

El problema habitacional y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

LIC. JESUS SILVA HERZOG F.

NOTICIA

El 1 de mayo de 1972, de acuerdo con lo preceptuado en las recientes reformas al artículo 123 de la Constitución General de la República y a diversos artículos de la Ley Federal del Trabajo, se instaló el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.¹ A propuesta del Presidente de México, la Asamblea General del Instituto, integrada por quince representantes del Gobierno federal, quince del sector de los trabajadores y quince del sector empresarial, nombró director general del Instituto al Lic. Jesús Silva Herzog F. A continuación se reproduce el texto del discurso pronunciado por el Director General del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores al momento de tomar posesión de su cargo.

TEXTO

En feliz coincidencia histórica nos reunimos hoy, 1 de mayo de 1972, para participar en el nacimiento del organismo que hará realidad una importante conquista obrera: el establecimiento de un sistema nacional para dotar de viviendas dignas a un número creciente de trabajadores. Culmina así un día dedicado a la clase obrera y a la vivienda obrera, durante el cual el señor Presidente ha hecho entrega de varios miles de casas de interés social.

El proceso a través del cual se dieron los pasos para conducirnos a este momento —de trascendencia indudable— es digno de reflexión profunda. A pesar de que, desde 1917, quedó consignado en nuestra Carta Magna el derecho del trabajador para disfrutar de una vivienda cómoda e higiénica, transcurrieron varios lustros sin que se pudiera atender tal necesidad de manera sistemática y organizada. Los gobiernos revolucionarios, a través de muy diversos mecanismos, han realizado, sobre todo en los últimos años, una importante tarea, utilizando fondos públicos y privados.

Sin embargo, se trata de un problema de magnitud tal que,

¹ Véase "El Fondo Nacional de la Vivienda", *Comercio Exterior*, México, febrero de 1972, p. 132, y la nota sobre la instalación del Instituto en la "Sección Nacional" de este mismo número de *Comercio Exterior*.

lejos de resolverse o disminuirse, se agrava todos los años. En 1970, la nueva Ley del Trabajo incluye diversos ordenamientos para tratar de avanzar en esta materia; aun cuando estableció algunas limitaciones a su campo de aplicación y provocó una cierta inquietud acerca de su cumplimiento, previsto después de transcurrido un breve lapso.

Para hacer frente al problema de modo más firme y eficaz, era necesario emplear nuevos procedimientos y sistemas con una actitud abierta de cambio, imaginativa y creadora. De esta manera, el ofrecimiento hecho por el señor Presidente durante la Reunión para el Estudio de la Vivienda, en junio de 1970 en San Luis Potosí, encuentra cabal cumplimiento. Es en el seno de la Comisión Nacional Tripartita, surgida hoy hace un año con el propósito de conocer la opinión de los sectores de obreros y empresarios sobre importantes problemas nacionales, donde surgieron las primeras ideas para modificar el esquema vigente y poder avanzar mejor hacia la solución del problema de la vivienda en México. En sucesivos planteamientos, la idea se fue concretando y afinando con el concurso de los sectores interesados dentro de un marco nuevo, abierto al diálogo franco, a la discusión constructiva. Este proceso culmina con la reforma constitucional, las modificaciones a la Ley Federal del Trabajo, y la expedición de la ley que crea al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que hoy reúne, por primera vez, su Asamblea General.

Vivimos en un mundo en el que el cambio constituye el rasgo fundamental. Ninguna exageración o hipérbola pueden describir la profundidad, extensión y la velocidad del cambio. De hecho, como dice un destacado psicólogo social, "sólo las exageraciones aparecen como verdad". La tecnología, en muy variadas materias, se transforma con un paso muy veloz; la sociedad y las actitudes sociales se modifican en todo momento; en realidad nada es estático, todo es un proceso. Lo único que no cambia es que todo cambia.

Empero, no siempre somos capaces de apreciar este proceso de cambio. No siempre reconocemos con suficiente rapidez que lo que fue bueno ayer, puede dejar de serlo hoy; que las soluciones requieren de transformación al paso y medida en que cambian los problemas que pretenden resolver.

La evolución que estamos presenciando en el tratamiento al

problema de la vivienda, no sólo por su reconocimiento más cabal, sino, sobre todo, por su concepción solidaria, por el mecanismo financiero utilizado, por su campo de aplicación y por su dimensión esencial, constituye un reflejo verdadero de una nueva actitud de nuestro gobierno. Actitud nueva que reconoce la necesidad de cambio en muchos órdenes de la vida nacional.

Quisiera referirme a tres aspectos fundamentales:

Primero. El problema habitacional en México relacionado con la labor futura del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Segundo. Aspectos operativos del Instituto; y,

Tercero. Objetivos esenciales.

En la evolución económica reciente, entre los problemas de mayor gravedad e importancia, en los países ricos como en los pobres, figura el problema de la vivienda y del urbanismo. Aun los países más industrializados se encuentran imposibilitados para dar cabal atención a las necesidades de vivienda urbana. En algunos países pobres el problema se considera insoluble. Por ejemplo, un estudio de las Naciones Unidas, señala que para evitar que se agrave el problema acumulado de la vivienda en América Latina, se requeriría dedicarle casi la mitad de la inversión bruta global. Y claro, esto es imposible.

México no es excepción, dado nuestro elevado índice de crecimiento demográfico y, sobre todo, urbano. Se estima que el déficit habitacional existente en 1970 ascendía a alrededor de 2.3 millones de viviendas urbanas y que su tasa de aumento medio anual era superior al 3 por ciento. De esta manera, para 1980 el déficit se elevaría a cerca de 3.2 millones, si no se toman medidas urgentes para evitarlo. Estas cifras nos permiten comprender en perspectiva más concreta y realista la labor que tiene enfrente el Instituto, desde el punto de vista cuantitativo. El número de viviendas que podrá construir se ha estimado en 500 000 al finalizar el sexenio. Esta cifra no puede ser precisa, pues dependerá no sólo de los recursos financieros que se canalicen hacia tal objeto, sino del tipo de inversión que se realice y de la medida en que los trabajadores contribuyan con su esfuerzo propio.

He querido mencionar estos aspectos cuantitativos para señalar, de manera clara y precisa, que la labor del Instituto, a pesar de ser el instrumento más poderoso con que contaremos, no puede constituir la solución del problema de la vivienda en México. Se pretende reducir el déficit habitacional, pero no se trata de ninguna panacea.

Por eso habrá que redoblar los esfuerzos que están realizando otras dependencias del sector público, y habrá que reforzar los mecanismos para la canalización de los recursos manejados por la banca hipotecaria y de ahorro hacia la vivienda de interés social.

Se requiere mejorar el grado de coordinación entre los distintos programas, evitar errores y duplicación de esfuerzos. El Instituto está listo para colaborar en estas tareas.

En la actualidad están en marcha programas de construcción de viviendas, algunos se encuentran en su etapa final y otros en sus fases iniciales. Suman alrededor de 40 000 casas-habitación con una inversión estimada en 2 000 millones de pesos. Estos

esfuerzos, a los que se ha asignado alta prioridad, aunados a las tareas inmediatas del Instituto, significan un alivio para el problema de la vivienda y constituyen además un propulsor poderoso de la actividad económica nacional, sin efectos negativos sobre la balanza de pagos dado que el gasto en construcción se realiza, casi exclusivamente, en bienes y servicios de origen nacional.

La construcción de viviendas es utilizada como uno de los indicadores básicos para evaluar el ritmo de crecimiento de una economía.

Esto obedece a los vigorosos estímulos que brinda a la ocupación —directa e indirectamente— así como a la demanda que supone de materias primas, artículos industriales y artesanales, equipos y obras de infraestructura. La construcción de una vivienda genera salarios que equivalen a alrededor de un 20 a 30 por ciento del costo de la obra. Este porcentaje depende del tipo de tecnología utilizada, es decir, de la importancia relativa en el uso de la mano de obra y del capital.

La información disponible señala posibilidades —que deberán ser bien estudiadas— de transformar los sistemas de construcción de viviendas sin detrimento de la eficiencia y con efectos favorables en la generación de empleos, convertida ahora en un objetivo prioritario de la política económica de la administración.

Las consideraciones anteriores permiten estimar que el programa del Instituto puede generar salarios directos durante el presente sexenio por alrededor de 4 000 millones de pesos y dar ocupación directa adicional a más de 200 000 trabajadores, ello aparte del efecto estabilizador que tendrá sobre el nivel de empleo en el sector de la construcción. En esta derrama de salarios e impulso al empleo deberá darse consideración especial a nuestro medio rural.

Creo que ciertos aspectos operativos merecen algunas aclaraciones, porque han dado lugar a comentarios en sectores interesados.

En las últimas semanas hemos apreciado opiniones llenas de optimismo por la labor futura del Instituto frente a otras que lo contemplan con desconcierto e incluso con franco pesimismo. Los pesimistas estiman que las finalidades señaladas al Instituto son tan extensas que para ellos es difícil concebir una operación exitosa; consideran que un programa de vivienda de la magnitud del que hoy se inicia habrá de verse obstaculizado por diversos factores: oferta insuficiente de materiales, dificultad para localizar terrenos adecuados, costo de la tierra, complejidades administrativas, etcétera.

Somos los primeros en reconocer que existen problemas. Pero frente a ellos mantenemos un espíritu optimista, sereno y convencidos de que las barreras son para superarlas y los problemas, para ser resueltos. Estamos dispuestos a enfrentarnos a ellos con los múltiples recursos que ofrece la técnica moderna en los campos de la administración, las finanzas, la planificación, el urbanismo y la construcción. Un firme criterio técnico permitirá alcanzar los fines que persigue el Instituto; un firme criterio y un deseo de superación le librerá de desorientaciones y desviaciones que pudieran apartarle de su objetivo.

El Instituto requiere de mecanismos operativos que debemos elaborar de inmediato. Nos encontramos ante un reto extraordinario al que nos proponemos enfrentarnos con audacia e

imaginación y sin más límite que la prudencia. Vamos a crear una organización; y participar en un esfuerzo de creación nos parece una de las aspiraciones máximas del ser humano.

Entre los problemas de carácter operativo que mayores comentarios han provocado figura el registro y control de los aportes, abonos y retiros de cada uno de los trabajadores afiliados al sistema. Deseo señalar en este punto la colaboración prestada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para diseñar —con el auxilio de las técnicas más avanzadas de computación electrónica— los sistemas de registro que permitirán cumplir con esta responsabilidad fundamental de nuestra institución. El problema es difícil; se han dado ya pasos firmes para su solución y no consideramos que exista ninguna dificultad insuperable.

El Instituto estará en posibilidad de financiar la construcción de alrededor de 500 000 casas durante lo que resta del presente período presidencial. Esta cifra, frente al número de trabajadores que participarán en el mecanismo, estimado entre 2.5 y 3.0 millones de obreros, no va a permitir que cada trabajador pueda disfrutar de una vivienda en los próximos cinco años. Empero, debemos tener presente que el mecanismo se basa en un enfoque profundo de solidaridad social, y que el obrero que no pueda disponer de una vivienda a corto plazo, lo podrá hacer dado el carácter permanente del sistema en los años subsecuentes, y tendrá derecho, por la característica de sus depósitos, a retirarlos, dentro de los términos de la ley.

El Instituto representa, sin duda, la cristalización de un derecho de la clase trabajadora. Los recursos que maneja son aportados por los empresarios y corresponden a los trabajadores. La composición de sus órganos directivos asegura su éxito, y la participación, la experiencia y el patriotismo de los sectores obrero y patronal, serán los elementos decisivos para la adopción de políticas y para la toma de decisiones. El esfuerzo de ambos sectores contará para su administración con la participación del Estado que es evidentemente indispensable por el volumen de recursos que forman su patrimonio, la significación de los programas de vivienda dentro del marco del crecimiento urbano y los servicios públicos, así como por la necesidad de regular las fuerzas del mercado en un programa de tan considerables proporciones.

El mero anuncio de la creación de un organismo destinado a la construcción de grandes volúmenes de viviendas ha provocado la aparición de tendencias negativas e intereses mezquinos, tanto en lo relativo a terrenos como a los materiales necesarios para la construcción.

Deseo señalar, desde este momento, que el Instituto estudiará la forma de contrarrestar estos fenómenos injustificados y que propondrá al Ejecutivo Federal procedimientos y medidas enérgicas para evitarlos.

No debe permitirse que el esfuerzo colectivo y la generación masiva de recursos aproveche a unos cuantos en detrimento de los demás:

Estamos dispuestos, y en su oportunidad lo sugeriremos a las autoridades competentes, a promover empresas mixtas, con el propósito de que produzcan los insumos necesarios para desalentar cualquier actitud especulativa o situación monopolista.

Un aspecto esencial nos permite ver con optimismo los planes financieros proyectados: la adecuación de la capacidad de pago de los trabajadores al costo de las viviendas. El programa se ha diseñado de modo que el pago mensual por

concepto de crédito que otorgue el Instituto, no exceda en ningún caso del 20 por ciento del salario, a largo plazo, sin enganche y al 4 por ciento de interés anual. Por ejemplo, un trabajador con salario mínimo podrá adquirir una casa de 30 000 pesos con un abono de sólo 190 pesos al mes; un trabajador con un ingreso de 1 800 pesos mensuales, podrá comprar una casa de 50 000 con 325 pesos de abono mensual. Se combate en esta forma el dramático error de emprender programas de vivienda fuera del alcance económico de los grupos obreros mayoritarios.

El sistema adoptado por el Instituto representa ventajas importantes sobre el esquema anterior no sólo para el trabajador, sino para la colectividad en conjunto. Entre otras, por las siguientes razones:

- a] La generación masiva de recursos permitirá hacer frente, en términos y plazos razonables, al déficit creciente de vivienda urbana y, de hecho, reducirlo de manera apreciable.
- b] Todas las empresas del país quedarán obligadas a contribuir a la solución del problema.
- c] Los asalariados del país —estén o no sindicalizados— podrán ser propietarios de sus viviendas, mediante la obtención de créditos adecuados a su capacidad económica.
- d] El usuario del crédito estará protegido por un seguro para el caso de muerte o incapacidad, cuyo costo absorberá el Instituto.
- e] Los trabajadores quedarán convertidos en ahorradores permanentes, puesto que la totalidad de las aportaciones empresariales se aplicarán a constituir depósitos a su favor.
- f] De hecho, se trata de un sistema de ahorro interno generalizado.

El tercer aspecto al que quería hacer mención se refiere a ciertos objetivos básicos del Instituto.

La ley que lo crea establece, dentro de sus finalidades y funciones, la de administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda; la de establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener créditos baratos y suficientes para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas; construir, reparar, ampliar o mejorar las existentes; y liberar créditos contraídos con anterioridad por los conceptos mencionados. Finalmente, le señala la responsabilidad de coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones para la clase trabajadora del país.

Metas e instrumentos como los señalados al Instituto, le dotan de un enorme potencial para contribuir, de manera efectiva, a hacer frente a serios problemas que nos aquejan: descentralización geográfica, regulación del asentamiento humano (hasta ahora caótico y desorganizado) y la lucha contra la contaminación del ambiente y contra la sobrepoblación en las grandes ciudades.

El inicio de las labores del Instituto coincide, asimismo, con la necesidad de establecer una política nacional de vivienda y desarrollo urbano. Será indispensable intensificar la coordinación de los organismos públicos y privados que participan en esta materia y la coordinación con las dependencias oficiales que tienen a su cargo las necesidades de infraestructura: luz, agua, calles, transporte público, etc.

Debe evitarse la acción aislada y dispenciosa. El problema de la vivienda exige una concepción integral. Se requiere definir criterios no sólo para las áreas nuevas, sino también —y en ocasiones con prioridad marcada— hacia necesidades de regeneración urbana. Es preciso establecer criterios normativos sobre desarrollo urbano, servicios a la habitación, escuelas, parques recreativos, lugares de reunión juvenil, mercados, zonas de recreación; y a las relaciones que existen entre todo ello y el ambiente.

El reconocimiento del derecho de los trabajadores a ejercer el crédito que les otorgue el Instituto en la localidad y con las características que señalen, hace imperiosa la adopción de criterios ajustados a nuestra realidad nacional y regional en cuanto a clima, costumbres y tradiciones, para definir la ubicación de los terrenos, los materiales de construcción y el tipo de vivienda. En esta labor, será sobresaliente la participación de las comisiones consultivas regionales.

Es obvio que el problema de la vivienda es el problema del hombre. Este la considera como un medio de adaptación de sí mismo a su ecología y, dentro de ésta, tenemos la relación con los otros hombres, con la sociedad en la que vive y se desenvuelve.

El objetivo esencial del Instituto es brindar los medios necesarios para permitir crear un hogar, en el sentido cabal del término, al mayor número posible de trabajadores. Dotarlos de un hogar, que —como lo señaló el señor Presidente durante su campaña como candidato a la primera magistratura— es el "sitio en el que se congrega la familia, en el que satisface sus necesidades básicas de subsistencia, en el que los miembros de ella coexisten solidariamente será el paso firme para contrarrestar la tendencia negativa de desintegración del núcleo familiar".

La obra que realizará el Instituto contribuirá significativamente a redistribuir el ingreso, no sólo para la transferencia de recursos de los empresarios a los trabajadores y por el aumento del bienestar para quien obtenga su vivienda, sino además, por el impulso que significa en la generación de empleos. No debe olvidarse, que uno de los medios más eficaces para redistribuir el ingreso es elevar los coeficientes de ocupación.

El Instituto tendrá una preocupación marcada por lograr una distribución geográfica que responda a las necesidades del país y trate de corregir nuestro desigual crecimiento regional. En este aspecto, nos proponemos estimular a los grupos de constructores, proveedores, técnicos y profesionales de las localidades donde se lleven a cabo los programas de construcción.

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

Señoras y señores:

La propuesta del señor Presidente de la República, aprobada

por esta Asamblea General, para hacerme cargo de la Dirección General del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, es motivo de profundo agradecimiento, que comprometo mi responsabilidad frente al país.

Llego aquí sin compromiso alguno frente a grupos políticos o económicos y esa misma condición será exigida para el personal directivo cuyo nombramiento someteremos a la aprobación del Consejo de Administración. A las tareas que iniciamos dedicaremos toda nuestra capacidad y energía.

Concibo la labor del Instituto —cuya concepción es profundamente mexicana— no por la importancia que se le ha dado en algunos órganos de difusión basada sólo en el volumen de recursos financieros que va a manejar. Lo contemplo, en primer lugar, como una conquista obrera; en segundo lugar, como un mecanismo social no sólo destinado a construir casas y a mejorar el ambiente urbano de diversas partes de nuestra República, sino como un poderoso auxiliar en el mejoramiento de las condiciones de vida de nuestra clase trabajadora. Estamos conscientes de que en la vivienda se conjugan muy diversas facetas del hombre, pero de que es éste, en toda su compleja naturaleza, nuestro único y último objetivo. Estamos plenamente conscientes también de que el Instituto de la Vivienda para los Trabajadores es un organismo de servicio social. Nuestra responsabilidad para el manejo de los recursos que los trabajadores de México nos confían fija una ruta clara e inmovible a nuestra actuación. La ruta que significa velar por los intereses de la colectividad.

En esta tarea requerimos del apoyo, orientaciones y experiencia de los sectores representados en el Instituto, porque estamos convencidos de que sólo una acción conjunta podrá asegurar los resultados que el pueblo de México espera.

Apoyados en el fondo patrimonial aportado por el Gobierno federal al Instituto, iniciaremos un plan de acción de alcance inmediato que facilite a todos los programas de construcción que satisfagan los requerimientos técnicos del caso, el trámite expedito que les haga convertirse este mismo año en realidad palpable. Para ello contamos con la valiosa colaboración del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, el que, además de brindarnos su apoyo técnico, dispone de 1 280 hectáreas aproximadamente de reservas territoriales, donde pueden construirse más de 70 000 viviendas.

Quisiera, por último, como un elemento joven en la administración pública de nuestra patria, hacer una exhortación franca y sincera para solicitar el apoyo, la ayuda técnica, la percepción de la necesidad del cambio que nos puede ofrecer la juventud estudiosa de México. Requerimos de jóvenes arquitectos e ingenieros, economistas y sociólogos, trabajadoras sociales y antropólogos, sin mayor requisito que su capacidad técnica y su deseo de servir al país por encima de intereses particulares.

Señor Presidente:

Permítame terminar con una frase de un maestro mío, muy cercano, querido y admirado: "La historia de la civilización es una hazaña de la inconformidad, cuando sabe descubrir caminos nuevos para el bienestar y el progreso del hombre".

Usted señor Presidente, siendo un inconforme frente a la realidad nacional que nos rodea, ha abierto hoy un camino nuevo para el bienestar y el progreso de la clase trabajadora mexicana.