiente cita:

"... 1972 fue un año particularmente pródigo en avances para estimular la construcción de vivienda. Se tomaron acciones importantes y trascendentes que en mucho contribuyeron a dar un jalón significativo a la actividad habitacional.

⁴⁰ Ibidem., pp. 138-139.

Primero había que legislar, a modo de crear el marco jurídico que permitiese dar los pasos que vendrían después. Y se legisló: se reformó el Artículo 123 Constitucional, derogando la obligación -por cierto incumplida- que tenían los patrones de dotar de vivienda a los trabajadores; acto seguido se reformó, y adicionó la Ley Federal del Trabajo, estipulando la creación de un fondo de vivienda para los trabajadores, constituido por una aportación de los patrones - ya no solamente algunos patrones, como estaba implícito en el artículo 123, sino todos- equivalente al 5% sobre los salarios de sus trabajadores. Y, como consecuencia lógica, se constituyó un instituto que manejase los recursos provenientes del 5%"⁴¹

Bajo esta óptica se constituyen los tres grandes organismos destinados a atender la necesidad de vivienda de los trabajadores, el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo de la Vivienda para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y el Fondo de la Vivienda para los Militares (FOVIMI).

Así mismo, a nivel local, en el Distrito Federal, se constituyó en el año de 1973 el Fideicomiso de Interés Social para el Desarrollo de la Ciudad de México (FIDEURBE) y posteriormente en 1974 se creó la Comisión Reguladora de la Tenencia de la Tierra (CORETT) cuyo objetivo era precisamente regular la transferencia de la propiedad de las tierras del Estado a particulares y su normatividad en materia de destinos agrícolas.

⁴¹ Catalán Valdés, Rafael. Las Nuevas Políticas de Vivienda. Ed. Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1993, p. 34.

A su vez, al inicio de la década de los años ochenta se extinguió el INDECO destinando tanto sus atribuciones como su patrimonio a la constitución de los Institutos Estatales de Vivienda, los cuales se convirtieron con el paso del tiempo, en instrumentos fundamentales para la descentralización de la actividad habitacional del país.

En el año de 1981 se constituyó el Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), mismo que se creó como resultado de la disolución del Fondo de las Habitaciones Populares del BANOBRAS; debido a este cambio de organismo, se tendió la oportunidad de poder acceder en forma mas efectiva y funcional a personas no asalariadas de bajos ingresos, mediante el apoyo a la autogestión y el financiamiento a los programas de vivienda progresiva y de lotes con servicios.

En diciembre de 1982, teniendo como base las reformas practicadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, dependencia a la que se le confirió, entre otras responsabilidades, la de formular y conducir la política nacional de vivienda.

En febrero de 1983, se elevó a rango constitucional el derecho a la vivienda y en diciembre de ese mismo año, se expidió la Ley Federal de Vivienda, reglamentaria del artículo cuarto constitucional, cuyo contenido ha sido analizado en el presente capítulo, destacando en relación a su naturaleza el hecho de que sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por

objeto establecer el Sistema Nacional de Vivienda y los instrumentos para conducir y regular el desarrollo y la promoción de las actividades que en la materia lleva a cabo la administración pública federal, su coordinación con los Gobiernos Estatales y Municipales así como la concentración con las organizaciones de los sectores social y privado.

En el período comprendido entre 1983 y 1988, se amplió gradualmente el encaje legal que el sistema bancario destinaba a la edificación de vivienda, pasando del 3% en 1983, al 6% en 1986; los organismos de vivienda diseñaron nuevos esquemas de recuperación crediticia, se definieron estímulos fiscales para fomentar la construcción de vivienda destinada al arrendamiento; en 1987, el FONHAPO adecuó sus reglas de operación y en 1988 se creó el Fondo Nacional para la Vivienda Rural (FONAVIR).

Adicionalmente, se concertó el Programa de Abaratamiento de Insumos para la Vivienda con el que los productores y distribuidores ofrecen precios preferenciales. Se implantó en el Distrito Federal la difusión del Sistema de Transparencia de Precios de Materiales para la Construcción, así mismo se suscribió el Convenio de Concentración con el Notariado Público Nacional tendiente a la reducción de los gastos y honorarios notariales por la escrituración. Se instalaron 15 oficinas únicas municipales de trámites para vivienda, en apoyo a la simplificación administrativa y se autorizó a la Banca Múltiple emitir Bonos Bancarios para Vivienda a fin de financiar a la vivienda de tipo medio y de interés social con recursos provenientes del mercado de dinero.

Este conjunto de medidas fueron la pauta que permitieron fortalecer la coordinación institucional, incrementando substancialmente el número de unidades habitacionales construidas, y consolidando financieramente los organismos públicos de vivienda, ampliando, a su vez, la cobertura de atención a grupos de población de bajos ingresos, e impulsando los mecanismos de financiamiento para beneficiar a la población de ingresos medios, a la vez que se fomentó la participación de la inversión de los particulares en esta actividad, logrando en consecuencia, la disminución de los tiempos y costos destinados a la construcción de viviendas.

Se estima que con los programas de vivienda del sector público, en el período de 1925 a 1946, se edificaron aproximadamente 10 mil viviendas.

En los 18 años comprendidos entre 1947 y 1964 la producción fue del orden de las 120 mil unidades. Entre 1965 y 1970 se construyeron cerca de 120 mil viviendas. De 1971 a 1976 los programas oficiales incrementaron su volumen para financiar aproximadamente a 290 mil familias. En el período de 1977 a 1982 se otorgaron alrededor de 650 mil financiamientos y en el lapso de 1983 a 1988 el número de créditos otorgados fue cercano a la cifra de un millón cuatrocientos mil.

Finalmente, en el cuadro siguiente podemos observar en forma estadística el desarrollo del sector vivienda en nuestro país, desde 1947 y hasta 1979.

CUADRO No. 1
NÚMERO DE VIVIENDAS CONTRUIDAS POR EL SECTOR PÚBLICO, (1947-1979)

Organismos	Total		1947 a 1964		1965 a 1970		1971 a 1979	
	Viviendas terminadas	Participación %	Viviendas terminadas	Participación %	Viviendas terminadas	Participación %	Viviendas terminadas	Participación %
Total	752,003 ¹	100.0	121,200	100.0	119,759	100.0	511,004	100.0
Financiamiento Público total	568,871	75.6	121,200	100.0	43,316	36.2	404,335	79.1
Organismos asistenciales	63,041	8.4	57,002	47.0	1,300	1.1	5,139	1.0
Pensiones Civiles /ISSSTE ¹	50,972	6.8	45,302	37.3	1,300 ²	1.1	4,375	0.9
IMSS	10,600	1.4	10,600	8.8	-	-	-	-
Pensiones Militares	1,864	0.2	1,100	0.9	N.D.	-	764	0.1
Organismos federales	77,095	10.3	10,600	8.8	3,800	3.2	62,695	12.3
INV / Indeco	77,095	10.3	10,600	8.8	3,800 ²	3.2	62,695	12.3
Organismos financieros	81,820	10.9	24,098	19.9	32,216	26.9	25,506	5.0
BNHUOP / Banobras	60,292	8.0	24,098	19.9	16,664	13.9	19,550	3.8
Fovi (acción directa)	21,528	2.9	-	-	15,572	13.0	5,956	61.2
Otros	67,698	9.0	29,500	24.3	6,000	5.0	32,198	6.3
Departamento del Distrito Federal	49,898	6.6	11,700	9.7	6,000	5.0	32,198	6.3
Pemex	13,100	1.7	13,100	10.8	N.D.	-	N.D.	-
Otros	4,700	0.6	4,700	3.8	N.D.	-	N.D.	-
Fondos Solidarios	276,561	36.8	-	-	-	-	276,561	54.1
Infonavit	213,785	28.4	-	-	-	-	213,785	41.8
Fovissste	60,811	8.1	-	-	-	-	60,811	11.9
Fóvomi	1,965	0.3	-	-	-	-	1,965	0.4
Fideicomisos	2,256	0.3	-	-	-	-	2,256	0.4
Fideurbe	673	0.1	-	-	-	-	673	-
Fideicomiso Lázaro Cárdenas	1,583	0.2	-	-	-	-	1,583	-
Programa financiero (banca privada)	183,132	24.4	-	-	76,443	63.8	106,689	20.9

¹ En el período 1925 a 1946. Pensiones Civiles financió la construcción de 9 600 viviendas, las cuales se incluyeron en el total.

² Cifras aproximadas

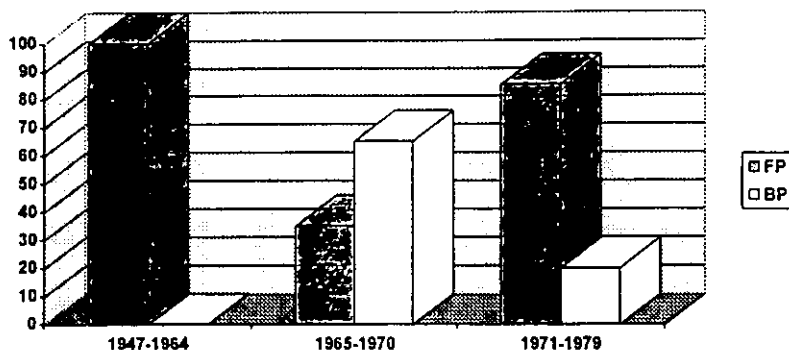
N.D. No disponible

FUENTE: SPP. CGSNEGI. México: Información sobre aspectos geográficos, sociales y económicos, México, 1982.

SALIR DE LA DIFICULTAD
 77

GRÁFICA No. 1

NÚMERO DE VIVIENDAS CONSTRUIDAS POR EL SECTOR PÚBLICO, 1947-1979



FP = *Financiamiento Público*

BP = *Programa Financiero (banca privada)*

FUENTE: *Zorrilla Arena, Santiago. 50 años de Política Social en México, Ed. Limusa, 1998.*

3.3. CARACTERÍSTICAS DE LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

Tal y como se estableció en el primer apartado del presente capítulo, la vivienda para ser considerada como funcional y para satisfacer las necesidades de la población, debe cumplir con una serie de características específicas y esenciales que deben ser respetadas y contempladas en la construcción de cualquier tipo de habitación, incluyendo o la de interés social.

Tales características son la protección, higiene, privacidad, comodidad, localización y seguridad jurídica en cuanto a su tenencia; así mismo se debe considerar, en la edificación de la

vivienda el cumplimiento de los tres grupos rectores de normas para la construcción, los cuales se globalizan en ordenamientos de proyecto urbano, arquitectónico y de carácter constructivo.

- a) **PROTECCIÓN.**- La vivienda en cuanto a la protección que otorga es entendida como el espacio geográfico destinado a impedir y evitar que agentes exteriores agredan o ataquen a los ocupantes de esta vivienda.

Los agentes externos de los que se protege a los ocupantes de una vivienda son desde los derivados de una categoría no dolosa, como los de origen climático, el calor, el frío, la lluvia o la nieve, o bien de origen residual, como el polvo, el ruido, el agua contaminada, o aquellos derivados de catástrofes naturales, como inundaciones, terremotos o tormentas, o los que se encuadran en una categoría de agresión dolosa como el ataque directo de animales, gérmenes patógenos o inclusive, seres humanos.

La protección derivada de la vivienda se conoce en dos categorías, por un lado la activa, misma que se presenta cuando ésta protege directamente a los ocupantes de las agresiones del medio exterior, minimizando sus efectos, y la pasiva, consecuencia del grado de protección que los ocupantes de la vivienda establecen mediante ciertas medidas de higiene y de seguridad.

Ahora bien, no todo tipo de vivienda da cabal cumplimiento a este requisito de protección, ya que el mismo deriva en gran medida de la estructura y métodos de construcción y diseño, por lo cual es necesario tomar en consideración algunos elementos de tipo arquitectónico tal y como se consagra en los siguientes términos:

"Para que la vivienda cumpla con el primer tipo de protección, debe permitir el bloqueo y la atenuación de efectos, lo cual se logra fundamentalmente por medio de: a) un correcto diseño, que abarca desde decisiones de implantación y orientación geográfica hasta el diseño estructural y constructivo del conjunto, así como sus componentes y elementos; y b) una adecuada selección y aplicación de los materiales constructivos.

Dentro del tipo de protección pasiva que ofrece la vivienda deben incluirse, básicamente, las instalaciones para la higiene familiar y personal, la disponibilidad permanente y oportuna de agua potable, así como la eliminación constante y eficaz de aguas residuales, excrementos y basuras. Pueden incluirse en este tipo de protección al conjunto de características físicas de la vivienda orientadas a la previsión de accidentes domésticos atribuibles a su diseño y materiales".⁴²

- b) HIGIENE.- La Higiene es un elemento esencial de todo tipo de vivienda debido a que por medio de esta, se reducen las posibilidades de las personas ocupantes de la misma de

⁴² Necesidades Esenciales en México. Op. Cit., p. 18.

contraer algún tipo de enfermedad, por contagio o por carecer de salubridad habitacional.

En este sentido, la vivienda tiene dos tipos de aspectos en relación a la higiene, por un lado es un agente activo que , con base en sus características de construcción y localización, inhibe la presencia de organismos patógenos externos, impidiendo el contacto de estos con los ocupantes de la localidad.

Por otro lado, la vivienda también es un agente pasivo en relación a que en ella se deben contemplar características de higiene para el uso y disfrute de los ocupantes de la misma, tal y como sucede con el agua potable entubada y el drenaje.

Por lo anterior, la vivienda debe tener una serie de características que fomenten y persigan la consolidación de un ambiente higiénico y sano para sus ocupantes, siendo éstas expuestas sintéticamente en los siguientes términos:

"Parte que la higiene de la vivienda tiene que ver con la cantidad de espacio útil, total o específico por ocupante; con el número máximo de ocupantes por recinto (especialmente en recámaras); con la posibilidad de aislamiento efectivo de enfermos en ellas atendidos; con mecanismo de ventilación, etcétera. El hacinamiento, es decir, la proximidad obligada y persistente entre los ocupantes de un recinto o vivienda, proporciona una constante interferencia y se traduce, tanto en mayores

probabilidades de transmisión recíproca de enfermedades infectocontagiosas (respiratorias, dermatológicas, etc.), como en daños afectivos probables.

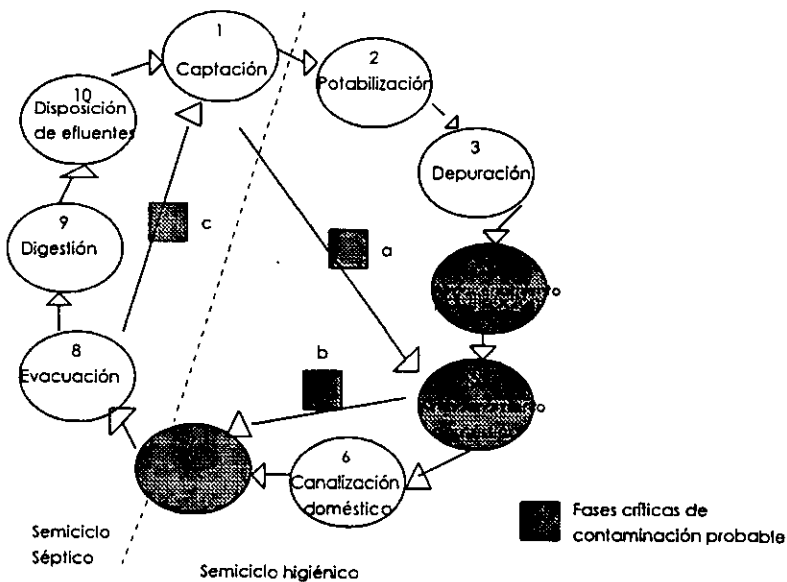
Al mismo tiempo, la vivienda debe responder – con sus materiales y su sistema constructivo, según se vió en el punto 1) a la necesidad de atenuar los efectos potencialmente nocivos de temperaturas extremas y corrientes no controladas de aire frío. Asimismo, ha de permitir el asoleamiento directo de todos los locales habitables, durante lapsos que variarán según los climas, pero siempre en períodos que fomenten la acción microbicida de los rayos ultravioletas, un adecuado calentamiento interno de la vivienda y el bienestar emocional que por lo general produce la penetración de los rayos solares en la vivienda, sobre todo en áreas urbanas muy pobladas y con mínimas posibilidades de contacto de sus habitantes con la naturaleza".⁴³

Complementariamente, como medidas de higiene, la vivienda debe contener una condición de seguridad que minimice la posibilidad de sufrir accidentes domésticos, por lo que los espacios deben estar contruidos en forma segura y funcional, evitando, entre otras cosas, escaleras angostas, aberturas incorrectas de puertas, instalaciones deficientes o de baja calidad, alturas inadecuadas, de niveles muy pronunciados, etcétera; así mismo se debe evitar el uso de materiales de construcción que pudieran ser inflamables.

⁴³ Idem., pp. 18-19.

Es necesario destacar como elementos indispensables de la vivienda en materia de higiene lo que se ha denominado el ciclo hidrico, mediante el cual se establece el flujo de agua mediante una serie de procesos de captación, depuración, potabilización, almacenamiento y distribución de los líquidos residuales, tal y como se contempla en la gráfica siguiente:

GRÁFICA No. 2
CICLO HIDRICO DE LA VIVIENDA



FUENTE: Necesidades Esenciales en México. Vivienda. Situación Actual y perspectivas al año 2000, 1990, Siglo XXI editores.

- c) PRIVACIDAD.- El aspecto de la privacidad se refiere en forma genérica a la posibilidad de sus habitantes de aislarse del

medio social y físico que impera hacia el exterior del espacio geográfico que ocupa el inmueble.

En términos específicos también se establece a la privacidad desde un punto de vista interno y que se refiere a las características de la vivienda para mantener un cierto nivel de aislamiento e individualidad en todas y cada una de las habitaciones que conforman la vivienda en general.

De esta forma, la vivienda debe ser estructurada con materiales que permitan, tanto el aislamiento del mundo exterior, como la división funcional y privada de las habitaciones que la conforman, para de esta forma contener una limitación visual, óptica y general entre los distintos espacios.

- d) **COMODIDAD Y FUNCIONALIDAD.**- La vivienda se consigna como el espacio en donde un grupo humano específico y determinado satisface sus necesidades de descanso, tanto físico como mental, relajación y esparcimiento, en esta vertiente debe cumplir con ciertos elementos de comodidad y funcionalidad, los cuales junto con las características que han sido señaladas con antelación, se establecen con base en un orden y estructura funcional del espacio de la misma.

De esta forma, la comodidad y la funcionalidad derivan de este orden espacial, mismo que se explica como "una concatenación de ambientes e instalaciones acordes con las

actividades usuales de la familia, con su temporalidad, frecuencia y secuencia; con los movimientos grupales e individuales que aquellas impliquen; con el mobiliario y utensilios necesarios; así como con las vinculaciones funcionales de sus ocupantes, tanto internas como con el exterior inmediato".⁴⁴

En esta vertiente la funcionalidad de una vivienda deriva necesariamente de la distribución y el orden de los espacios y el desplazamiento de los integrantes del grupo social que en ella habiten, así debe evitarse la interferencia en el desarrollo de las actividades domésticas cotidianas; así mismo la funcionalidad deriva también de la cantidad y calidad de las instalaciones que tenga el inmueble, así entre más equipamiento tenga, más útil y funcional será para la vida de la familia, tal es el caso, de los servicios de agua potable, drenaje, electricidad, teléfono, entre otras.

- e) LOCALIZACIÓN.- Comúnmente se considera conveniente que la ubicación geográfica de la vivienda se establezca con base en la mayor calidad de servicios que se le puedan adaptar, así mismo, debe tomarse en cuenta que su ubicación óptima, cuando menos en ciudades tan grandes y pobladas como el Distrito Federal, es dentro del área geográfica de la ciudad en donde se desarrollan las actividades laborales y recreativas de los miembros de la familia, para evitar así un

⁴⁴ Idem., p. 21.

desplazamiento exagerado para concurrir del lugar donde se tenga la vivienda hacia el centro de trabajo, perdiendo tiempo, salud y calidad de vida.

Sin embargo la excesiva demanda de este satisfactor en la actualidad en ciudades como el Distrito Federal, hace muy difícil que pueda accederse a una vivienda en un área razonablemente cerca de los centros de trabajo, por lo que la localización como tal, en repetidas ocasiones queda en un segundo o tercer término.

- f) **SEGURIDAD JURÍDICA EN LA PROPIEDAD.**- Es evidente que uno de los principales sentimientos en cuanto a la vivienda que el ser humano tiene es que ésta le representa protección, seguridad y estabilidad, por ello es evidente que la tenencia de una vivienda, debe ser en estricto apego al contenido de las normas jurídicas del Estado, para proporcionar a sus ocupantes la seguridad jurídica necesaria en cuanto a las disponibilidad de la vivienda en el futuro.

Con base en estos incisos, la construcción de la vivienda debe sujetarse a una serie de normas operativas destinadas a cubrir la mayor cantidad de características posibles, para lo cual, se han conformado tres grandes grupos normativos que deben ser observados y cumplidos en la proyección y construcción de una vivienda.

3.3.1. NORMAS DE PROYECTO URBANO

Dentro de la planeación de un proyecto urbano de vivienda, existen una serie de normas y principios que deben ser considerados para respetar el equilibrio entre los distintos factores que intervienen en la construcción, tales como el ecológico, el social, el de seguridad geográfica y habitacionales, entre otros, por lo que es necesario que se dé cumplimiento a las normas de proyecto urbano que inserten la edificación que se pretende dentro del esquema y desarrollo de la ciudad en donde se pretenda construir una vivienda; las principales normas de proyecto urbano que deben ser respetadas, son las siguientes:

- a) En el desarrollo de conjuntos habitacionales, el porcentaje de áreas verdes comunes será el que señalen las disposiciones locales.
- b) En conjuntos de edificios multifamiliares, la altura de estos se limitará si no cuenta con ascensores y de acuerdo a la zona, sin perjuicio de las resoluciones que sobre el particular expidan las autoridades competentes.
- c) Cuando el conjunto se planea con andadores, jardines, estos tendrán como distancia mínima siete metros entre departamentos, sin perjuicio de las resoluciones que sobre el particular expidan las autoridades competentes, previendo en todo caso posibilitar el tránsito de vehículos de emergencia o servicios.

- d) En su caso deberá cumplirse con las disposiciones oficiales para el régimen de propiedad en condominio.

En el caso de edificios dúplex y construcciones en condominio horizontal planeados para crecimiento posterior, éste deberá preverse de manera que no afecte la estructura de la vivienda aunque crece y deberá sujetarse a las disposiciones jurídicas que correspondan; debiendo considerarse que su ejecución no afecte las áreas comunes, ni las viviendas contiguas, y únicamente se desarrolle de acuerdo al proyecto. El reglamento correspondiente del condominio deberá prever y aclarar con precisión que el crecimiento no alterará los indivisos establecidos.

- e) Se requerirá siempre de un área para el estacionamiento de vehículos, la cual se establecerá de acuerdo con las disposiciones que para el efecto expidan las autoridades competentes.
- f) En todos los casos, deberá cumplirse con las disposiciones y los lineamientos emitidos respecto a las políticas de economía de agua y de ecología en general.

3.3.2. NORMAS DE PROYECTO ARQUITECTÓNICO

Para la construcción se debe tener en cuenta los diversos parámetros de zonificación y de uso de suelo, así como la

factibilidad del terreno para que el inmueble sea sustentable, así mismo debe cumplir con los lineamientos de la zona específicamente aquellos casos en que se tenga que respetar la armonía de una localidad. Las principales normas arquitectónicas, son las siguientes:

- a) El concepto de vivienda incluye casa sobre terreno urbanizado. Deberá diseñarse la casa habitación de manera que brinde comodidad a sus habitantes, se evite la promiscuidad y haya condiciones de aseo e higiene para las personas y para la preparación de los alimentos.
- b) Para totalizar el área construida, no se incluirán espacios para lavado y tendido de ropa ni volados. En edificios dúplex y multifamiliares (vertical u horizontal), se incluirán los muros interiores, perimetrales de la vivienda y la parte correspondiente de los medianeros; y se incluirán las áreas ocupadas por elementos de propiedad común, como vestíbulos, pasillos, escaleras, ... etc.
- c) Deberá procurarse en la construcción de la vivienda la utilización de los materiales mas económicos, preferentemente regionales, que proporcionen protección suficiente y bienestar comprobado, así como de componentes industrializados.

3.3.3. NORMAS DE CARÁCTER CONSTRUCTIVO

Finalmente la construcción en sí misma debe respetar una serie de reglas destinadas a que ésta en particular sea funcional, segura y elaborada con los mejores materiales posibles, por lo que deben tomarse en cuenta los riesgos de la zona en donde se pretenda edificar, para así disponer de los materiales mas adecuados, así mismo se debe tomar en cuenta la calidad del material y la necesidad de la obra, para efecto de evitar que sea infuncional o inadecuada para el destino que se tiene programado.

Las normas constructivas más importantes para la construcción de un inmueble y particularmente de una vivienda, son las siguientes:

a) Duración de materiales, estructura y construcción en general.

Deberá ser no menor de veinte años, en la inteligencia de que la vivienda, por toda su duración tendrá condiciones adecuadas de habitabilidad, con solo el mantenimiento normal.

b) Cimentación, estructura, muros y techos.

Cualquier elemento para usarse como parte estructural, siempre que, además de soportar las cargas de diseño apropiadas para la estructura que integra, sea resistente al fuego y al intemperismo o que para lograr estas resistencias sea debidamente tratado y protegido por otros materiales. Dichas resistencias deberán

perdurar a lo largo de la vida útil de la estructura que será como mínimo la señalada en el inciso a) que antecede.

El grado de resistencia al fuego será el indicado por las autoridades competentes.

c) Azoteas.

Impermeables y capaces de proporcionar aislamiento de los cambios de temperatura exterior.

d) Pisos.

En baños y cocinas, materiales de origen pétreo (mosaico, losetas, cemento... etc.), hules o sintéticos. En el resto de la vivienda podrán emplearse también maderas.

e) Acabados exteriores.

Materiales capaces de proteger la edificación de la intemperie, o maltrato esperados en la zona.

f) Acabados interiores.

Materiales de bajo costo de mantenimiento. En baños y cocinas, materiales impermeables (mosaico, azulejo, cemento ... etc.).

g) Puertas y ventanas.

Madera, hierro, materiales sintéticos y otros materiales resistentes. La solución estará de acuerdo con el clima de la localidad.

h) Instalación Sanitaria.

Alimentación de agua. Tubería de fierro galvanizado, de cobre o de materiales sintéticos.

Eliminación de aguas. Tuberías de fierro fundido, cemento, barro, materiales sintéticos o pétreos.

Uso racional del agua. Se deberá cumplir con la Norma Oficial Mexicana NOM - C328/2/1986, Industria de la Construcción - Muebles Sanitarios de Losa Vitrificada - Inodoros de Bajo Consumo de Agua, misma que establece las especificaciones y métodos de prueba que deben cumplir los inodoros de losa vitrificada para el uso sanitario y diseñados para un consumo de agua no mayor de 6 litros por descarga.

i) Instalación eléctrica.

Conductores eléctricos con recubrimiento, debidamente calibrados para evitar sobrecalentamiento, instalados dentro de tuberías de metal o materiales sintéticos con diámetros adecuados.

Este tipo de vivienda se destina para aquellas familias de recursos limitados, atendiendo a los sectores de la población asalariada o no asalariada que compruebe ingresos suficientes para pagar créditos derivados de la construcción o adquisición de vivienda, con el incentivo de que será de su propiedad.

CAPÍTULO IV. LA PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA DENTRO DEL MARCO CONSTITUCIONAL.

Como se ha señalado a lo largo del presente trabajo de investigación, la vivienda es uno de los satisfactores de mayor importancia para el ser humano, de ahí que la carencia de suficiente oferta acorde a las posibilidades reales de los solicitantes de casa habitación en nuestro país, pueda resultar, en caso de no encontrar una apropiada solución, en un potencial detonador de serios desórdenes de carácter social y político principalmente.

El renglón de la vivienda, es de primordial atención ya que existe una íntima vinculación entre esta y el desarrollo social, económico y político de un país, por lo cual, uno de los pilares del crecimiento y evolución de un Estado es precisamente la consolidación de un régimen de vivienda que otorgue a sus pobladores la seguridad de contar con un techo que cumpla con las condiciones mínimas de habitabilidad que han sido detalladas en capítulos anteriores, tal y como se contempla en los siguientes términos:

"Es tradicional considerar a la vivienda como factor de bienestar social; empero, también debe concebirsele como factor de desarrollo económico. Al respecto, se dispone de poca información por lo que sólo se proporcionan algunos datos de su importancia como parte integral del sector de la construcción.

En general, en los países más desarrollados la contribución de la industria de la construcción, al producto interno bruto fluctúa entre 5 y 9 %, en

tanto que en las economías relativamente menos desarrolladas varía entre un 3 y un 5 por ciento".⁴⁵

En la actualidad nuestro país presenta un enorme problema respecto de este tópico ya que se ha creado un déficit de viviendas urbanas, que debe analizarse bajo diferentes perspectivas, debido a que dicho fenómeno es resultado de diversos factores existentes desde tiempos ancestrales, así como a partir de las etapas en que se generaron las migraciones del campo hacia las grandes ciudades; por lo que este apartado se destinará a presentar un análisis conciso de la situación que prevalece tanto en la Ciudad de México como en la zona urbana que la rodea y cuya problemática se ha venido equiparando con algunas otras áreas metropolitanas del país.

4.1. ASPECTO SOCIAL.

Uno de los factores que más ha contribuido al problema de la escasez de vivienda ha sido el desmedido incremento de la densidad de población sobre todo en las principales zonas urbanas, causado por la abundante fuerza de trabajo que cotidianamente asalta a éstas, las cuales resultan insuficientes para dar cabida a sus millones de habitantes, muchos de los cuales recorrieron tiempo atrás el mismo itinerario hacia sus umbrales, y otros tantos ahora como resultado de la explosión

⁴⁵ Necesidades Esenciales en México. Vivienda. Situación Actual y perspectivas al año 2000. 4ta Edición. Ed. Siglo XXI Editores, México, 1990, p. 31.

demográfica acaecida en las grandes ciudades, pero todos inadecuadamente distribuidos en sus ya precarios territorios y sometidos a la ventajosa especulación de los propietarios del suelo urbano que pudiera llegar a utilizarse para el trazo y construcción de viviendas.

En este sentido, por lo que respecta a la capital del país se pronuncia la investigadora social María Soledad Cruz Rodríguez, al mencionar que "La compleja problemática de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México ha estado determinada por la confluencia de dos procesos sociales distintos: el urbano y el agrario. Esto ha dado como resultado la existencia de una gran diversidad de actores sociales (que van desde fraccionadores, colonos, instituciones urbanas hasta pequeños propietarios rurales, ejidatarios y organismos agrarios), que han llamado la atención de los investigadores urbanos".⁴⁶

El antecedente contemporáneo de este proceso migratorio del campo a la Ciudad, lo encontramos a partir del año de 1920 y desde entonces el fenómeno ha venido desarrollándose paulatinamente agudizando la problemática del tema central de este trabajo. A este respecto, la citada investigadora expone lo siguiente:

"En la década de los veinte la ciudad de México se expandió de manera importante. Los

⁴⁶ Cruz Rodríguez, María Soledad. "Políticas agrarias en la periferia ejidal de la Ciudad de México", en Pobreza, condiciones de vida y políticas sociales, Ed. U.A.M., México, 1995, p. 157.

fraccionamientos privilegiados se ubicaron al poniente y al sur, mientras que en el norte y oriente se dió un crecimiento desordenado por la aparición de numerosos fraccionamientos que darían lugar a la formación de colonias proletarias. Esta zona concentraba industrias y talleres que atraían a numerosos contingentes de mano de obra provenientes de la crisis de campo".⁴⁷

Posteriormente en las décadas de los años 60 y 70's, la mancha urbana seguía extendiéndose con mayor auge, al mismo tiempo que fuera necesario que la acción gubernamental tuviera que intervenir con singular énfasis para dotar a la población popular de programas habitacionales dirigidos a tales asentamientos, como también lo indica la citada profesora Cruz Rodríguez: "La rápida expansión urbana de la Ciudad de México desde 1960 y la limitada acción de programas habitacionales dirigidos a los sectores populares han determinado un incremento importante formación de colonias populares",⁴⁸ y que "... las políticas de regularización llevadas a efecto por el Estado desde la década de los setenta han tenido como objeto fundamental la incorporación formal del suelo ocupado por asentamientos irregulares al régimen de propiedad urbano".⁴⁹

A pesar de la participación del gobierno en el establecimiento de un esquema de vivienda para los habitantes de la ciudad de México, para el año de 1970 arrastrábamos ya un déficit de

⁴⁷ Ibid., p. 159.

⁴⁸ Ibid., p. 165.

⁴⁹ Ibid., p. 166.

habitaciones que con el paso del tiempo y debido a factores económicos, como las grandes crisis de 1976, 1982, 1988 y finalmente 1994, han provocado que este fenómeno se convierta en un problema esencial para el desarrollo estable de nuestra ciudad, tal y como se considera en los siguientes términos:

"Así, COPLAMAR,... estima que ya para 1970 se requería un total de 7.8 millones de viviendas para abatir el déficit acumulado. La participación del sector público para atender las necesidades de vivienda fue bastante baja en la década de los 70; ella cubrió de un 13% a un 20% de la producción requerida para mantener el déficit constante, bajando levemente en los últimos años de esa década, a pesar del notorio florecimiento económico por el que atravesó el país".⁵⁰

A lo largo de esta década y hasta la fecha el crecimiento de la mancha urbana de la ciudad de México no ha sido controlado o detenido adecuadamente, por lo que en la actualidad, las poblaciones cercanas a la zona urbana se enfrentan a grandes presiones para urbanizar sus terrenos, en la mayoría de los casos por la demanda de vivienda para la población que carece de ella, sin embargo la cercanía a la ciudad, provoca así mismo, que estas tierras aumenten desproporcionadamente su valor, contagiándose así, de la plusvalía que la ciudad otorga a los terrenos y viviendas que se encuentran dentro de ella.

⁵⁰ Schteingart, Martha. Elementos para un balance de la acción habitacional del Estado en México (1970 - 1980). Revista Habitación Nos. 7/8. México. 1982. citado por esta misma autora en El Sector Inmobiliario y la Vivienda en la Crisis. en El Desarrollo Urbano en México. Problemas y Perspectivas. Op. Cit., pp. 176 - 177.

"Como resultado de la intensa construcción de conjuntos de vivienda, los propietarios de la tierra agrícola de la periferia urbana se abstienen de vender sus propiedades mientras no se decreta el cambio de uso del suelo; en contrapartida, existe fuerte presión de fraccionadores e instituciones para usar esa tierra para proyectos urbanos. Todo esto produce un rápido incremento en los precios de la tierra alrededor de las ciudades".⁵¹

Finalmente, uno de los problemas sociales mas graves que genera la escasez de vivienda es el hecho de que las personas de menores ingresos, al no estar en condiciones de participar de la oferta de vivienda que hay en el mercado, satisfaga sus necesidades en lugares de limitada habitabilidad, ocasionado a su vez el establecimiento de un conglomerado de seres humanos, que a su vez, propicia conflictos políticos y legales, como la invasión de solares, y la formación de frentes de lucha contra las autoridades a las que se exige la satisfacción de sus demandas de habitaciones.

"Ante la imposibilidad de convertirse en demandantes solventes de las viviendas que se ofrecen en el mercado, para renta o compra, la mayoría de la población tiene que 'resolver' su necesidad mediante una serie de formas cuya característica general es la de no reunir las condiciones mínimas de habitabilidad socialmente determinadas: vecindades, ciudades pérdidas, tugurios autoconstruidos en

⁵¹ Necesidades Esenciales en México. Vivienda. Situación Actual y perspectivas al año 2000. Op. Cit., p. 26.

lotes invadidos o en fraccionamientos ilegales y mediante otras formas similares".⁵²

4.2. ASPECTO ECONÓMICO.

Otro factor que influye en el problema, es la dificultad para adquirir suelo para vivienda, por su alto costo, o bien, por la extinción de baldíos dentro de la zona urbana. El poco espacio existente aún en la gran ciudad, en combinación con las necesidades de espacio para distintos intereses (no sólo de vivienda), ha desencadenado una fría lucha por el suelo urbano.

Algunas Dependencias encargadas de construir y proveer viviendas se encuentran estrechamente relacionadas con la adquisición de tierra para cumplir sus objetivos, tal y como lo indica la profesora Judith Villavicencio Blanco: "un cambio importante en las formas de acción de los organismos de vivienda tiene que ver con el suelo para la ejecución de las nuevas viviendas".⁵³

El fuerte incremento que sufre el precio del suelo no es más que el resultado de la vieja fórmula de la Ley de la Oferta y la Demanda, derivada de la aplicación que se le puede dar a la tendencia del desarrollo urbano.

⁵² Idem., p. 25.

⁵³ Villavicencio Blanco, Judith. "Los organismos oficiales de vivienda en el Distrito Federal. Formas y alcances de la acción habitacional en los años 90", en Administración y Estrategias de fin de siglo, Ed. UAM, México, 1997, p. 99.

La incontenible explosión demográfica a que hice referencia en el anterior inciso, se vincula con la casi imposible tarea de conseguir el suelo para la vivienda. En este contexto, algunos autores han expuesto lo siguiente:

"... la satisfacción de las necesidades de vivienda de la población recién incorporada a la ciudad (migrantes), pasa hoy en día, cada vez más, primero por el derecho del acceso al suelo. Las organizaciones sociales de solicitantes de vivienda se enfrentan a obstáculos de diversa índole para acceder a terrenos sobre los cuales desarrollar sus proyectos habitacionales...".⁵⁴

Por otra parte, Martha Schteingart, quien se ha dedicado a estudiar y analizar las consecuencias derivadas de la extensión y crecimiento territorial de la Zona Metropolitana de la ciudad de México, ha encontrado que estos fenómenos se vinculan ampliamente con la "incorporación de nuevo suelo urbano para uso preferentemente habitacional... teniendo esto el resultado siguiente:

- a) Fraccionamientos desarrollados por el capital inmobiliario para sectores medios y de altos ingresos de la población, que ocuparon la tierra privada que se incorporó al uso urbano. Se suele definir a este tipo de extensión urbana como 'la ciudad planificada, regular o legal' en la medida en que estos

⁵⁴ Coulomb, René, y María Emilia Herrasti Aguirre. "Espacios y actores sociales de la autogestión urbana en la ciudad de México", en Dinámica urbana y procesos socio-políticos, Ed. UAM, México, 1997, p. 375.

fraccionamientos han debido cumplir con la reglamentación urbana vigente en cada período.

Este tipo de fraccionamientos destinados a las capas altas de la población, son explicados de la siguiente forma:

"Fraccionamientos residenciales. Este sistema de vivienda es el de las clases media y alta de la población. La solución que constituyen las colonias residenciales se ha generalizado en muchos países del mundo.

Los principales problemas que presenta esta modalidad son la subutilización del suelo, y la traza urbana que se caracteriza por largos desarrollos de vialidad e infraestructura. Por lo común, se ubican en los mejores lugares de la periferia de las ciudades, ocupan grandes extensiones de tierra y su mantenimiento representa una fuerte carga para los municipios en que se ubican".⁵⁵

- b) Reservas que constituyó el Estado mediante terrenos propios o la expropiación o permuta a las comunidades agrarias. Este mecanismo fue normalmente empleado para llevar a cabo vivienda de interés social pero, en muchos casos, las reservas del Estado se trasladaron y vendieron a los promotores privados para desarrollar fraccionamientos, sin embargo estos no siempre de interés social.

⁵⁵ Necesidades Esenciales en México. Vivienda. Situación Actual y perspectivas al año 2000. Op. Cit., p. 30.

- c) La invasión de terrenos privados o estatales y el fraccionamiento de terrenos ejidales y comunales, lo que ha significado un proceso de extensión urbana caracterizado por la irregularidad. Este proceso se suele relacionar con la constitución de colonias populares periféricas y el desarrollo de una urbanización de carácter popular que hace referencia a una forma ilegal de ocupación del suelo, vinculada a sectores de bajos ingresos y a procesos de autoconstrucción de vivienda en terrenos periféricos, sin servicios y en condiciones de habitabilidad muy deterioradas.

La importancia de una u otra forma de incorporación de suelo al área urbana para uso habitacional ha dependido, principalmente, de la disponibilidad y tipo de suelo que se ofrece: reservas territoriales del Estado, suelo regularizado o suelo irregular proveniente de ejidos y comunidades. También de las políticas urbanas o participación del Estado en el proceso urbano...".⁵⁶

Finalmente he de decir que, como ha quedado determinado, el suelo donde pudieran construirse viviendas, es ya muy escaso y caro, sujeto a fuertes especulaciones que perjudican a los sectores de la población de más bajos ingresos, disminuyéndolos en sus posibilidades de ser beneficiados en materia habitacional.

⁵⁶ Schteingart, citado por Coulomb, René y María Emilia Herrasti Aguirre, Op. Cit., pp. 126-127.

4.3. DIFICULTADES PARA LA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA.

"Los altos y crecientes déficit de vivienda, que aquejan sobre todo a los países subdesarrollados, son producto de situaciones estructurales en las que las grandes mayorías de la población no tienen, en general, acceso a ese bien complejo y costoso, pero básico para el consumo de las familias".⁵⁷

Tal y como lo establece la investigadora Martha Schteingart, la problemática de la vivienda afecta principalmente a los países subdesarrollados en donde las posibilidades económicas de las capas bajas de la población se encuentran totalmente lejanas de la alternativa de adquirir una casa habitación, por demás costosa y compleja; en esta vertiente, y siendo los sectores de bajos ingresos uno de los factores esenciales que inciden en la problemática de la materia, debemos dejar establecido el concepto de este tópico, para así poder estar en condiciones de entenderlo y comprender que tipo de población es la que requiere de mayor atención y participación en los esquemas de adquisición de vivienda, tanto públicos como privados.

Preliminarmente debemos advertir que al hablar de estos sectores, su referencia es genérica, mientras que su figura específica se constituye por las familias cuyos ingresos pecuniarios francamente caen en el catálogo de la escasez, recibiendo los calificativos de "pobres", de "los más pobres", "de más bajos ingresos", o también

⁵⁷ Schteingart, Martha. El Sector Inmobiliario y la Vivienda en la Crisis. en El Desarrollo Urbano en México. Problemas y Perspectivas. Op. Cit., p. 175.

agrupándoles -genéricamente- en "sectores populares", "sectores sociales de más bajos ingresos", "población de bajos ingresos", "población de menores ingresos", entre otros.

Ahora bien, encausando el concepto ya descrito, hacia el ámbito de la vivienda y las dificultades que para adquirirla deben enfrentar los mencionados sectores de bajos ingresos, la Profesora Judith Villavicencio establece lo siguiente:

"Algunos trabajos que han estudiado a familias o sectores pobres (Lewis, 1961; Lomnitz, 1975; Lima Barrios, 1992), muestran que son muchos los factores que tienen que ver con la heterogeneidad que caracteriza al consumo (de vivienda), en la pobreza urbana. Entre otros, aparte del ingreso real y de la actividad económica que desempeña el jefe u otros miembros de la familia, se pueden mencionar la localización residencial, las redes de apoyo, el tamaño de la familia, el tiempo que se tenga en la condición de pobre, etc. Todos estos factores y sus combinaciones dan como resultado una serie de situaciones habitacionales diferentes".⁵⁸

Por otro lado, el Estado se ve precisado a cumplir con el ejercicio de su poder en la esfera política y administrativa, en favor de los estratos más desprotegidos, o de las clases económicamente más bajas, estructurando, así diversos y variados programas que combaten a la pobreza en que viven y se desarrollan, o pretenden

⁵⁸ Villavicencio, Judith. "La política habitacional y las alternativas de vivienda para los pobres en la Ciudad de México", en Pobreza, condiciones de vida y políticas sociales, Ed. UAM, México, 1995, p. 887.

hacerlo, los antes grupos marginados, tal y como lo establece el investigador Emilio Duhau en los siguientes términos:

"Las políticas sociales orientadas a la gestión estatal de la pobreza... poseen predominantemente como referente conglomerados poblacionales o familias identificadas de acuerdo con parámetros más o menos burdos; por ejemplo, familias cuyo ingreso global no supera un determinado monto mensual, o familias que habitan en un tipo determinado de poblado rural o área urbana... pobres, sector popular, economía popular".⁵⁹

Aunado a esto, uno de los objetivos de naturaleza social que el Gobierno se propone alcanzar en cada administración sexenal, es precisamente la solución al problema del déficit de vivienda, que se encuentra ampliamente vinculado con los estratos mas pobres de la población.

Tal finalidad implica necesariamente la utilización de numerosas y grandes partidas del erario público para sostener a gran parte de los organismos o Dependencias encargados de cumplir con el cometido de apoyar a los sectores populares; no obstante, el momento y circunstancias económicas actuales que privan en nuestro país parecen abrir paso, tanto por la definición de la política económica como por las necesidades de la población, a que la iniciativa privada venga, primero a reforzar y después a absorber por completo las funciones que originalmente parecían

⁵⁹ Duhau, Emilio. "Estado benefactor, política social y pobreza", en Pobreza, condiciones de vida y políticas sociales, Ed. UAM, México, 1995, p. 78.

exclusivas del sector público, en cuanto a política habitacional se refiere; esta necesidad por parte de la autoridad para ser apoyado y paulatinamente sustituido por la iniciativa privada, deriva de las carencias de fondos suficientes para que el propio Gobierno pudiera continuar al frente de sus compromisos en esta materia. En caso de que esta hipótesis llegara a realizarse serían los sectores más pobres, quienes se verían fuerte y seriamente perjudicados al verse sin la protección gubernamental, misma que de hecho se encuentra muy deteriorada, y, en consecuencia, quedarían a merced de los inversionistas particulares quienes normalmente actúan sin consideración alguna en la fijación de los precios y planes de financiamiento para adquisición de vivienda (no obstante la regulación al respecto), lo que generaría que estas clases populares tuvieran que alejarse de las zonas urbanas céntricas, con los consiguientes perjuicios que esto les ocasionaría, como lo advierte el político Guillermo Flores Velazco, al decir que:

"... la distribución del ingreso, la política de subsidios, el destino de las inversiones, la orientación de la inversión privada, la participación de la sociedad en esta problemática, etc., son entre otros, temas que están en el centro de la discusión... las respuestas que demos a estas interrogantes tienen que ver con una cuestión de mayor interés social, pues está en juego el bienestar de millones de ciudadanos; ya que se profundizará en un futuro muy cercano la tendencia a ampliar la inversión privada en todos los campos en donde actuaba el estado de manera hegemónica, y por lo mismo se presentará una disminución de los

subsidios, sobre todo para las personas de más escasos recursos; puesto que en esta Ciudad solo deberán vivir quienes puedan pagarla, como afirman algunos funcionarios gubernamentales, por ejemplo en vivienda, por todo es reconocido su gran déficit cuantitativo y cualitativo".⁶⁰

Cabe señalar a este respecto que los sectores de bajos recursos constantemente descienden en la escala realmente preferencial que debiesen tener dentro de las políticas gubernamentales de vivienda, situación que aunada a la especulación del suelo y a la desmedida densidad poblacional, repercute en la mencionada marginación de estos estratos, o bien en la conglomeración de los mismos en lugares inhabitables, cuya existencia pareciera tratarse de ocultar. Sobre este particular las profesoras Judith Villavicencio y Ana María Durán establecen lo siguiente:

"... esos mismos problemas (de acceso al suelo y a la vivienda), hacen que la población de ingresos bajos tenga cada vez menos posibilidades para localizarse en la Ciudad de México, y ésta se transforme en una ciudad donde los pobres no tendrán muchas alternativas para instalar y habitar... Esto significaría, entonces, que la población de menores ingresos deberá buscar otras zonas (ciudades) del país para localizarse y acceder al suelo (y a la vivienda)".⁶¹

⁶⁰ Flores Velazco, Guillermo. "Vivienda popular y financiamiento" en Democracia y Desarrollo Urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, No. 6. Ed. Antártica, México, 1993, p. 34.

⁶¹ Villavicencio, Judith, y Ana María Durán. "Características territoriales de la zona metropolitana de la ciudad de México", en Dinámica Urbana y Proceso Socio-Políticos, 1ª reimpression, Ed. UAM, México, 1997, p. 136.

La investigadora Judith Villavicencio se pronuncia en este mismo sentido, refiriéndose a la "vivienda de interés social" destinada a los estratos de precarios recursos, que el Estado construía y las entregaba; pero que paulatinamente se ha venido transformando negativamente esa función del Estado, primordialmente en lo referente a disminuir los recursos del financiamiento así como la segregación de los sectores originalmente beneficiarios, a este respecto la citada investigadora contempla que:

"... el Estado ha asumido al menos desde los años setenta, un papel activo en la producción de una 'vivienda de interés social' destinada a sectores de bajos ingresos. En general se ha considerado que, hasta hace muy poco, esa política habitacional tenía un objetivo y un contenido social importantes, en la medida que establecía mecanismos que permitían a los más pobres obtener una vivienda adecuada. Sin embargo, en la actualidad se están detectando cambios trascendentales en el papel del Estado en relación con la vivienda de interés social, especialmente en cuanto a los recursos destinados, las condiciones del financiamiento y la población beneficiada".⁶²

Hablando de la hipotética - casi inminente- exclusiva intervención de la iniciativa privada en la construcción y distribución de vivienda, se confirma la idea del desplazamiento de la población más desfavorecida económicamente, hacia zonas distanciadas de la urbe céntrica, tal y como lo analiza el autor Guillermo Flores Velazco, de la siguiente forma:

⁶² Ídem., p. 86.

"El sector privado ha visto la producción de vivienda a través de condominios y fraccionamientos, como una actividad lucrativa, eso ha ocasionado que la oferta de vivienda existente sea para sectores sociales que cuentan con un ingreso superior a 10 veces el salario mínimo...".⁶³

Como lo veremos a lo largo de este trabajo de investigación, al desarrollar el tópico relacionado con las distintas Dependencias de vivienda, los conglomerados de la población pobre que, por no percibir un salario de manera formal, segura y suficiente, no tienen cabida en los programas destinados a las clases trabajadoras ya sea de la industria privada o al servicio del Estado (Las fuerzas armadas como tales son atendidas de manera independiente).

El gobierno en relación al supuesto cumplimiento de sus postulados de otorgar el satisfactor del "derecho constitucional a la vivienda", proclamado por la Carta Magna, resulta ser un burdo contrasentido a sus lineamientos sociales, ya que, por lo general, esto se ha efectuado sobre un reducido grupo de la población, como a este respecto lo establece el investigador Emilio Duhau, al señalar que:

"... el Fondo de Habitaciones Populares, organismo orientado a proporcionar financiamiento para la vivienda de los sectores de más bajos ingresos, preferentemente no asalariados, constituye un instrumento para hacer realidad el derecho a la vivienda. Sin

⁶³ Flores Velazco, Guillermo. Op. Cit., p. 45.

embargo, si bien efectivamente un buen número de familias pobres ha obtenido crédito para vivienda a través de esta institución, ello no significa que el acceso a dicho crédito sea el resultado del ejercicio de un derecho".⁶⁴

Es evidente que para el Gobierno no pasa inadvertido el fenómeno deficitario de la vivienda para la población de precarios recursos económicos, que actualmente se constituye en un importante número sobre la totalidad de los habitantes del país; para lo cual el propio Estado ha venido instrumentando una serie de mecanismos legales y financieros que han resultado insuficientes y sujetos a continuos cambios en sus políticas y procedimientos, sobre todo en lo referente a la asignación presupuestal para el efecto. Así lo analiza el mismo autor citado en los siguientes términos:

"... en México ... los programas y políticas de combate a la pobreza y más ampliamente de desarrollo o mejoramiento social, abarcan una gama variable de mecanismos que no están destinados a sustituir o complementar el ingreso a través de asignaciones en dinero, sino a la cobertura de las necesidades básicas de un amplio porcentaje de la población que posee muy bajos niveles de ingreso...".⁶⁵

Las crisis económicas en que se ha visto sumergido nuestro país, así como la recesión mundial y el proceso de globalización de los mercados internacionales que arrojan elevados índices

⁶⁴ Duhau, Emilio. Op. Cit., p. 79.

⁶⁵ *Ibidem*.

inflacionarios con repercusión como el alza de intereses bancarios, mismos que repercuten en la carestía del dinero para las operaciones crediticias de financiamiento en la adquisición de inmuebles, han dejado a los sectores pobres en la más cruda y material imposibilidad de obtener una vivienda como lo explica el referido Guillermo Flores Velazco, de la siguiente forma:

"Pero insistimos, si las familias, con la pérdida del poder adquisitivo de su salario, con dificultad pueden comer, el ahorro solo es posible para familias con ingresos medios.. Se aleja la posibilidad de atender a las familias con bajos ingresos".⁶⁶

Aunado a esto, debemos considerar que también las grandes crisis internas se han encargado de impedir la consolidación económica de la población, es decir, los ingresos que perciben los trabajadores no alcanzan para satisfacer las mismas necesidades que se cubrían hace algunos años, ejemplo de lo anterior es lo establecido por Martha Schteingart, en los siguientes términos:

"Si consideramos ahora los aumentos experimentados por esos índices en 1981, 1982 y los primeros seis meses de 1983, podemos deducir lo siguiente: el índice general de precios sube mucho mas rápido que el de los salarios mínimos, sobre todo en 1982 y 1983 (es un 16% mayor en 1981, 44% en 1982 y 48% en 1983). El índice del costo de la vivienda de interés social se incrementa mas que el índice general de precios en 1981 (un 14.8% mas); su aumento en cambio es menor en 1982 (un 13.5 % menor que

⁶⁶ Flores Velazco, Guillermo. Op. Cit., pp. 36-37.

el índice general de precios), volviendo a incrementarse fuertemente en 1983 (es un 21.2% mayor que el general.... Estas cifras expresan claramente cómo se alejan cada vez más, en un coyuntura inflacionaria como la que atraviesa México en la actualidad, las posibilidades de acceso de la mayoría de la población a una vivienda, incluyendo aquella autoconstruida por los usuarios (sobre todo por la carestía de los materiales)".⁶⁷

Adicionalmente, debemos manifestar que al ser los sectores de bajos ingresos, un gran porcentaje de la población en general, por sí mismos y tal vez por sus propios y especiales circunstancias, han encontrado la solución a su problema de adquisición de suelo y vivienda - al menos cuando todavía existieron en la zona metropolitana de la Ciudad de México, y en los municipios del Estado de México, conurbados a esta, en los que continúan grandes porciones de tierra inicialmente destinada a usos agrícolas- en el proceso de urbanización de áreas ejidales cuyo régimen de tenencia de la tierra se había decretado a consecuencia del movimiento armado de 1910 - 1917:

"La urbanización ejidal ha permitido a los sectores sociales de más bajos ingresos el acceso al suelo urbano. Sectores populares que se han visto imposibilitados para adquirir un terreno urbanizado, por los altos costos del suelo, han encontrado en los ejidos la posibilidad de obtener un terreno 'accesible' de acuerdo a sus precarios recursos".⁶⁸

⁶⁷ Schteingart, Martha. El Sector Inmobiliario y la Vivienda en la Crisis, en Op. Cit., p. 181.

⁶⁸ Cruz Rodríguez, María Soledad. "Las tierras ejidales y el proceso de poblamiento", en Dinámica urbana y procesos socio-políticos, Ed. UAM, México, 1997, p. 148.

De esta forma surge una de las principales causas generadoras de las reformas que en materia de tenencia de la tierra, originalmente perteneciente al Estado, se practicaron al artículo 27 Constitucional, entre las que se destacan con mayor énfasis las relacionadas con el clásico concepto de ejido inalienable, imprescriptible e inembargable:

"Ante el crecimiento urbano las características de las tierras ejidales las que se consideran inalienables, imprescriptibles e inembargables, fueron separadas por la expropiación por causa de utilidad pública..."⁶⁹

La mayoría de las expropiaciones, que hizo el Gobierno (para revestir de legalidad sus procedimientos), a efecto de llevar a cabo posteriores donaciones a sus organismos de vivienda; pero también de verdaderas invasiones y ocupaciones ilegales a que se abocaron los mencionados sectores de bajos ingresos, recayeron en tierras de tipo ejidal de la Ciudad de México y sus alrededores, dando lugar así, a la formación de áreas urbanas sobre zonas agrícolas:

"... la limitada acción de programas habitacionales dirigida a los sectores populares, han determinado un incremento importante de las colonias populares. De hecho, se calcula que actualmente no menos del 50% de la vivienda urbana se encuentra en este tipo de asentamientos. No se duda que gran parte de

⁶⁹ Ídem., p. 143.

esta llamada 'urbanización popular' se está llevando a cabo en tierras ejidales".⁷⁰

Es evidente que estos sectores de población de bajos recursos contienen en sí mismos una gran fuerza social que clama y lucha por sus anhelos de obtener una vivienda; reconociendo el Estado este anhelo e incuyéndolo dentro de nuestra Norma Fundamental, al establecerlo como 'Derecho Constitucional a la Vivienda'; pero que, a pesar de esto ha sido incapaz de otorgarlo plenamente.

Lo anterior en consecuencia ha generado que estos sectores de la población mas necesitada, se hayan organizado en grupos sociales específicos tendientes a buscar la obtención de vivienda para todos sus integrantes:

"... la expresión de grandes movilizaciones y el surgimiento de muchas organizaciones sociales que demandan vivienda son el resultado del reconocimiento de que la vivienda no puede obtenerse de manera individual".⁷¹

Este problema persiste en cuanto a que los sectores de bajos recursos continúan generándose y multiplicándose, y se agrava, en la medida de que no existen opciones reales de "interés social".

Bajo esta vertiente, consideramos que parte de la solución al problema de la vivienda radica no solamente en el planteamiento

⁷⁰ Ídem., pp. 147-148.

⁷¹ Flores Velazco, Guillermo. Op. Cit., p. 36.

de opciones y alternativas que constantemente son expuestas por múltiples funcionarios, en sus campos tanto económicos como políticos o sociales; sino en verdaderas y eficientes acciones con tendencias eficaces en que el Estado plasme en forma definitiva, cabal y directa, una política habitacional con matices tanto sociales como legales cuya esencia sea nuestra Carta Magna, misma que ha sido pronunciada con la filosofía del derecho social que la inspiró y en cuyos lineamientos se encuentra el derecho multicitado, manifestado en los siguientes términos:

"... los sectores pobres de la población necesitan mayor atención por parte del gobierno para atender sus demandas de vivienda, señalando mejores planteamientos de justicia social que derive en una transformación profunda de las directrices y contenidos actuales de la política habitacional; solamente de esta manera será posible dar solución al problema y al mismo tiempo hacer reales los postulados constitucionales de proporcionar vivienda a quienes la necesiten".⁷²

En este sentido el Gobierno es el indicado para actuar normativa, cualitativa y cuantitativamente, con el objeto de contrarrestar plenamente la problemática de la vivienda, toda vez que cuenta con la facultad de hacerlo, en acatamiento a la norma jurídico-social que ha quedado establecida en el penúltimo párrafo del Artículo 4º Constitucional y cuya esencia medular es la siguiente:

"... se estableció el derecho de toda familia a una vivienda digna y decorosa.

⁷² Villavicencio, Judith. Op. Cit., pp. 98-100.

Tradicionalmente, gran parte del pueblo mexicano no ha podido alcanzar ese nivel de bienestar, y pese a los esfuerzos hechos en las últimas décadas todavía la población marginada del campo y de la ciudad no lo ha logrado. La nueva norma constitucional señala un propósito político al que debe ajustarse la acción gubernativa, pues sin duda el derecho a la vivienda supone la creación de un derecho social en beneficio de las clases más pobres de nuestra sociedad".⁷³

CLASIFICACIÓN DE LA VIVIENDA EN LA ZONA URBANA.

El avance y desarrollo tecnológico que ha repuntado en forma considerable en el último tercio de este siglo ha contagiado también a los centros de población los cuales han evolucionado de ser pequeñas zonas habitacionales como rancherías y pueblos hasta convertirse en grandes ciudades con todos los servicios indispensables para la comodidad de sus ocupantes.

Esta continua evolución ha propiciado que las personas que anteriormente habitaban en campos y rancherías, con servicios públicos limitados en muchas ocasiones, hayan optado por mudar su residencia a estas ciudades modernas, las cuales empezaron a sobrepoblarse por emigrantes del campo y de zonas de poca infraestructura asistencial.

Así mismo, la vivienda que es representativa de los grandes centros poblacionales, se caracteriza por ser receptora de todas aquellas

⁷³ Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria. Mexicano: ésta es tu Constitución. 11ª Edición, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1997, p. 47.

comodidades y servicios que en localidades con menor grado de desarrollo es difícil concebir, tal y como sucede como el agua potable, la energía eléctrica, el alcantarillado, el drenaje y teléfono, entre otros; de esta forma podemos establecer, que la calidad de la vivienda es el resultado del grado de desarrollo urbano que se tenga en el lugar en donde se encuentre edificada, tal y como lo contempla Manuel Vázquez de la Parra, en los siguientes términos:

“La conjunción de todos estos factores en un ambiente dado, se resuelve en mejores condiciones de vida; por ello, en el uso y disfrute de la vivienda, es posible evaluar no sólo la calidad de la casa como tal, sino del entorno requerido para que funcione efectivamente como vivienda, un lugar donde se vive y se convive, donde la persona humana efectúa el proceso básico de su formación en los elementos esenciales de su existencia...”

La simultaneidad entre el desarrollo urbano y la vivienda supone una serie de relaciones entre ellos. La calidad de la vivienda es una resultante del desarrollo urbano, que por su naturaleza, da lugar a una relación de causalidad circular.”⁷⁴

En estos términos, podemos destacar que los grupos de viviendas urbanas, según sus propias características, se encuentran inmersos de una o de otra forma en el problema actual de la vivienda, entendido desde el punto de vista del déficit, la carencia, la falta de espacio para construirla dentro de la zona urbana -o lo más

⁷⁴ Velázquez de la Parra Manuel. La Situación de la Vivienda Urbana en México. En El Desarrollo Urbano en México. Op. Cit., p. 161.

cerca posible a ella-, o de la falta de recursos económicos suficientes para ser sujeto de crédito ante los organismos públicos o privados; según estudios de ciertos investigadores, son los siguientes:

"Tipología de la vivienda de los sectores de bajos ingresos:

a) Paquete de renta: vecindad, departamentos y cuartos y ciudades perdidas.

b) Paquete de uso sin renta: vivienda de arimados, de cuidadores y alojamiento de empleados.

c) Paquete de propiedad: vivienda de auto construcción.

d) Paquete de propiedad y renta: vivienda del sector público".⁷⁵

En cuanto a las características del mercado, existe la siguiente clasificación:

"a) vivienda del sector privado: vivienda de fraccionamiento periférico, condominio o edificio departamento, vivienda de alquiler.

b) vivienda del sector público: vivienda terminada, otros programas.

c) vivienda del sector popular o no controlado: vivienda alquilada (vecindades centrales y vecindades posteriores a 1940), ciudad perdida,

⁷⁵ Sudra, citado por Villavicencio, Judith y Durán, Ana María, Op. Cit., p. 179.

vivienda en propiedad (surge en la irregularidad y luego se consolida)".⁷⁶

Otra tipología específica de la vivienda, es la que se deriva del tipo de régimen de propiedad o posesión, tipo de construcción y por su desplante en la tierra destinada para el efecto, la principal la siguiente:

- a) tipo de régimen de propiedad o posesión.
- b) tipo de construcción
- c) desplante en la tierra.

Por su parte, la profesora Villavicencio propone una tipología de la vivienda en cuanto a "condiciones habitacionales de los pobres" y para lo cual expone la siguiente clasificación:

- La vivienda antigua deteriorada. Normalmente conocida como 'vecindad', se localiza en áreas consolidadas y antiguas de la ciudad. En la mayor parte de los casos, sus ocupantes son inquilinos.

- La vivienda irregular autoconstruida. Se ubica por lo general en las áreas periféricas. Se trata normalmente de vivienda en situación de tenencia irregular hasta que los programas de regularización otorgan la propiedad de la misma.

- Los edificios de renta. Esta forma se refiere a viviendas en altura, edificadas antes de los años cuarenta para ser alquiladas y que sufrieron un

⁷⁶ Connolly y Romero, citados por Villavicencio, Judith y Durán Ana María. Op. Cit., p. 180.

proceso de deterioro progresivo. Muchas de estas viviendas han sido remodeladas, transformadas en condominios y vendidas (a sus antiguos ocupantes u otros demandantes), pero la mayoría de ellas subsisten en malas condiciones en áreas intermedias de la ciudad.

- Los cuartos de alquiler popular y la vivienda compartida. En este caso se trata de partes de una vivienda (de mejor o peor calidad), o de un predio, ofrecidas en alquiler a o para ser ocupadas de manera compartida por personas o familias sin vivienda. Se trata, entonces de viviendas en las que aumenta de manera considerable el hacinamiento y que generalmente carecen de los servicios y de la calidad constructiva adecuados. Se localizan por toda la ciudad tanto en sus anillos intermedios como en la periferia más reciente.

- Los cuartos de azotea. Similares al alquiler popular, el cuarto de azotea se caracteriza por localizarse aparte de la vivienda principal, en las azoteas, y formar en algunos edificios verdaderas vecindades o ciudades perdidas sumamente hacinadas".⁷⁷

Así es como la vivienda encuentra una gran gama de tipologías, por lo que no podemos establecer que exista una exclusiva y determinada clasificación, ya que cada una de ellas es consecuencia de las propias y específicas circunstancias de estudio y clasificación que se han analizado.

⁷⁷ Villavicencio, Judith. Op. Cit., pp. 87-88.

4.4. LA ESCASEZ DE RECURSOS DESTINADOS A LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA.

A lo largo del presente capítulo hemos analizado como la demanda insatisfecha de la vivienda constituye un grave problema que abarca los ámbitos económico, político y social, y que por supuesto no excluye los conflictos de carácter legal, tal y como se ha expuesto en el desarrollo de este trabajo de investigación.

El déficit de vivienda para gran parte de la población parece haber sido ocasionado por la desmedida y descontrolada densidad demográfica, así como por la falta de políticas adecuadas de financiamiento tanto por parte del Gobierno como de la iniciativa privada, que hiciera factible el otorgamiento de créditos para los sectores más necesitados; y también por la ausencia de mecanismos de control sobre reservas territoriales que eviten la especulación y encarecimiento del suelo.

Algunas investigaciones al respecto han arrojado resultados sumamente preocupantes, como los siguientes:

"... la producción habitacional en la Zona Metropolitana de la ciudad de México ha estado lejos de responder a la demanda de la población del área, lo que ha contribuido a aumentar el déficit habitacional' existente históricamente en la ciudad. Se considera como déficit a una demanda no satisfecha de nuevas viviendas, que se origina tanto en las

necesidades debidas al crecimiento de la población y/o a la formación de nuevas familias, como al deterioro y fin de la vida útil de muchas viviendas existentes".⁷⁸

Es de amplio conocimiento que la vivienda en el área metropolitana del Valle de México - que comprende los municipios conurbados- se vino localizando y extendiendo hasta que en el Distrito Federal ya casi fue agotada en su totalidad la oferta de interés social y los mencionados municipios se han ido poblando sorprendentemente, con las inherentes molestias y carencias de servicios urbanos en tanto se consolidan los recientes núcleos de población que paulatinamente se disipan cada día como explicación al fenómeno de la insuficiente vivienda.

En esta vertiente, y tal y como se ha señalado, la vivienda constituye, sin duda, un satisfactor básico para la reproducción de la fuerza de trabajo, es decir para que las familias puedan desarrollar su vida cotidiana en condiciones adecuadas. La falta de habitación digna tiene efectos negativos en las condiciones de higiene y comodidad en cada miembro y la familia en su conjunto en la que pueden desarrollar y vincularse socialmente entre ellos y también con la sociedad. En algunos casos, la vivienda debe también permitir el desarrollo de actividades económicas de algunos miembros del hogar.

No obstante que por todos los rumbos del área metropolitana se alcanzan a ver más y más unidades habitacionales de casas

⁷⁸ Ídem., p. 160.

unifamiliares, dúplex' 'tríplex', o multifamiliares, resulta insuficiente tal cantidad de vivienda para cubrir las necesidades que de ella tienen las familias que aumentan el número de sus integrantes o bien, las que van surgiendo a la par con el crecimiento poblacional, principalmente en los grupos de bajos ingresos, quienes se ven afectados por la carencia de este satisfactor; a este respecto, algunos investigadores han concluido tópicos como el siguiente:

"Distinguir las formas insuficientes de consumo de vivienda permite identificar y localizar especialmente a un sector de la pobreza urbana que se destaca porque constituye una demanda de mejores condiciones habitacionales"⁷⁹.

La importancia que tiene la vivienda, tanto social como económicamente, no puede ser soslayada por el Gobierno, cuya política pública habitacional debe pugnar por el acceso a la vivienda y a los servicios urbanos complementarios que reclaman ansiosamente los diversos sectores de población que, a consecuencia de su acelerado ritmo de crecimiento, se conforma contemplando los esfuerzos del Estado que, por tal razón, resultan insuficientes para proporcionarles el satisfactor del derecho constitucional a la vivienda.

⁷⁹ Villavicencio, Judith. Op. Cit., p. 88.

4.5. PROGRAMAS DE FINANCIAMIENTO DEL FOVISSSTE

Los programas principales del FOVISSSTE son dos y en esencia tienen las mismas características que los del INFONAVIT:

Programa de financiamiento para la adquisición y construcción de vivienda nueva; y, programa de créditos individuales. En ambos casos por medio de un crédito cuyas características son similares.

El FOVISSSTE se orientó de manera fundamental a financiar y promover construcción de vivienda nueva, y este programa constituyó hasta 1990, la parte medular de su funcionamiento, que operaba bajo dos modalidades básicas:

- a) La primera, se refería al aprovechamiento de terrenos de 500 a 2500 metros cuadrados, con infraestructura y equipamiento urbano básico; esta modalidad permitía que en períodos relativamente cortos se construyera un considerable número de viviendas, las cuales se establecían en conjuntos pequeños; a pesar de esto, este esquema generara costos más elevados en la construcción y en la adquisición de los terrenos propios para la misma.
- b) La segunda modalidad se aplicaba a la construcción de grandes conjuntos habitacionales realizados sobre todo a través de promociones internas aún cuando existían también algunos casos de compra de viviendas a promotores privados o a otros organismos públicos. En todos los casos la vivienda se

otorgaba a los derechohabientes de financiamiento del Fondo.

Por lo que respecta al financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales, a partir de 1985, la adquisición de predios para la reserva territorial del Fondo se venía realizando mediante la promoción de donaciones o permutas de terrenos propiedad del Gobierno Federal, de los gobiernos estatales, y municipales, así como de organizaciones del sector social y del privado. En la concertación de este tipo de acciones se contó con el respaldo de las diferentes instancias de gobierno, y se pudieron contrarrestar los efectos de la especulación que existía en el mercado de suelo para vivienda.

4.5.1. REQUISITOS PARA EL OTORGAMIENTO DEL CRÉDITO FOVISSSTE.

Para el otorgamiento de créditos, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en el artículo 108, establece que se debe de tomar en cuenta el número de miembros de la familia del trabajador, así como la antigüedad y el sueldo de éste junto con el ingreso de su cónyuge, siempre y cuando exista acuerdo entre los interesados (capacidad de pago), y éste último sea derechohabiente, así como las características y precios de venta de las habitación que se desee adquirir.

El mismo artículo 108 contempla que en caso de que dentro del mismo grupo de trabajadores existan varios con igual derecho, los créditos serán asignados mediante sorteo celebrado ante notario público.

En el proceso de asignación crediticia del FOVISSSTE, los sindicatos o autoridades administrativas, a los cuales pertenece el trabajador, elaboran una preselección de candidatos de conformidad con las reglas fijadas por la Comisión Ejecutiva del FOVISSSTE; esta lista de candidatos es enviada a las oficinas administrativas de este órgano desconcentrado para que se aplique personalmente al trabajador una cédula socioeconómica que permita el conocimiento de su situación real para ser sujeto de crédito.

Al igual que el INFONAVIT, los trabajadores beneficiados por créditos concedidos por el FOVISSSTE, no podrán enajenar ni gravar los inmuebles objeto del crédito, o bien incurrir en cualquier causal de rescisión consignadas en los contratos, en el supuesto de que esto llegare a ocurrir, el crédito concedido se considerará anticipadamente vencido.

Una de las condiciones particulares de este tipo de crédito, es que el trabajador no sea propietario de una vivienda y, que su salario le permita hacer frente al pago de las amortizaciones del mismo en un plazo máximo de 30 años.

Por otra parte los acreditados están amparados por un seguro que los protege en los casos de incapacidad total o muerte, liberándolos a ellos o a sus beneficiarios de la obligaciones derivadas del contrato de mutuo celebrado; bajo estos supuestos, el trabajador o sus beneficiarios tendrán derecho a la entrega de un tanto más del saldo de los depósitos que se hubieren constituido a su favor, en la inteligencia de que este derecho prescribe a favor del Fondo en un plazo de 5 años, a diferencia del INFONAVIT que es de 10 años.

Cuando un trabajador reciba financiamiento del Fondo, el 40% de los depósitos constituidos a su favor que se hayan acumulado hasta esa fecha, se aplicarán como pago inicial del crédito concedido. Así mismo durante la vigencia del crédito, se continuará aplicando el 40% de la aportación, como pago de los abonos que deba hacer el trabajador.

Los gastos de escrituración (honorarios del notario), que se originan con motivo de la adquisición de la vivienda y la protocolización del contrato de mutuo con interés y garantía hipotecaria son cubiertos por partes iguales entre el trabajador y el FOVISSSTE.

4.5.2. LIMITACIONES DEL PROGRAMA FOVISSSTE

A pesar de la constitución del Fondo de la Vivienda para los trabajadores al servicio del Estado, sus beneficios han sido un tanto limitados debido a que este órgano desconcentrado del ISSSTE, ha

funcionado en muchas ocasiones como caja chica del gobierno, no obstante que son aportaciones que este último (patrón), deposita a favor de sus trabajadores para fines de seguridad social.

Lo anterior, aunado a la gran cartera vencida que tiene, el FOVISSSTE afronta serios problemas de descapitalización y su consecuente incapacidad para atender en forma regular la demanda de los trabajadores al servicio del Estado.

Finalmente y respecto a esta problemática, en cuanto a las limitaciones del FOVISSSTE de dar cumplimiento a sus objetivos específicos, los investigadores Pedro Zepeda y Alejandro Mohar, contemplan cuatro situaciones que fueron promotoras de esta ineficacia por parte del organismo del Estado encargado de proporcionar vivienda a sus trabajadores:

"a) El incremento de los costos de producción, al insuficiencia de recurso presupuestales, el bajo costo de los créditos, así como el deterioro en los niveles salariales de los derechohabientes, fueron factores que determinaron el abismal rezago en tres la demanda real del FOVISSSTE y la oferta de la Institución.

b) A lo largo de casi dos décadas, el objetivo prioritario del FOVISSSTE, fue financiar la construcción de conjuntos habitacionales que mediante créditos podían ser adquiridos por los derechohabientes. Esta situación empezó a ser insostenible ya que, para hacer rendir los recursos, se empezaban a construir casas de sólo 45 metros cuadrados en conjuntos

habitacionales. A partir de 1990, FOVISSSTE no construye más conjuntos, incluso desaparece el departamento técnico responsable de dicha tarea.

c) Además, FOVISSSTE presentaba crecientes problemas en sus costos de construcción que lo forzaban a disminuir su volumen de acciones de vivienda y canalizar un creciente subsidio por la vía de una asignación menor en el precio de venta de vivienda.

d) Existen otros factores que afectan negativamente los fondos que administra FOVISSSTE: el primero se refiere a que la recuperación no sólo se ve mermada por la inflación, sino por una grave morosidad que refleja serios problemas; y el segundo factor se refiere a los recurrentes retrasos del gobierno federal en la entrega de las aportaciones del 5% sobre la nómina".⁸⁰

⁸⁰ Zepeda M., Pedro y Mohar, Alejandro. Op. Cit., pp. 174-175.

CAPÍTULO V. PROPUESTAS PARA LA ATENCIÓN DE LA DEMANDA DE VIVIENDA POR PARTE DEL FONDO DE LA VIVIENDA DEL ISSSTE.

5.1. MECANISMO ESQUEMÁTICO DE ASIGNACIÓN DE CRÉDITOS DEL FOVISSSTE.

A lo largo del presente trabajo de investigación, se han analizado los esquemas específicos que el FOVISSSTE utiliza para la asignación de créditos para vivienda a los derechohabientes que solicitan el cumplimiento de esta prestación; tal esquema se encuentra contemplado en tres tipos particulares de créditos, enfocados cada uno ellos según el destino de los recursos proporcionados por el Fondo de Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado; de esta forma, expusimos que los tres esquemas de créditos que utiliza el FOVISSSTE, son el crédito para la adquisición de vivienda, el crédito para la construcción de vivienda, y finalmente el crédito para la redención de pasivos.

En la primera parte de este capítulo final, estableceremos los mecanismos y factores de asignación que son el parámetro general mediante los cuales el FOVISSSTE determina sobre la asignación de los créditos, tomando en cuenta el sistema de puntaje del propio organismo, así como la diferencia que existe entre las características y parámetros de asignación de créditos según el destino que estos vayan a tener; este planteamiento comparativo será analizado con base en tres cuadros explicativos generales de los planteamientos y políticas de asignación del

crédito, los factores que se emplean en la selección de candidatos y finalmente con un cuadro ejemplificativo del funcionamiento de cada uno estos créditos.

a) CRÉDITOS PARA LA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA.

En lo que respecta a los créditos para la adquisición de vivienda que otorga el FOVISSSTE, estos se basan en una serie de elementos generales expuestos en el siguiente cuadro:

**CUADRO 1
FACTORES PARA LA DETERMINACIÓN DEL PUNTAJE PARA LA OBTENCIÓN
DE UN CRÉDITO PARA LA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA.**

CONCEPTO	PUNTUACIÓN
ANTIGÜEDAD	<ul style="list-style-type: none"> • 1.5 puntos por semestre cotizado. Máximo 60 semestres, igual a 90 puntos.
ENGANCHE	<ul style="list-style-type: none"> • 20 puntos.
DEPENDIENTES ECONÓMICOS	<ul style="list-style-type: none"> • 5 puntos por cónyuge, concubina o concubinario. • 2 puntos por primer hijo. • 2 puntos por segundo hijo. • 1 punto por tercer hijo. • 0 puntos a partir del cuarto hijo. Los hijos deberán ser menores de 18 años o de 21 si son estudiantes acreditados.

PUNTUACIÓN ADICIONAL

APORTACIONES VOLUNTARIAS (PORCENTAJE DE AHORRO DEL VALOR DE LA VIVIENDA).	<ul style="list-style-type: none"> • 2 puntos por el 1%. • 6 puntos por el 3%. • 10 puntos por el 5%. • 20 puntos por el 10%.
CRÉDITO MANCOMUNADO	<ul style="list-style-type: none"> • 1.5 puntos por semestre cotizado. Máximo 60 semestres, igual a 90 puntos.

Puntuación Mínima Requerida: 66 puntos.

La determinación del puntaje señalado en el cuadro que antecede deriva de los factores y circunstancias particulares que cada trabajador al servicio del Estado tiene, y que por lo mismo, conociendo esta información, estará en condiciones de saber la viabilidad de su solicitud y las posibilidades reales que tiene para la obtención de un crédito; el esquema de los factores para la determinación del puntaje se expone en el siguiente cuadro:

**CUADRO 2
DETERMINACIÓN DEL PUNTAJE PARA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA.**

**FACTORES
Puntuación Básica**

FACTOR	BASE DE CALCULO
Individual.	<ul style="list-style-type: none"> • Semestre completo, laborado o cotizado al I.S.S.S.T.E. • 1.5 puntos por semestre cotizados. • Máximo 60 semestres, igual a 90 puntos.
Dependientes Económicos. (Cónyuge, concubina, concubinario, hijos).	Escala de Puntuación: Cónyuge, concubina o concubinario. 5 Primer hijo 2 Segundo Hijo 2 Tercer Hijo 1 4 en adelante 0 <ul style="list-style-type: none"> • Condiciones: Hijos menores de 18 años o 21 si son estudiantes acreditados.
Pago de Enganche Mínimo del 10% sobre el Valor de la Vivienda.	<ul style="list-style-type: none"> • Aportaciones voluntarias que en concepto de ahorro efectúe el trabajador para la constitución de su enganche.

PUNTUACIÓN ADICIONAL

FACTOR	BASE DE CALCULO.										
Aportaciones Voluntarias. (Cantidad de dinero que reúne el trabajador, para destinarla como complemento al crédito solicitado para la adquisición, construcción o redención de pasivos de su vivienda).	<ul style="list-style-type: none"> • Dos puntos por cada unidad porcentual aportada, del valor de la vivienda. Ejemplo: <table border="1"> <thead> <tr> <th>Porcentaje del valor de la vivienda</th> <th>Puntos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1%</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>3%</td> <td>6</td> </tr> <tr> <td>5%</td> <td>10</td> </tr> <tr> <td>10%</td> <td>20</td> </tr> </tbody> </table>	Porcentaje del valor de la vivienda	Puntos	1%	2	3%	6	5%	10	10%	20
Porcentaje del valor de la vivienda	Puntos										
1%	2										
3%	6										
5%	10										
10%	20										
Crédito Mancomunado. El cónyuge, concubina o concubinario obtendrá un puntaje similar al del solicitante.	<ul style="list-style-type: none"> • Semestre completo, laborado y cotizado al I.S.S.S.T.E. • 1.5 puntos por semestre cotizados. • Máximo 60 semestres, igual a 90 puntos. 										

Nota: El puntaje mínimo requerido para participar en el programa sería la establecida por la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda del ISSSTE, que se propone inicie con 66 puntos.

Finalmente, la aplicación concreta de este esquema del puntaje para la adquisición de una vivienda puede ser analizado mediante un ejemplo hipotético en donde un trabajador, con determinadas características laborales y económicas, solicita un crédito para la adquisición de una vivienda, tal y como se contempla en el siguiente cuadro:

**CUADRO 3
EJEMPLO DE ASIGNACIÓN DE CRÉDITO PARA LA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA.**

DATOS GENERALES

Juan Solorzano Villegas	R.F.C. SOVJ51113
Salario Mensual: \$ 1,206.00	Saldo S.A.R. (Vivienda). \$ 1,800.00

PUNTUACIÓN BÁSICA.

FACTOR	BASE DE CALCULO	OPERACIÓN	PUNTOS
Individual	Semestre Completo, laborado y cotizado al I.S.S.S.T.E. 1.5 puntos por semestre cotizado. Máximo 60 semestres, igual a 90 puntos.	Ejemplo antigüedad. 12 años $12 \times 2 = 24$ $24 \times 1.5 = 36$	36
Dependientes Económicos (Cónyuge, concubina, concubinario, hijos).	Escala de Puntuación: Cónyuge 5 1er. Hijo 2 2do Hijo 2 3r. Hijo 1 4 en adelante 0 Hijos menores de 18 años o 21 si son estudiantes acreditados.	$5 + 2 + 2 + 1 = 10$	10
Pago de Enganche. 10 % sobre el valor de la vivienda.	Aportaciones voluntarias que en concepto de ahorro efectúe el trabajador para la constitución de su enganche.	¿Pagó el enganche mínimo del 10%? SI	20

SUBTOTAL PUNTUACIÓN BÁSICA: 66.

PUNTUACIÓN ADICIONAL.

FACTOR	BASE DE CALCULO	OPERACION	PUNTOS
Aportaciones Voluntarias. (Cantidad de dinero que reúne el trabajador, para destinarla como complemento al crédito solicitado para la adquisición, construcción o redención de pasivos de su vivienda).	Dos puntos por cada unidad porcentual aportada, del valor de la vivienda. Ejemplo: Porcentaje Ptos. del valor de la vivienda. 5% 10. 10% 20.	Valor de la vivienda: \$ 70,000.00 Aportación \$700.00 = 1%. 1% = 2 Ptos.	2
Crédito Mancomunado. El cónyuge, concubina o concubinario obtendrá un puntaje similar al del solicitante.	Semestre completo, laborado y cotizado al I.S.S.S.T.E. 1.5 puntos por semestre cotizados. Máximo 60 semestres, igual a 90 puntos.	Antigüedad cónyuge, Concubina o concubinario: 6 X 2 = 12. 12 X 1.5 = 18	18

SUBTOTAL PUNTUACIÓN ADICIONAL: 20.**TOTAL DE PUNTOS: 86.**

Nota: El puntaje mínimo requerido para participar en el programa sería la establecida por la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda del ISSSTE, que se propone inicie con 66 puntos.

b) CRÉDITOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA.

En lo que respecta a la construcción de vivienda, la particularidad de este crédito es que el trabajador normalmente no participa con el pago de un enganche, sino que su aportación es el terreno en donde se construirá la vivienda y por lo mismo las condiciones

del financiamiento cambian, tal y como se contempla en los siguientes cuadros:

**CUADRO 4
FACTORES PARA LA DETERMINACIÓN DEL PUNTAJE PARA LA OBTENCIÓN
DE UN CRÉDITO PARA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA.**

CONCEPTO	PUNTUACIÓN
ANTIGÜEDAD	<ul style="list-style-type: none"> • 1.5 puntos por semestre cotizado. Máximo 60 semestres, igual a 90 puntos.
APORTACIÓN DEL TERRENO	<ul style="list-style-type: none"> • 20 puntos, si es propietario del terreno debidamente legalizado.
DEPENDIENTES ECONÓMICOS	<ul style="list-style-type: none"> • 5 puntos por cónyuge, concubina o concubinario. • 2 puntos por primer hijo. • 2 puntos por segundo hijo. • 1 punto por tercer hijo. • 0 puntos a partir del cuarto hijo. Los hijos deberán ser menores de 18 años o de 21 si son estudiantes acreditados.

PUNTUACIÓN ADICIONAL

APORTACIONES VOLUNTARIAS (PORCENTAJE DE AHORRO DEL VALOR DE LA VIVIENDA).	<ul style="list-style-type: none"> • 2 puntos por el 1%. • 6 puntos por el 3%. • 10 puntos por el 5 %. • 20 puntos por el 10%.
CRÉDITO MANCOMUNADO	<ul style="list-style-type: none"> • 1.5 puntos por semestre cotizado. Máximo 60 semestres, igual a 90 puntos.

Puntuación Mínima Requerida: 66 puntos.

CUADRO 5
DETERMINACIÓN DEL PUNTAJE PARA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA INDIVIDUAL.

FACTORES
Puntuación Básica

FACTOR	BASE DE CALCULO
Individual.	<ul style="list-style-type: none"> Semestre completo, laborado o cotizado al I.S.S.S.T.E. 1.5 puntos por semestre cotizados. Máximo 60 semestres, igual a 90 puntos.
Dependientes Económicos. (Cónyuge, concubina, concubinario, hijos).	<p>Escala de Puntuación:</p> <p>Cónyuge, concubina o concubinario. 5. Primer hijo 2. Segundo Hijo 2. Tercer Hijo 1. 4 en adelante 0.</p> <ul style="list-style-type: none"> Condiciones: Hijos menores de 18 años o 21 si son estudiantes acreditados.
Aportación de terreno para construcción de vivienda individual.	<ul style="list-style-type: none"> Si es propietario del terreno donde se edificará la vivienda, y está debidamente legalizado obtendrá 20 puntos adicionales.

Puntuación Adicional

FACTOR	BASE DE CALCULO.										
Aportaciones Voluntarias. (Cantidad de dinero que reúne el trabajador, para destinarla como complemento al crédito solicitado para la adquisición, construcción o redención de pasivos de su vivienda).	<ul style="list-style-type: none"> Dos puntos por cada unidad porcentual aportada, del valor de la vivienda. Ejemplo: <table border="1"> <thead> <tr> <th><u>Porcentaje del valor de la vivienda</u></th> <th><u>Puntos</u></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1%</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>3%</td> <td>6</td> </tr> <tr> <td>5%</td> <td>10</td> </tr> <tr> <td>10%</td> <td>20</td> </tr> </tbody> </table>	<u>Porcentaje del valor de la vivienda</u>	<u>Puntos</u>	1%	2	3%	6	5%	10	10%	20
<u>Porcentaje del valor de la vivienda</u>	<u>Puntos</u>										
1%	2										
3%	6										
5%	10										
10%	20										
Crédito Mancomunado. El cónyuge, concubina o concubinario obtendrá un puntaje similar al del solicitante.	<ul style="list-style-type: none"> Semestre completo, laborado y cotizado al I.S.S.S.T.E. 1.5 puntos por semestre cotizados. Máximo 60 semestres, igual a 90 puntos. 										

Nota: El puntaje mínimo requerido para participar en el programa sería la establecida por la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda del ISSSTE, que se propone inicie con 66 puntos.

CUADRO 6
EJEMPLO DE LA DETERMINACIÓN DEL PUNTAJE PARA CONSTRUCCIÓN
DE VIVIENDA INDIVIDUAL.

Datos Generales.

Juan Solorzano Villegas	2R.F.C. SOVJ51113
Salario Mensual: \$ 1,206.00	Saldo S.A.R. (Vivienda). \$ 1,800.00

PUNTUACIÓN BÁSICA.

FACTOR	BASE DE CALCULO	OPERACIÓN	PUNTOS
Individual	Semestre Completo, laborado y cotizado al I.S.S.S.T.E. 1.5 puntos por semestre cotizado. Máximo 60 semestres, igual a 90 puntos.	Ejemplo antigüedad. 12 años $12 \times 2 = 24$ $24 \times 1.5 = 36$	36
Dependientes Económicos (Cónyuge, concubina, concubinario, hijos).	Escala de Puntuación: Cónyuge 5 1er. Hijo 2 2do Hijo 2 3r. Hijo 1 4 en adelante 0 Hijos menores de 18 años o 21 si son estudiantes acreditados.	$5 + 2 + 2 + 1 = 10$	10
Aportación de Terreno. Para construcción individual.	Si es propietario del terreno donde se edificará la vivienda, y está debidamente legalizado. 20 puntos adicionales.	¿Cuenta con terreno propio? SI	20

SUBTOTAL PUNTUACION BASICA: 66.

Puntuación Adicional.

FACTOR	BASE DE CALCULO	OPERACIÓN	PUNTOS
Aportaciones Voluntarias. (Cantidad de dinero que reúne el trabajador, para destinarla como complemento al crédito solicitado para la adquisición, construcción o redención de pasivos de su vivienda).	Dos puntos por cada unidad porcentual aportada, del valor de la vivienda. Ejemplo: Porcentaje Ptos. del valor de la vivienda. 5% 10. 10% 20.	Valor de la vivienda: \$ 70,000.00 Aportación \$700.00 = 1%. 1% = 2 Ptos.	2
Crédito Mancomunado. El cónyuge, concubina o concubinario obtendrá un puntaje similar al del solicitante.	Semestre completo, laborado y cotizado al I.S.S.S.T.E. 1.5 puntos por semestre cotizados. Máximo 60 semestres, igual a 90 puntos.	Antigüedad cónyuge, Concubina o concubinario: 6 X 2= 12. ; 2 X 1.5 = 18	18

SUBTOTAL PUNTUACIÓN ADICIONAL: 20.**TOTAL DE PUNTOS: 86.**

Nota: El puntaje mínimo requerido para participar en el programa sería la establecida por la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda del ISSSTE, que se propone inicie con 66 puntos.

c) CRÉDITOS PARA LA REDENCIÓN DE PASIVOS.

Finalmente, los créditos para la redención de pasivos, son aquellos que se destinan a la liquidación de un adeudo del trabajador con una Institución de crédito diversa al organismo y tiene constituida una hipoteca que grava la casa habitación del derechohabiente.

CUADRO 7
FACTORES PARA LA DETERMINACIÓN DEL PUNTAJE PARA LA OBTENCIÓN DE UN
CRÉDITO PARA REDENCIÓN DE PASIVOS.

CONCEPTO	PUNTUACIÓN
PORCENTAJE DEL PASIVO CON RESPECTO AL VALOR DEL INMUEBLE.	<ul style="list-style-type: none"> • 5 puntos si es menor al 20%. • 4 puntos entre 21 y 40%. • 3 puntos entre 41 y 60%. • 2 puntos entre 61 y 80%. • 1 punto si es mayor al 81%.
ANTIGÜEDAD	<ul style="list-style-type: none"> • 1.5 puntos por semestre cotizado. • Máximo 60 semestres, igual a 90 puntos.
APORTACIÓN. (Con respecto al monto del pasivo).	<ul style="list-style-type: none"> • 5 puntos si es mayor al 40%. • 4 puntos entre 31 y 40%. • 3 puntos entre 21 y 30%. • 2 puntos entre 11 y 20%. • 1 punto si es el 10%.

PUNTUACIÓN ADICIONAL.

DEPENDIENTES ECONÓMICOS.	<ul style="list-style-type: none"> • 5 puntos por cónyuge, concubina o concubinario. • 2 puntos por primer hijo. • 2 puntos por segundo hijo. • 1 punto por tercer hijo. • 0 puntos a partir del cuarto hijo. • Los hijos deberán ser menores de 18 años o de 21 si son estudiantes acreditados.
CRÉDITO MANCOMUNADO	<ul style="list-style-type: none"> • 1.5 puntos por semestre cotizado. • Máximo 60 semestres, igual a 90 puntos.

Puntuación Mínima Requerida: 38 puntos.

CUADRO 8
DETERMINACIÓN DEL PUNTAJE PARA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA.

FACTORES

Puntuación Básica

FACTOR	BASE DE CALCULO
Individual.	<ul style="list-style-type: none"> • Semestre completo, laborado o cotizado al I.S.S.S.T.E. • 1.5 puntos por semestre cotizados. • Máximo 60 semestres, igual a 90 puntos.
Porcentaje del Pasivo con respecto al Valor del Inmueble.	<ul style="list-style-type: none"> • Monto del pasivo adquirido, siempre y cuando, éste no sea menor al 20% ni mayor al 81%. • Mayor puntaje si el pasivo es menor. • Menor puntaje si el pasivo es mayor.
Aportación del Trabajador Acreditado.	<ul style="list-style-type: none"> • Monto de la aportación voluntaria del trabajador para disminuir el adeudo, siempre y cuando ésta no sea inferior al 10 % del pasivo. • A mayor aportación, mayor puntaje. • A menor aportación, menor puntaje.

Puntuación Adicional

FACTOR	BASE DE CALCULO.
Crédito Mancomunado. El cónyuge, concubina o concubinario obtendrá un puntaje similar al del solicitante.	<ul style="list-style-type: none"> • Semestre completo, laborado y cotizado al I.S.S.S.T.E. • 1.5 puntos por semestre cotizados. • Máximo 60 semestres, igual a 90 puntos.
Dependientes Económicos. (Cónyuge, concubina, concubinario, hijos).	<p>Escala de Puntuación:</p> <p>Cónyuge, concubina o concubinario. 5 Primer hijo 2 Segundo Hijo 2 Tercer Hijo 1 4 en adelante 0</p> <ul style="list-style-type: none"> • Condiciones: Hijos menores de 18 años o 21 si son estudiantes acreditados.

Nota: El puntaje mínimo requerido para participar en el programa sería la establecida por la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda del ISSSTE, que se propone inicie con 38 puntos.

CUADRO 9
EJEMPLO DE LA DETERMINACIÓN DEL PUNTAJE PARA LA REDENCIÓN DE PASIVOS.

Datos Generales.

Juan Solorzano Villegas	R.F.C. SOVJ51113
Salario Mensual: \$ 1,206.00	Saldo S.A.R. (Vivienda). \$ 1,800.00

PUNTUACIÓN BÁSICA.

FACTOR	BASE DE CALCULO	OPERACION	PUNTOS
Individual.	Semestre Completo, laborado y cotizado al I.S.S.S.T.E. 1.5 puntos por semestre cotizado. Máximo 60 semestres, igual a 90 puntos.	Ejemplo antigüedad. 12 años $12 \times 2 = 24$ $24 \times 1.5 = 36$	36
Porcentaje del Pasivo con respecto al Valor del Inmueble.	<ul style="list-style-type: none"> • 5 puntos si es menor al 20%. • 4 puntos entre el 21 % y 40%. • 3 puntos entre el 41 y 60% • 2 puntos entre el 61 y 80 %. • 1 punto si es mayor al 80%. 	Pasivo Adquirido 90% 1 Punto	1
Aportaciones del Trabajador Acreditado.	<ul style="list-style-type: none"> • 5 ptos. si es mayor al 40% del pasivo. • 4 ptos. entre el 31 % y el 40% del p. • 4 ptos. entre el 21 y 30 % del p. • 2 ptos. entre el 11 y el 20% del p. • 1 pto. Si es el 10 % del pasivo. 	Aportación Trabajador 10% 1 Punto	1

SUBTOTAL PUNTUACION BÁSICA: 38.

Puntuación Adicional.

FACTOR	BASE DE CALCULO	OPERACION	PUNTOS
Crédito Mancomunado. El cónyuge, concubina o concubinario obtendrá un puntaje similar al del solicitante.	Semestre completo, laborado y cotizado al I.S.S.S.T.E. 1.5 puntos por semestre cotizados. Máximo 60 semestres, igual a 90 puntos.	Antigüedad cónyuge, Concubina o concubinario: 6 X 2= 12. 12 X 1.5 = 18	18
Dependientes Económicos (Cónyuge, concubina, concubinario, hijos).	Escala de Puntuación: Cónyuge 5 1er. Hijo 2 2do Hijo 2 3r. Hijo 1 4 en adelante 0 Hijos menores de 18 años o 21 si son estudiantes acreditados.	5 + 2 + 2 + 1 = 10	10

SUBTOTAL PUNTUACIÓN ADICIONAL: 28.**TOTAL DE PUNTOS: 66.**

Nota: El puntaje mínimo requerido para participar en el programa sería la establecida por la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda del ISSSTE, que se propone inicie con 38 puntos.

5.1.1. RESUMEN DE CREDITOS OTORGADOS POR EL FOVISSSTE EN EL PERIODO 1973 - 1997.

La Ley del ISSSTE, el reglamento de prestaciones económicas y los procedimientos del Fondo de la Vivienda del ISSSTE, desde que el organismo comenzó a operar en 1973 y básicamente hasta el año de 1991, sufrieron diversas modificaciones y adecuaciones conforme fueron cambiando las condiciones económicas y políticas del país, es decir, desde que este órgano desconcentrado del ISSSTE, construía los tan renombrados módulos sociales en su inicio y financiaba la adquisición de las viviendas (la llamada vivienda financiada), hasta los esquemas de vivienda cofinanciada. En este lapso, el Fondo abrió y diversificó sus esquemas de tal forma que cualquier derechohabiente con más de dieciocho meses de haber cotizado al FOVISSSTE, tuviese la oportunidad de acceder a un crédito acorde a sus necesidades y posibilidades, sin que se dejara de cumplir con la función social.

En este sentido y bajo las diversas líneas de crédito que operaba:

- La vivienda financiada
- Crédito para compra a terceros (vivienda nueva o usada)
- Crédito para redención de pasivos
- Crédito para la ampliación o mejora de vivienda
- Crédito a la palabra
- Crédito en cofinanciamiento
- Crédito en coinversión
- Crédito en autogestión.

El Fondo otorgó sus financiamientos, no obstante, que en el referido período no llegó a abatirse de forma significativa el rezago histórico, sin embargo ya se habían sentado las bases para brindar una mayor atención a la demanda existente y se había logrado atraer la atención e interés por parte de la derechohabiente no solo para recibir su crédito sino para participar activamente en la obtención de éste.

A partir de 1993-94, la Ley del ISSSTE, el reglamento de prestaciones económicas y los procedimientos del FOVISSSTE, tuvieron modificaciones sustanciales, que hasta hoy no solo han limitado y restringido la participación de la derechohabiente, sino que la han puesto al margen prácticamente (hablando del universo de alrededor de dos millones cien mil trabajadores al servicio del Estado cotizantes al FOVISSSTE), de la posibilidad real de acceder a un crédito que realmente satisfaga sus necesidades familiares de una habitación digna y decorosa, convirtiendo la función social en una atención exclusiva para la demandada de la élite de la burocracia.

En consecuencia, durante el período que comprende los años 1973-1997, el FOVISSSTE ha otorgado créditos por un monto de \$11,000'000,000.00 aproximadamente, los cuales se desglosan en diversos rubros.

5.2. PROBLEMÁTICA ACTUAL DEL FONDO DE VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Con motivo de los cambios substanciales que ha tenido el país en los últimos años, derivados en gran medida de la aplicación de una serie de políticas económicas alejadas de la realidad social y económica de nuestro país, lo cual se vio traducido en lo que se refiere al tópico de la habitación, en la escasez de recursos destinados a la construcción de viviendas de interés social; a su vez, el esquema de vivienda del gobierno federal se ha visto igualmente afectado en atención a que se está dando una sensible contracción en las estructuras del Gobierno, por lo que es necesario proponer y encontrar alternativas que optimicen el funcionamiento del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y los sistemas de financiamiento de vivienda para sus derechohabientes, para evitar que esta prestación otorgada a los trabajadores al servicio del Estado sea ineficaz o inaplicable, debido a que esto ocasionaría una escalada de repercusiones de todos niveles, provocando en forma adicional la desestabilización política, económica y social del país.

Bajo este contexto, el Fondo de la Vivienda del ISSSTE, debe abocarse básicamente a establecer las directrices para la optimización de sus líneas de crédito, para de esta forma fungir como un organismo promotor de la vivienda de los trabajadores al servicio del Estado y ser un organismo rector en su ámbito de competencia, que para su adecuado funcionamiento y el

irrestringido cumplimiento de sus metas, debería apoyarse, en cuanto a su aspecto operativo, en las instituciones bancarias.

En este mismo orden de ideas, y en relación a los fines que persigue el presente trabajo de investigación, es decir, para estar en condiciones de obtener una serie de resultados funcionales y operativos en óptimas condiciones de cumplimiento de la demanda que tiene el FOVISSSTE, los proyectos de financiamiento para la vivienda de los trabajadores al servicio del Estado, deben incluir los siguientes esquemas.

5.3 EL FIDEICOMISO COMO INSTRUMENTO DE APOYO PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS Y PROGRAMAS DE VIVIENDA.

El fideicomiso es un contrato de naturaleza mercantil que es conceptualizado por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en los siguientes términos:

"En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria."

Desde el punto de vista doctrinal, el contrato de fideicomiso es definido por el maestro Oscar Vázquez del Mercado de la siguiente forma:

"El fideicomiso ...es un contrato de naturaleza mercantil, en virtud del cual una persona llamada fideicomitente destina bienes para la consecución de un fin lícito determinado y recomienda la realización de los actos para lograr tal fin, a otra persona llamada fiduciario, quien necesariamente, conforme al artículo 350, debe ser una institución de crédito. El fin del fideicomiso puede ser de cualquier índole, en tanto que los actos que por el mismo se ejecutan sean lícitos". 83

Con base en las anteriores definiciones del contrato de fideicomiso, encontramos que en el mismo se presentan tres elementos personales a saber:

- a) Fideicomitente.- Es la persona física o moral que constituye unilateralmente el fideicomiso y por ende destina ciertos bienes para la realización del mismo.
- b) Fideicomisario.- Persona física o moral que designa el fideicomitente para recibir los beneficios del fideicomiso; si bien no es parte esencial en el acuerdo de voluntades que da origen al fideicomiso, sí lo es para la realización de los fines del mismo.
- c) Fiduciario.- Institución bancaria autorizada para fungir como tal, a la que se encomienda la realización del fin establecido en el fideicomiso por el fideicomitente.

La particularidad de este contrato y su aplicación dentro del marco legal del Fondo de la Vivienda del ISSSTE, deriva principalmente de lo establecido en los artículos 149 y 150 fracción X, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en donde se consignan las facultades del Instituto y por ende del Fondo de la Vivienda, para celebrar los contratos que considere necesarios para la prestación del servicio y el cumplimiento de sus funciones. Por lo tanto el ISSSTE puede celebrar cualquier tipo de acuerdo de voluntades, en este caso los contratos de fideicomiso que se pudieran requerir.

En el plano operativo y con el objeto de que los proyectos de construcción de vivienda para grupos organizados que aporten la tierra sean eficientes, así como que los créditos que para el efecto se otorguen sean recuperados por el organismo de una forma eficaz, considero necesario que la administración y cobranza de los recursos se lleve a cabo a través de la figura del fideicomiso, concretamente mediante un fideicomiso de inversión, administración y garantía.

De esta forma se transparentaría la contratación, pago, supervisión y ejecución de las obras. Asimismo contratando con el fiduciario el control y recuperación de los créditos, el FOVISSSTE no tendría este problema, el cual a través de los años se ha comprobado que es ineficaz y deficiente.

Si bien es cierto que el costo de un fideicomiso es bastante oneroso, también lo es que resulta mucho más caro el no

recuperar los recursos erogados y caer en una mínima revolvencia de fondos para continuar otorgando créditos, ya que en esencia así es como debería operar el FOVISSSTE, independientemente del dinero que capta de las aportaciones del sistema de ahorro para el retiro.

Cabe destacar que el fideicomiso no calificaría a los solicitantes ni otorgaría los créditos, simplemente administraría y garantizaría el pago de estos, los cuales previamente ya habrían sido aprobados por el FOVISSSTE.

5.4. LA COPARTICIPACION DEL FONDO DE LA VIVIENDA DEL ISSSTE Y EL FONDO DE OPERACIÓN Y FINANCIAMIENTO BANCARIO A LA VIVIENDA (FOVI), BANCO DE MÉXICO.

Como bien sabemos, uno de los problemas más agudos para la construcción y venta de casas habitación de interés social es la escasez de recursos y básicamente los créditos a largo plazo, ya que la banca, por los problemas económicos que ha atravesado el país, se niega a otorgar financiamientos con recursos propios y a servir de puente para llevar a cabo programas de esta naturaleza, con dinero del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), Banco de México, en virtud de la dificultad que representa la recuperación de los créditos con el consecuente resultado final de tener una importante cartera vencida.

Sin embargo considero que aún quedan muchos caminos por abrir, siendo uno de los más viables el que el propio FOVISSSTE, sea el operador de una buena parte de los recursos del FOVI.

En esencia el problema radica en que la Banca en general y el FOVI, tienen el temor de no recuperar sus créditos, tal y como como se ha expuesto, y esto es totalmente válido, toda vez que el FOVI tiene el compromiso de pago de los recursos que aplica, dado que estos provienen de organismos internacionales y son subsidiados por el gobierno federal con tasas preferenciales.

Sin embargo, el FOVISSSTE pudiera fungir como un excelente mediador de los recursos del FOVI, al tener la demanda suficiente para la aplicación de los recursos y al contar con la facultad que le otorga la Ley del ISSSTE, para descontar por nómina a aquellos trabajadores al servicio del Estado los pagos quincenales para amortizar el préstamo que se les hubiese otorgado para la construcción o adquisición de vivienda.

Para el caso particular del FOVISSSTE, el descuento mínimo para amortizar el crédito hipotecario es del 25% sobre el salario básico del trabajador, de conformidad con lo establecido en el artículo 64 de la propia Ley del ISSSTE.

En caso de que pudiera darse la coparticipación del FOVISSSTE y el FOVI, podrían obtenerse grandes beneficios para todas las partes, entre los que destacarían:

1. El FOVISSSTE contaría con una gran cantidad de recursos para destinarlos a la construcción y adquisición de vivienda por parte de sus derechohabientes, amén de los ingresos que percibe a través del Sistema del Ahorro para el retiro (vivienda) y de la recuperación de sus créditos.
2. El costo de la intermediación que cobran las instituciones de crédito se abatiría sensiblemente, en virtud de que el FOVISSSTE, al no perseguir fines de lucro únicamente cobraría los gastos de administración, los cuales no serían muy elevados para el acreditado, quien finalmente cubre todos los conceptos directos o indirectos relativos a la construcción o adquisición de su vivienda.
3. No habría cartera vencida en el pago de los créditos que otorgara el FOVISSSTE con recursos del FOVI, en virtud de que al hacer la retención de pago el patrón (gobierno federal) al trabajador y enterar este al FOVISSSTE, este último haría lo propio con el FOVI.
4. Los promotores privados de vivienda al contar con un mercado real con mayor poder adquisitivo y más accesible, estarían en posibilidad de reducir los costos de las viviendas o bien de ofrecer un mejor producto, al no tener que pagar comisiones y gastos de administración tanto a los bancos de primer piso como al propio FOVI.

5. Llevando a cabo algunas modificaciones al actual esquema de otorgamiento de crédito del FOVISSSTE, los cuales analizaremos más adelante, todos los trabajadores serían sujetos de crédito y obtendrían este de una forma rápida y expedita, de acuerdo al procedimiento aplicable.
6. Se abatiría considerablemente el déficit de vivienda que existe para trabajadores del sector público.
7. Se reactivaría de una forma muy importante la industria de la construcción, generando una gran cantidad de empleos directos e indirectos.
8. El FOVI aplicaría sin mayor problema sus recursos y no tendría subejercicios recurrentes al no haber mercado ni demanda de estos recursos por motivos ya conocidos.
9. Los plazos de amortización de los créditos entre el FOVISSSTE y el FOVI, son totalmente compatibles, ya que ambos son a 30 años y los porcentajes de afectación de los ingresos de los beneficiarios para el pago de los financiamientos son similares.

Por los beneficios señalados de la muy posible coparticipación de FOVISSSTE y el FOVI, considero que bien vale la pena adecuar la legislación del ISSSTE vigente, para que el INSTITUTO a través del FOVISSSTE, canalice recursos del FOVI, para destinarlos al financiamiento para la adquisición y construcción de vivienda por parte de sus derecho habientes.

Cabe destacar que en este supuesto no se afectaría ni intervendría otro ordenamiento como pudiera ser la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, toda vez que no se alteraría el presupuesto del FOVISSSTE, ya que únicamente el Organismo administraría los recursos que solicitara el derechohabiente y los que financiara el FOVI.

5.5. MODIFICACION DE LA LEGISLACION VIGENTE Y ADECUACION DE LAS REGLAS Y PROCEDIMIENTOS PARA EL OTORGAMIENTO DE CRÉDITO.

Anteriormente ya se hizo la presentación del esquema, mediante el cual se evalúan a los solicitantes de crédito para determinar si son sujetos del financiamiento por parte del FOVISSSTE, el cual desde mi particular punto de vista no es aplicable, en virtud de que definitivamente rompe con los objetivos primordiales del crédito para vivienda consignados en el artículo 100, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado que a la letra dice:

“Para los fines a que se refieren las fracciones XI, inciso f) del apartado B del artículo 123 constitucional; el inciso h) de la fracción VI del artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y las fracciones XIII y XIV del artículo 3° de esta Ley, se constituirá el Fondo de la Vivienda que tiene por objeto:

- I. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente, mediante préstamos con garantía hipotecaria o bien a través del otorgamiento de una garantía personal, en los casos que expresamente determine la Comisión Ejecutiva. Estos préstamos se harán por una sola vez.
- II. Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores que carezcan de ellas, y
- III. Los demás que esta ley establece”.

El FOVISSSTE, con los procedimientos vigentes en definitivo no da cabal cumplimiento a sus principios primordiales ya que actualmente funciona como una “institución de crédito”, alejándose de su objeto principal que es el de brindar una función social, ya que atiende exclusivamente a aquellos trabajadores al servicio del Estado que de acuerdo a su edad e ingresos puede amortizar el crédito que le llegase a otorgar el FOVISSSTE.

Aquí es cuando se llega al conflicto de la función social, puesto que en ningún momento y mucho menos en documento alguno se habla de un monto mínimo de crédito y me refiero a aquella suma de dinero que cubra el costo de una vivienda digna y decorosa, así como a la edad máxima para recibir este beneficio.

En este sentido estamos hablando que los trabajadores con ingreso pequeño, son sujetos de crédito, pero por un monto muy inferior al valor real de una vivienda de interés social, en virtud de que su capacidad de pago no es suficiente para amortizar un crédito suficiente para los fines comentados, en el plazo máximo de 30 años.

En el mismo supuesto se encontraría un trabajador entre los 45 y 50 años de edad con un ingreso bajo, sin importar el monto de las aportaciones que tenga constituidas a su favor en el FOVISSSTE, antigüedad en su empleo o bien los depósitos que para el concepto de vivienda tenga en el Sistema de Ahorro para el Retiro. Es importante señalar que en ambos casos no se considera el número de hijos o de dependientes económicos para obtener la prestación.

Con estos dos sencillos ejemplos se demuestra fehacientemente que el ISSSTE a través del Fondo de la Vivienda, no cumple eficaz y eficientemente con su objeto y social ya que con el sistema actual hay una evidente discriminación hacia el que menos tiene y para las personas en edad madura con bajos ingresos.

De ninguna manera se trata de regalar el dinero o las viviendas a los trabajadores, únicamente se trata de otorgar efectivamente la "prestación" de carácter social al trabajador que más lo requiera partiendo del principio básico del "derecho a la vivienda", consignado en nuestra carta magna y de la necesidad de cada individuo.

En este contexto deben operarse sistemas de evaluación que atiendan a la necesidad de la persona y la familia y dejar en un segundo plano el aspecto de finanzas, financiero o de número, ya que esto no es aplicable en una sociedad como la nuestra.

Si el planteamiento fundamental del Instituto es el de recuperar el crédito a como de lugar, puede atenderse la demanda de las personas de mayor edad y las que tienen necesidades familiares apremiantes sin considerar el ingreso, a través de un preregistro de solicitantes de crédito, el cual iría ordenando todas las solicitudes por prioridades, de tal suerte que solo resultaran beneficiados aquellos que tienen urgencia de recibir la prestación, o bien que tuviesen un tiempo considerable laborando en el sector público.

Es absurdo pensar e instrumentar un sistema de "seguridad social", en base a la edad y capacidad de pago de un trabajador, pues en primer lugar, nadie tiene la vida comprada, así que un joven puede fallecer antes que una persona de edad avanzada o quedar desempleado e imposibilitado para cubrir su crédito. En virtud de esto no existe una base sólida para sostener el actual esquema de otorgamiento de crédito del FOVISSSTE, puesto que en ningún momento la recuperación de los créditos está garantizada al 100%.

Por lo expuesto, el abanico de posibilidades y alternativas puede abrirse a toda la derechohabencia, únicamente se priorizaría la atención por necesidades y antigüedad en el empleo, y para garantizar el pago, contratar seguros con cargo al acreditado que

podieran cubrir el pago de la deuda contraída en caso de fallecimiento o invalidez. En este último punto me refiero a la contratación de un seguro con una compañía de seguros, ya que en la actualidad opera en el Instituto la figura del autoseguro, el cual no es más que una afectación de las reservas actuariales del propio Organismo.

La atención a "toda la derechohabencia", desde luego debe tener su restricción y un mínimo de cotizaciones al FOVISSSTE al Sistema de Ahorro para el retiro, para ser sujeto de crédito.

Si nos abocáramos a realizar un estudio sobre la movilidad que se da dentro de la burocracia encontraríamos que esta tiene una variación impresionante y básicamente por un solo factor "la prestación del crédito hipotecario".

Definitivamente es imprescindible que existan mecanismos que limiten al acceso al financiamiento, pero no de la forma en hoy día se hace a través del sistema de puntaje, puesto que éste prácticamente niega la posibilidad de ejercer este derecho.

Considero que una ampliación al plazo establecido en el artículo 103 fracción I de la ley del ISSSTE, que a la letra dice:

"Los recursos del Fondo se destinarán:

I. El otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares de depósito constituidos a su favor por mas de 18 meses en el Instituto".....

A un período de cinco años de aportaciones, permitiría identificar perfectamente el universo de los derechohabientes, al no ser este tan variable. Asimismo permitiría ordenar prioridades como se ha señalado y se eliminaría la aplicación del sistema de puntaje que viene siendo un segundo candado para no dar créditos.

Incrementando el período de aportaciones a 5 años como mínimo para ser sujeto de crédito, se eliminaría en términos reales un número importante de burócratas que solamente ingresan al sector público para obtener este beneficio, aún sin necesitarlo y se acabaría con el coyotaje que se presenta en diversas instancias tanto sindicales como institucionales.

Resumiendo las propuestas, el preregistro de solicitantes de crédito captaría el universo de los trabajadores con más de 5 años de cotizar al Instituto, lo cual permitiría tener identificada a la derechohabencia (más estable), de acuerdo a sus posibilidades y necesidades de vivienda y atenderla a través de una secuencia de prioridades. De otra forma una burocracia flotante y desconocida nunca permitirá abatir en términos reales las necesidades de vivienda.

5.6. EL FOVISSSTE COMO ORGANO PROMOTOR DE VIVIENDA.

El Fondo de la vivienda del ISSSTE a partir de 1990 y particularmente después de 1993, con las modificaciones que sufrió la ley en ese año, como se comentó anteriormente, se ha convertido en una "institución de crédito", selectiva, de interés social, alejándose por completo de una función que sobre todo hasta 1990 venía haciendo, la de "promotor de vivienda de interés social".

Bien es cierto que las instituciones de gobierno son pésimas administradoras, por múltiples motivos, pero también lo es, que en materia de seguridad social son creadas por algo y para un fin específico.

La rama de la construcción tiene un gran número de materias que concurren en su operación y ejecución, lo cual sin duda requiere de especialistas. De esto no queda excluida la vivienda de interés social.

Por ello, al no haber en nuestros días un órgano rector eficaz de ésta actividad, la misma se ha desvirtuado totalmente de lo que en esencia debe ser y en particular la vivienda de interés social.

En este sentido el FOVISSSTE debe ser un apoyo muy importante para la derechohabencia que quiera y pueda construir sus viviendas. Asimismo para aquellos que desean adquirir casa

terminada, nueva o usada debe fungir como un consultor, de lo que mas pudiera convenir a los beneficiarios de los créditos, sobre todo atendiendo a la necesidad de la familia.

A este respecto es indispensable analizar si las casas habitación actuales son satisfactoras reales en función de higiene, privacidad y espacios mínimos que requiere el ser humano para su desenvolvimiento.

La vivienda de interés social hoy, definitivamente no es un auténtico satisfactor de las necesidades familiares. En términos generales, la superficie de cada unidad es absurda, así como el número de recámaras.

No puede concebirse una vida y un desarrollo normal en las viviendas actuales, dado sus espacios tan reducidos (generalmente 45 m² incluyendo muros), dos recámaras que provocan el hacinamiento de los miembros de la familia y la promiscuidad, ya que al crecer la familia y tener hijos de diferente sexo, con el tiempo ya no deben compartir el mismo espacio privativo. Esto es independiente del nulo espacio con que se cuenta para closets y mucho menos con ellos, por ser catalogados de "lujo e incosteables".

Los acabados por supuesto de cemento pulido en pisos, paredes en muchos casos de block aparente y una tarja en la cocina, no ofrecen o no dan en lo más mínimo, la imagen o impresión de algo digno y decoroso.

Es precisamente aquí donde el Fondo de la Vivienda debe ser promotor y rector de una auténtica vivienda para sus derechohabientes, estableciendo mínimos en cuanto a superficie, calidad, especificaciones y características que deben tener los inmuebles. Amén de solicitar y contar con el apoyo gubernamental a nivel federal, estatal y municipal, para obtener tierra, servicios y subsidios para el desarrollo de vivienda con un importante abatimiento de costos que redundarían a nivel nacional en mejores productos para los adquirentes.

Los promotores privados al disponer de los referidos apoyos y de la gestoría del FOVISSSTE, eliminarían gastos que obviamente repercutirían cuando menos, en viviendas de mayor superficie y de mejor calidad.

Es indispensable aprovechar el aparato burocrático que implica el FOVISSSTE y la experiencia de su personal en este sentido para propiciar las condiciones idóneas para que el comprador obtenga realmente un satisfactor y no un paleativo como hasta ahora se ha venido dando.

En ningún momento se pretende que el FOVISSSTE construya directamente las viviendas, porque este esquema en su momento fue un grave problema para la institución, sino que coordine y apoye las acciones de grupos que deseen edificar sus viviendas, señalando y deslindando la responsabilidad de cada una de las partes en la ejecución de los proyectos.

Por supuesto que la concurrencia de diversas partes dificulta la implementación de obras y proyectos y no se trata de hacer las grandes casas habitación, para las personas de escasos recursos, pero sí es menester realizar las cosas bien, en este caso viviendas con un plus indexado a las condiciones del país en cualquier tiempo, de tal suerte que en el mediano o largo plazo lo que se edifique sea finalmente un ahorro para el país y no una carga, como puede verse en diversos conjuntos o módulos habitacionales a lo largo y ancho del país.

Por otra parte es de suma importancia que cada vivienda esté construída con un mínimo de calidad, para que implique reducidos costos de mantenimiento tanto preventivo como correctivo y para que pueda ser enajenada a terceros con una plusvalía adecuada o reciclada las veces que sea necesario, sin mayores problemas, de acuerdo a la propuesta que mas adelante analizaremos.

5.7. LA CREACIÓN DE LA LINEA DE FINANCIAMIENTO “CREDITO PROGRESIVO”.

Como se ha señalado en este capítulo, no existe una clara definición en cuanto a montos mínimos de financiamiento para la adquisición de una vivienda a través del Fondo de la Vivienda del ISSSTE. En el mismo sentido no hay una norma específica del propio Instituto sobre lo que debe ser una vivienda digna para sus

derechohabientes, al funcionar únicamente como banco de interés social.

Esta falta de lineamientos finalmente ha generado una especie de anarquía en el mercado de vivienda (no me refiero a la ley de la oferta y la demanda), lo cual ha orillado a las familias de escasos recursos a adquirir la casa habitación que sea, para "sufragar" su necesidad de habitación.

En virtud de esta situación y ante la necesidad de atender también las demandas de trabajadores al servicio del Estado cuyas familias estén conformadas exclusivamente por el cónyuge, o en vísperas de contraer matrimonio y si carecieren de recursos para adquirir viviendas para un mayor número de personas, considero que sería viable concederles una línea de crédito para adquirir una vivienda pequeña pero digna, en principio, de acuerdo a sus requerimientos como pareja y que permitiera al acreditado ir accediendo con el transcurso del tiempo a otros u otros inmuebles de acuerdo al crecimiento de la familia, bajo los siguientes supuestos básicos:

- 1) El crédito sería para la adquisición de una vivienda (de conformidad con las características y especificaciones que al respecto emitiera el FOVISSSTE), muy económica y a la que tuvieran fácil acceso los matrimonios jóvenes sin hijos y cuyo titular de los derechos cubriera los requisitos de ley y el propuesto en este trabajo (una antigüedad como cotizante de 5 años como mínimo).

2) La escrituración del inmueble sería con reserva de dominio a favor del Instituto a fin de que este se encontrara en posibilidad de disponer de la vivienda por cualesquiera de las causales de rescisión que se establecieran en el contrato respectivo o cuando el beneficiario solicitara una ampliación de crédito para adquirir una vivienda más grande con motivo del nacimiento del primer hijo.

Esto operaría sucesivamente hasta el tercer hijo o bien cuando el segundo sea de sexo diferente al primero.

3) Se establecería un mínimo de dos años para poder solicitar una ampliación de crédito para adquirir otra vivienda, con motivo del nacimiento del primer hijo. Este mismo plazo se aplicaría para los hijos subsecuentes, hasta el tercero.

4) Bajo este esquema el Instituto atendería a la derechohabencia en función de la necesidad de la familia y con base en el otorgamiento de un satisfactor real, sin menoscabo del patrimonio del propio Fondo de la Vivienda y del plazo máximo que se establezca para la amortización del crédito.

5) La vivienda que dejara de ocupar el derechohabiente, FOVISSSTE la pagaría a éste de acuerdo a valor de avalúo comercial, descontándose el monto del adeudo que aún debiera del crédito hipotecario.

- 6) Los recursos remanentes que obtuviera el trabajador, derivados de la transacción señalada en el punto que antecede, se aplicarían al pago del enganche de la nueva vivienda. Para que el derechohabiente pueda tener efectivamente un ahorro y recursos para el pago inicial de otra casa, se proponen los plazos señalados en el inciso 2.
- 7) La vivienda desocupada se reacondicionaría y se enajenaría a favor de otro derechohabiente que reuniera el perfil específico para el primer paso de esta línea de crédito, de acuerdo al precio comercial que arrojará el avalúo respectivo.

Con esta propuesta habría un reciclamiento de las viviendas en sus etapas, hasta que se llegara a tener el tercer hijo en la familia o se tuvieran dos de sexo diferente y se evitaría el abandono de casa que se da en la actualidad y el fenómeno que se denomina "vivienda ociosa"

El patrimonio del Fondo no se vería afectado, ya que tendría constantemente actualizados los valores de recuperación de sus recursos, básicamente por la indexación de sus créditos a salarios mínimos generales vigentes en el Distrito Federal y por la actualización de los valores de vivienda para venta nueva o reventa prácticamente en períodos bienales hasta la fase final de esta línea de crédito.

Lo anterior es independiente de la tasa de interés que cobra el Instituto por el financiamiento.

En ningún momento se otorgaría un doble o triple crédito, ya que la línea de financiamiento sería crédito progresivo, hasta llegar a otorgar el satisfactor definitivo al trabajador.

Para la implementación de este sistema y de las demás propuestas es necesario aprovechar los recursos humanos y materiales del FOVISSSTE, los cuales tienen un costo operativo mucho mas bajo que el esquema de fideicomiso que consigna la propia legislación vigente.

5.8. VENTAJAS DE LA PROPUESTA.

Una vez que el FOVISSSTE aplicara en conjunto las políticas y proyectos contenidos en este apartado, , se lograría que el propio Fondo de Vivienda de los Trabajadores del Estado se volviera funcional y óptimo para satisfacer las necesidades de vivienda de sus derechohabientes, por lo que considero que las propuestas de este capítulo, tienen una serie de ventajas sobre las condiciones actuales de asignación de créditos y del funcionamiento del FOVISSSTE, pudiendo establecer esas ventajas en los siguientes términos:

1. Se apoyaría y fomentaría la construcción de vivienda de interés social, por parte del sector privado, ya que existirían facilidades para la comercialización de este tipo de inmuebles,

y por lo cual en forma directa se participaría en la reactivación económica que nuestro país necesita.

2. Cada trabajador adquiriría la vivienda que cubriera sus necesidades en cuanto a ubicación, dimensiones (considerando el ámbito del interés social), características, unifamiliar, multifamiliar, etc.
3. Los recursos del Fondo se optimizarían sensiblemente, toda vez que, como se ha señalado, los créditos resultan ser un tanto pequeños, por lo que se beneficiaría a un mayor número de derechohabientes.
4. La función social del Instituto no se afectaría, ya que este continuaría otorgando un plan accesible para que los trabajadores de escasos recursos puedan obtener un bien de esta naturaleza.

CONCLUSIONES

1. La vivienda es una de las principales banderas de la gesta social de principios de siglo que fue recogida por los gobiernos posteriores a la Revolución Mexicana y asimilada como parte esencial del programa de prácticamente todos los gobiernos que han dirigido los destinos de nuestro país; esto deriva de la exigencia y necesidad social de tener un lugar en donde satisfacer las mínimas necesidades humanas que el concepto de vivienda engloba.
2. El derecho social como rama del derecho que otorga un manto protector especial a las clases más desprotegidas y débiles, se ha establecido como una rama especial para el otorgamiento de la vivienda en México, mediante distintos esquemas de asignación, tomando en cuenta las características económicas y sociales de los solicitantes, lo cual ha desvirtuado la función social de las instituciones cuyo objeto es este, sobre todo a últimas fechas.
3. La vivienda como derecho de las personas se encuentra elevado a la categoría de garantía individual en el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por consiguiente, se impone al Estado el deber jurídico y la obligación de dar cumplimiento a esta garantía constitucional; tal y como está redactada la citada garantía, la misma engloba una caracterización dual, por un lado se

trata de una garantía de igualdad, mientras que por otro lado, es una garantía de derecho social.

4. El aspecto reglamentario de la garantía de vivienda, se encuentra contemplado en el artículo 123 inciso F de la propia Constitución General de la República, y en consecuencia, es recogido tanto en el contenido de la Ley Federal del Trabajo, como en la Ley Federal de los Trabajadores del Estado y en la propia Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, y por lo mismo se establece como obligación de la clase patronal, y del Estado en su caso, la de proporcionar a sus empleados la vivienda digna y decorosa que consagra el artículo cuarto constitucional.
5. El cumplimiento de la obligación de proporcionar vivienda digna a los trabajadores al servicio del Estado asume una trascendencia especial en el año de 1972, con la creación del Fondo de Vivienda del ISSSTE, el cual se establece como el organismo encargado de satisfacer esta necesidad de vivienda de los trabajadores burocráticos, objetivo que se cumple mediante un sistema de financiamiento destinado a la obtención de un crédito hipotecario enfocado a la adquisición y construcción de una vivienda.
6. El término vivienda puede ser asimilado, desde el punto de vista del lenguaje, como el de morada, habitación o género de vida, sin embargo, para efectos del presente trabajo,

destaca que la vivienda de interés social es entendida como el espacio destinado a la habitación de personas de escasos recursos y que es adquirida por estas mediante la utilización de esquemas crediticios en condiciones preferenciales.

7. La vivienda de interés social implica la participación del Estado en el financiamiento y eventualmente en la construcción de unidades habitacionales en donde se pretende que varias familias tengan un espacio físico habitacional con, cuando menos, las condiciones mínimas de habitabilidad, seguridad, higiene y esparcimiento que una persona y su familia requiere para un desarrollo sano e integral.

8. Desde la época del Partido Liberal Mexicano de los hermanos Flores Magón se consideraba que la clase patronal se encontraba directamente involucrada en la obligación de proporcionar una vivienda digna a sus trabajadores; esta concepción llevó, con el paso del tiempo, a la creación de los organismos estatales destinados a la administración de fondos para la vivienda de los trabajadores, los cuales se encargan de sustituir a los patrones en la construcción de unidades habitacionales y en la administración de los recursos destinados al otorgamiento de esta prestación, limitando la participación del patrón a la retención y pago de las cuotas de sus trabajadores; los tres organismos mas sobresalientes en este sentido son el INFONAVIT, el FOVISSSTE, y el FOVIMI.

9. En la actualidad la falta de vivienda se ha convertido en un problema debido a que no ha sido posible satisfacer en su totalidad la enorme demanda que de esta se tiene en nuestro país y específicamente en nuestra ciudad; las principales causas de esta problemática es el aumento descontrolado de la densidad poblacional, sobre todo en las zonas urbanas, lo cual a su vez, ha generado un considerable número de asentamientos irregulares que, evidentemente, no cumplen con las condiciones mínimas de higiene, habitabilidad y esparcimiento que se requiere para el adecuado desarrollo y cohabitación de una persona y su familia.

10. El aspecto económico de la problemática de la falta de vivienda es esencial debido a que al existir una enorme demanda de habitación, el costo de esta y del terreno dentro de las zonas urbanas, se ve aumentado como consecuencia de la ley de la oferta y la demanda, por lo que las viviendas se vuelven inalcanzables por los grupos sociales de la población con bajos recursos económicos, los cuales son finalmente, los mas necesitados del cumplimiento de este derecho constitucional.

11. La operación del FOVISSSTE, aunque un tanto limitada, se establece mediante la asignación de créditos individuales con base en el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, con el objeto de que los derechohabientes de este Fondo adquieran o construyan una vivienda acorde con sus necesidades y posibilidades reales; el otorgamiento de los

créditos implica el cumplimiento de una serie de requisitos y trámites que, mediante un sistema de calificación de puntaje, determina los candidatos más viables para acceder a la asignación de un crédito, tomando en cuenta básicamente el salario y posteriormente, la antigüedad laboral, el estado civil, el número de dependientes económicos y la posibilidad de pagar una aportación inicial para el pago del enganche y gastos de escrituración.

12. La limitación económica del FOVISSSTE es consecuencia de una continua descapitalización derivada de un esquema de financiamiento hipotecario para los trabajadores que operó durante muchas décadas, mediante el cual no se recuperó el capital real que prestó a los trabajadores, por lo cual, en la actualidad las pocas posibilidades que tiene de seguir cumpliendo con su misión, se ven menguadas por la excesiva demanda de créditos para vivienda que día con día solicitan sus derechohabientes.
13. Con base en la necesidad de créditos para satisfacer la demanda de los trabajadores burocráticos y tomando en cuenta las alternativas de operación del FOVISSSTE, es necesario establecer nuevas directrices de financiamiento mediante las cuales se dé cumplimiento real a la demanda de vivienda, ya que solo así, el FOVISSSTE podrá continuar con su objeto, dando cumplimiento, en última instancia, a la garantía individual de vivienda consagrada en el artículo cuarto constitucional.

BIBLIOGRAFÍA

- Apuntes para la Historia de la vivienda obrera en México, Ed. INFONAVIT, México, 1992.
- Beveridge Sir William, citado por Manuel Alonso Olea en Instituciones de Seguridad Social, Ed. Civitas, Madrid, 1983.
- Blanquet, Eduardo. Historia Mínima de México. 7ª Reimpresión, Ed. El Colegio de México, México, 1983.
- Briceño Ruíz, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Ed. Harla, México, 1987.
- Catalán Valdés, Rafael. Las Nuevas Políticas de Vivienda. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- "Coloquio El Desarrollo Urbano en México". Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984, Velázquez de la Parra, Manuel. La Situación de la Vivienda Urbana en México.
- Coulomb, René, y María Emilia Herrasti Aguirre. "Espacios y actores sociales de la autogestión urbana en la ciudad de México", en Dinámica urbana y procesos socio-políticos, Ed. UAM, México, 1997.

- Cruz Rodríguez, María Soledad. "Las tierras ejidales y el proceso de poblamiento", en Dinámica urbana y procesos socio-políticos. Ed. UAM, México, 1997.
- Cruz Rodríguez, María Soledad. "Políticas agrarias en la periferia ejidal de la Ciudad de México", en Pobreza, condiciones de vida y políticas sociales, Ed. U.A.M., México, 1995.
- De Buen Lozano, Néstor. Derecho del Trabajo. T. I., 6ª Edición, Ed. Porrúa, México, 1986.
- De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. I., 9ª Edición, Ed. Porrúa, México, 1989.
- DUHAU, Emilio. "Estado benefactor, política social y pobreza", en Pobreza, condiciones de vida y políticas sociales, Ed. UAM, México, 1995.
- Flores Velazco, Guillermo. "Vivienda popular y financiamiento" en Democracia y Desarrollo Urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, No. 6, Ed. Antártica, México, 1993.
- "Ley sobre Casas de Obreros y Empleados Públicos", Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chihuahua, - 1-XI-1906. En Remolina Roqueñi, Felipe. El Artículo 123, México, 1974.

- Moreno Padilla, Javier. El Régimen Fiscal de la Seguridad Social. Ed. Themis, México, 1991.
- Narro Robles, José y Javier Moctezuma Barragan (Com.) La Seguridad Social y el Estado Moderno. Fondo de Cultura Económica IMSS-ISSSTE, México, 1992.
- Necesidades Esenciales en México. Vivienda, Situación Actual y perspectivas al año 2000, 4ª Edición, Ed. Siglo XXI Editores, México, 1990.
- Proyecto de Ley Sobre Contrato de Trabajo presentado al primer Jefe del Ejército Constitucional encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, Ciudadano Venustiano Carranza, por el Licenciado Rafael Zubarán Capmany Secretario de Gobernación, Imprenta del Gobierno Constitucional, Veracruz, 12-IV-1915.
- Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria. Mexicano: ésta es tu Constitución. Ed. Miguel Ángel Porrúa, 11ª Edición, México, 1997.
- Remolina Roqueñi, Felipe. El Artículo 123. México, 1979.
- Tarancena, Alfonso. Historia Extraoficial de la Revolución Mexicana. 3ª Edición, Ed. Jus, México, 1987.
- Vázquez del Mercado, Oscar. Contratos Mercantiles. 5ª Edición, Ed. Porrúa, México, 1994.

- Villagordoa, José Manuel. Marco Conceptual de la Seguridad Social, Conceptos Doctrinarios Contemporáneos de la Seguridad Social. Ed. CIESS, México, 1984.
- Villavicencio, Judith. "La política habitacional y las alternativas de vivienda para los pobres en la Ciudad de México", en Pobreza, condiciones de vida y políticas sociales, Ed. UAM, México, 1995.
- Villavicencio, Judith, y Ana María Durán. "Características territoriales de la zona metropolitana de la ciudad de México", en Dinámica Urbana y Proceso Socio-Políticos, Ed. UAM, México, primera reimpresión, 1997.
- Villavicencio Blanco, Judith. "Los organismos oficiales de vivienda en el Distrito Federal. Formas y alcances de la acción habitacional en los años 90", en Administración y Estrategias de fin de siglo, Editorial UAM, México, 1997.
- Zorrilla Arena, Santiago. 50 años de Política Social en México. Noriega Editores, Limusa, México, 1988.

LEGISLACION CONSULTADA:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con explicación de cada artículo.

Javier Moreno Padilla, Coordinador.

Ed. Trillas, México, 1998.

Legislación Federal del Trabajo Burocrático.

Comentarios y Jurisprudencia.

Disposiciones Complementarias.

Alberto Trueba Urbina.

Jorge Trueba Barrera.

Editorial Porrúa, México, 1997.

Ley del ISSSTE.

Ed. Delma

México, 1998.

Ley del Seguro Social.

Comentarios a los Artículos.

Javier Moreno Padilla.

Ed. Trillas, México, 1998.

Ley Federal del Trabajo.

Tematizada y Sistematizada.

Baltazar Cavazos Flores y otros.

Ed. Trillas, México, 1995.