

708
2 ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL INFONAVIT. PROBLEMÁTICA DE SU
ACTIVIDAD SOCIAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ARTURO ADALBERTO REYES LOZANO



MEXICO, D. F.,



1894

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

FACULTAD DE DERECHO
SECRETARÍA DE EXAMENES
EXAMENES PROFESIONALES



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mi madre:

La Sra. Mercedes Lozano Rojas
Por su incondicional apoyo moral
y a quien agradezco la confianza
que ha depositado siempre en mí.

A mis hermanos:

Jorge, Carlos, Carolina, Araceli
con cariño.

A mis amigos y compañeros

Y a todas aquellas personas, que
me otorgaron todas las facilidades
para que este modesto trabajo
pudiera culminarse.

I N D I C E

EL INFONAVIT.PROBLEMÁTICA DE SU ACTIVIDAD SOCIAL

CAPITULO I

INTRODUCCION

CONCEPTOS GENERALES	Pág.
I.1.- Concepto Doctrinal y Legal de Trabajador	1
I.2.- Concepto Doctrinal y Legal de Patrón	4
I.3.- Concepto Doctrinal y Legal de Empresa	9
I.4.- Concepto Doctrinal y Legal de Salario	13
I.5.- Concepto Doctrinal de Seguridad Social	17
I.6.- Concepto Doctrinal de Financiamiento	26
I.7.- Concepto Legal de Crédito	30
I.8.- Conceptos de Habitación y Vivienda	37

CAPITULO II

HISTORIA JURIDICA DE LA CREACION DEL INFONAVIT

2.1.- Antecedentes Legales	41
2.2.- Reforma Constitucional y Legal de 1972 en materia de habitación para los trabajadores	44
2.2.1.- Reforma Constitucional del artículo 123 apartado "A" fracción XII	" "
2.2.2.- Reforma a la Ley Federal del Trabajo de 1972 ..	47
2.2.3.- Iniciativa de Ley del Infonavit de 1972	56
2.2.4.- Funcionamiento del Régimen de vivienda para los trabajadores	63
2.2.4.1.- Los órganos del Instituto	64
2.2.4.2.- La obligación patronal. Forma y términos para cumplir con ella	67

2.2.4.3.-	Los derechos de los trabajadores	68
2.2.4.4.-	De las cuotas y los créditos	71
2.2.4.5.-	Responsabilidades y Sanciones	77
2.2.4.6.-	El régimen financiero del Infonavit	78
2.2.4.6.I.-	Del patrimonio de la actividad del INFONAVIT	81

CAPITULO III

REVISION DEL SISTEMA VIGENTE DEL INFONAVIT	86
3.1.- La obligación de otorgar vivienda establecida en la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 constitucional	87
3.2.- El Derecho de los Trabajadores a que se les proporcione habitaciones cómodas e higiénicas ...	90
3.3.- La nueva obligación de los patrones	93
3.4.- El Infonavit. Su estructura actual y su régimen de financiamientos	95
3.4.1.- La integración tripartita del Infonavit	""
3.4.2.- De las aportaciones y los créditos	99
3.4.3.- Arrendamiento de la vivienda	102
3.5.- El Infonavit como parte del sistema de seguridad social	106
3.6.- El Infonavit como instrumento en el proceso dinámico de consecución de mayor bienestar social	108

CAPITULO IV

CAUSAS Y POSIBLES SOLUCIONES QUE COADYUVEN AL INFONAVIT PARA RESOLVER EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA	
4.- Causas del déficit de vivienda	110
4.1.- El crecimiento demográfico	""
4.1.2.- La migración	114

4.1.3.- La inequitativa distribución de la riqueza y el desequilibrio en el uso del suelo y tenencia de la tierra	118
4.1.4.- Incapacidad económica del Estado para satisfacer la demanda de vivienda	122
4.1.5.-La incapacidad económica del Infonavit para otorgar vivienda	131
4.2.- Posibles soluciones a la demanda de vivienda	133
4.2.1.- Reforma Constitucional y la consecuente legal ..	""
4.2.2.- El otorgamiento de viviendas por distintos medios	136
4.2.3.- Modificación de la estructura tripartita del Instituto	145
4.3.- Modificaciones jurídicas a la Ley del Infonavit ..	148
4.3.1.- Decreto que reforma,adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Infonavit de fecha 24 de febrero de 1992	""
4.3.2.- Acuerdo por el que se reforman,adicionan y dero- gan diversos artículos del reglamento de la Asam blea General del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores de fecha 20 de octubre de 1992	154
4.3.2.1.- Reglas a que se someterán las subastas de financiamientos para la construcción de conjuntos habitacionales del Infonavit	155
4.3.2.2.- Propuestas en torno a las reglas a las que se someterán las subastas de financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales ..	161

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

Desde hace algunos lustros, se ha venido acentuando en nuestro medio, el magno problema consistente en la falta de vivienda para los grandes sectores populares de personas económicamente débiles. A nuestro modo de ver, dos son las causas esenciales de esta carencia de uno de los medios elementales para conllevar una vida digna: por una parte, la gran explosión demográfica que ha resentido nuestro país, fenómeno causal de que cada día sea mayor número de habitantes y en el caso, sea menor la posibilidad de que cada uno de ellos disponga de una morada; por otra parte el hecho de que el mayor porcentaje de la propiedad raíz urbana y consecuentemente de las construcciones destinadas a habitación o de terrenos susceptibles de ser utilizados con ese fin, se encuentren en manos de unos cuantos capitalistas acaparadores que, con su desbordado afán de lucro que se traduce en altísimos precios de alquiler y de venta, han puesto fuera del alcance de la clase trabajadora el objetivo de que cada uno de sus miembros pudiese resolver su problema habitacional.

Es de mencionarse que precisamente estos dos motivos primarios fue lo que motivó la promulgación de reforma de la fracción XII del artículo 123 Constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de febrero de 1972; apareció la Ley que crea el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Sin embargo dicho Instituto, desde su creación que suman ya 21 años, no ha podido resolver la demanda de 100 mil anuales, para resolver este défi-

cit que ascienden a los 6 millones en toda la República Mexicana.

Debido a esta problemática del déficit de la vivienda, y en su caso al INFONAVIT, para que pueda otorgar viviendas a sus derechohabientes, se proponen en este trabajo, algunas alternativas que pueden servirle para que solucione una de las grandes prioridades de la seguridad social que por derecho le corresponden a los trabajadores, que es tener en propiedad una vivienda digna y decorosa y poder así cumplir este Instituto con la obligación que le marca nuestra Carta Magna.

CAPITULO I

CONCEPTOS GENERALES

I.1) Concepto Doctrinal y Legal de Trabajador

Al trabajador se le ha denominado, desde la época inicial de las reivindicaciones sociales contemporáneas, (aunque ya con más de un siglo de antecedentes), proletario, en tanto es persona o clase que solo cuenta para vivir con el producto de su trabajo. También se le ha denominado deudor de trabajo, acreedor de salario, asalariado, jornalero, operario u obrero, esto último como oposición a empleado.

Trabajadores son sólo las personas físicas, ya que las personas abstractas no pueden ejecutar por sí una prestación de servicios, sino que necesitan valerse de aquéllas. No quiere decir lo expresado por una persona abstracta -en el caso de una asociación profesional de trabajadores- no puede contratar la ejecución de una obra; sino que esa obra no podrá ejecutarla por sí y tendrá necesidad de recurrir a la actividad de otras personas físicas, en el caso que efectivamente realizaran la prestación.

En derecho del trabajo se alude con esta voz al trabajador subordinado; es decir, aquel que pone su actividad profesional a disposición de otra persona, con lo cual se distingue de aquellos que trabajan en forma autónoma o independiente.

Aún presentando algunos inconvenientes, la palabra trabajador, que comprende a obreros y empleados, es el término preferente y preferido en la actualidad para referirse al sujeto del contrato de trabajo que presta servicios remunerados. De Litala ha expuesto una extendida idea al decir que "la misma palabra trabajador, comúnmente adoptada para indicar uno de los contratantes en la relación de trabajo, es impropia; ya que se puede ser trabajador, cuando, por ejemplo, se trabaja por cuenta propia o para revender o con fines beneficios".¹

Artículo 80. "Trabajador es la persona física que presta a otra física o moral, un trabajo personal subordinado.

Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio.²

En nuestro tratado de derecho laboral, entendemos por trabajador al sujeto del contrato de trabajo que realiza prestación manual o intelectual, fuera del propio domicilio bajo la dirección ajena y percibiendo por tal concepto un salario o jornal de acuerdo con lo convenido o con el uso o costumbre, y de acuerdo a lo expuesto, se reitera que se trata de la persona que presta su actividad o energía a otra, quien está protegido especialmente por la ley y obtiene la retribución

¹ CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico Usual. t. VI. Heliasta. décima cuarta edición. Argentina 1981. p. 149.

² Ley Federal del Trabajo. Alco. México, 1991.

ción necesaria en virtud del contrato de naturaleza especial que reglamenta la prestación de sus servicios.

Para que una persona pueda conceptuarse como sujeto de la prestación laboral por autonomasia deben concurrir estos elementos:

- a) Tratarse de una persona física, por lo antes expresado;
- b) Realización de un trabajo, de una actividad, (aún pasiva, como la de vigilar), sea manual, intelectual o mixta (técnica o compleja);
- c) Que el trabajo se realice por cuenta ajena;
- d) Relación de dependencia entre quien da el trabajo y el que lo ejecuta, a diferencia de las obras cumplidas por artesanos, profesionales y otros sujetos independientes en sus tareas, dentro de lo convenido.
- e) Una remuneración, incluso no fijada de antemano su cuantía, y que consista en dinero, porque de no existir retribución se está ante un deber especial, un servicio de buena voluntad o una explotación.

De acuerdo con tales premisas, trabajador es la persona física que se obliga con la otra parte patrono o empresario a prestar subordinadamente y con cierta continuidad un servicio remunerado.

La caracterización expuesta permite excluir del concepto genuino de trabajadores a los que realizan una actividad en cumplimiento de deberes cívicos o por pena, a los que ejercen características profesiones liberales, a los mi-

sioneros, los asesores de sociedades filantrópicas, a los directores de cooperativas, y a cuantos trabajan por amistad o mera complacencia.

Por otra parte, México no escapa al fenómeno de tecnificación y división del trabajo; así mismo, en las grandes empresas mexicanas o en la burocracia estatal suele suceder el fenómeno de despersonalización. No obstante se ha avanzado en la seguridad social. Al respecto el Infonavit, tiene como función proporcionar vivienda a los trabajadores que cotizan en el IMSS. Se trata entonces de una prestación social para el trabajador. Sin embargo son mínimas las viviendas que proporciona en relación con el total de derechohabientes. Esto será analizado con detalle más adelante.

1.2) Concepto Doctrinal y Legal de Patrón

En el derecho romano, patrono, que quiere decir padre de carga (del latín pater onus), era el nombre que en general se asignaba a cuantas personas tenían alguna obligación protectora con respecto a otras, aún siendo inferiores a sus derechos o potestades; tales como el padre con respecto a los hijos y personas sujetas a su autoridad, los patricios, en relación con los plebeyos por ellos protegidos, los ciudadanos por sus clientes, más singularmente, los manumisores, por los vínculos conservados sobre el esclavo emancipado.³

³ Cfr. FETIT, Eugène. Curso Elemental de Derecho Romano. Nacional. México, 1952. p. 30.

En nuestro idioma, a más de patrono, se emplean los términos de patrón, empresario, principal, capitalista, dador de trabajo o de empleo y acreedor de trabajo, sobre los cuales se volverá más adelante. Además se utilizan en el lenguaje corriente, pero rara vez en textos legislativos o en obras doctrinales, los vocablos, ambiguos en exceso, y por ello eliminables en un correcto tecnicismo, de amo, dueño, propietario, responsable, casero, director y encargado.

Cabanellas, en su diccionario enciclopédico usual menciona que: tanto la legislación como la doctrina alemana usan el término de dador de trabajo (Arbeitgeber), y así lo contraponen al otro de tomador de trabajo (Arbeitnehmer) o aceptador de trabajo. La ley sindical Italiana utiliza el nombre de dador de trabajo. Algunos autores, como Barasi, prefieren la expresión acreedor de trabajo para indicar al que tiene el derecho de pretender del otro contratante la prestación de trabajo; y deudor de trabajo, para referirse al que tiene la obligación de prestarlo. Los anglosajones recurren al vocablo "Emploee" para designar al empleado. Los franceses poseen, respectivamente, las expresiones de "Employeur" y "Employe". En derecho romano se llamaba al trabajador "Locator Operarum"; y al dador de trabajo, "conductor".⁴

De las designaciones primeramente insertas, la de patrón, aunque usual en algunos países y en zonas rurales de otras Repúblicas hispanoamericanas, presenta ya caracteres de

4 Cfr. CABANELLAS, Guillermo. ob. cit. t. V. p. 164.

arcaica; y salvo la Ley Federal del Trabajo de México, resulta .
rá de localizar en la legislación positiva actual.

La concepción de principal es sumamente equívoca, por significar primero o superior y jefe o encargado de un establecimiento mercantil o industrial, que puede ser el dueño que lo explote o uno de sus empleados, sin carácter patronal alguno. La de capitalista es inadecuada también porque promueven con su dinero actividades para obtener mayor o menor lucro no siempre lo hacen en explotaciones de ellos mismos y con personal que les está subordinado; basta para ello con pensar en los accionistas de grandes empresas y en los que se asocian privadamente con comerciantes o industriales que rigen, con total independencia de tales capitalistas, sus negocios peculiares y las relaciones con sus subordinados. En cuanto a las locuciones dador de trabajo y acreedor de trabajo, de rigurosa técnica jurídica, no han conseguido aclimatarsen en el lenguaje usual. Este ha optado resueltamente por patrono, empresario o empleador.

Por otro lado, en el artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo se establece en su conceptualización legal que el ... "patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores. Si el trabajador, conforme a lo pactado o a la costumbre, utiliza los servicios de otros trabajadores, el patrón de aquél, lo será también de éstos".

Esta definición es complementada con algunas consi

deraciones que sobre la personalidad patronal se hace en los artículos subsiguientes. Así, los directores, administradores u otras personas ...que ejercen funciones de dirección en la empresa o establecimiento serán considerados representantes del patrón y en tal concepto lo obligan en sus relaciones con los trabajadores.

Por último, también son considerados como patrones ...las empresas establecidas que contraten trabajos con elementos propios suficientes para cumplir las obligaciones que deriven de las relaciones con sus trabajadores.

En otro sentido, la Ley Federal del Trabajo nos habla de tres tipos diferentes de patrón:

- a) El patrón que es persona física pero no empresario. Este se caracteriza por emplear un servicio físico o intelectual por medio de un contrato individual de trabajo, desempeñándose en actividades que no tengan relación con negociaciones de tipo alguno. Los ejemplos más claros de lo anterior lo representa la ejecución de trabajo doméstico.
- b) El patrón que es a la vez persona física y empresario y emplea, por medio de contratos colectivos o individuales, trabajo intelectual y físico para desempeño de labores de una obligación.
- c) Por último se encuentra el patrón como persona moral, y que al igual que los anteriores puede emplear trabajo físico o intelectual por medio de un contrato individual o colectivo.

Después de haber esbozado brevemente las características del patrón asentadas en la Ley Federal del Trabajo será conveniente anunciar algunas de sus principales responsabilidades.

Así, de las 28 fracciones contenidas en el artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo, se puede concluir que las obligaciones de la parte patronal se encuentran en cuatro elementos fundamentales:

- a) La obligación del patrón de cumplir con el pago de salarios y otras prestaciones económicas como indemnizaciones, etc.
- b) La obligación del patrón de proporcionar las instalaciones y medios para que el trabajador pueda desempeñar con seguridad sus labores.
- c) La obligación del patrón a contribuir a la educación de los trabajadores, así como promover actividades recreativas y culturales.
- d) La obligación de permitir el libre ejercicio de los trabajadores de sus derechos políticos.

En el mismo principio, sustentado en materia laboral del Código Civil, el patrón es equiparado con cualquier deudor civil, por lo cual la responsabilidad patronal ante sus trabajadores será puramente personal, dado que el ser aquél el elemento pasivo de la relación laboral, ha de actuar de acuerdo a lo asentado en el artículo 123 Constitucional. Más aún, es obligación del patrón, aportar el 5% al INFONAVIT sobre el salario devengado por el trabajador, según lo esta-

blece la Constitución en su artículo 123 fracción XII, que a la letra dice: "Toda empresa agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante aportaciones que las empresas hagan a un Fondo Nacional de la Vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

I.3) Concepto Doctrinal y Legal de Empresa

El concepto de empresa es un concepto esencialmente variable. Mario de la Cueva lo asocia a tres etapas diferentes en el progreso humano. En la primera, que corresponde al capitalismo liberal, la empresa es la entidad donde el empresario impone su capricho. Es, en rigor, un centro de soberanía patronal. En la segunda etapa se produce el advenimiento de un régimen Constitucional "en el cual, el poder legislativo para la regulación de las relaciones entre el trabajo y el capital, corresponde por igual a estos dos elementos, el poder ejecutivo, salvo en los países en que ya se alcanzó la congestión, pertenece al empresario en todo lo concerniente a la actividad de la empresa, si bien sujeto a las disposiciones de los contratos colectivos y de los reglamentos de trabajo, y el poder judicial se ejerce por las juntas de Conciliación y Arbitraje". En la tercera etapa, el hecho fundamen-

tal consiste en la participación del Estado en la vida económica, mediante fórmulas de economía dirigida e intervenida.⁵

Las tres etapas señaladas por De la Cueva corresponden a un sistema de economía capitalista. Nosotros nos encontramos, en los términos de la legislación vigente y no solo la laboral, claramente ubicados en la tercera etapa en la que, sin embargo tiene validez el principio de la división de poderes.

Conforme a la definición que de empresa da los diccionarios de la lengua castellana, se puede entender como la acción y efecto de emprender; sin embargo, para los fines del presente trabajo debemos buscar la determinación legal al concepto, por lo cual es necesario comprender el significado jurídico y económico que entraña.

Es común aceptar la coincidencia de estos aspectos; entendiéndose que la empresa, en su sentido económico, es el organismo que coordina los diferentes factores de la producción, a saber: capital, recursos naturales y el trabajo, con el fin de satisfacer las necesidades de consumo.

El derecho ha tratado que la empresa, como institución jurídica, cuente con protección legal en casos de compe-

5 Cfr. DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. t. I. décima segunda edición. Porrúa. México, 1990. p. 165.

tencia desleal, amparando sus intereses como entidad mercantil, protegiendo tanto al empresario como al trabajador.

En todo caso, la definición de conceptos no puede ser más que referida a una época determinada, ya que la constante evolución económica transforma, en muchas ocasiones radicalmente las bases de la legislación.

Por otra parte, en cuanto a su sentido doctrinario, la empresa es entendida como una actividad económica con fines de intercambio o producción de bienes, interviniendo en ella elementos como: el empresario, quien a través de una actividad profesional ha de organizar la ejecución y desarrollo de la actividad emprendida; en segundo término se encuentra un conjunto de bienes organizados para la consecución de fines determinados, y representa el hecho jurídico que es objeto del derecho.

Por esta gran diversidad es imposible que las actividades de las empresas puedan ser regidas por una rama particular del Derecho. Tomemos en cuenta que la empresa como el elemento fundamental en la organización y coordinación de los diferentes factores de la producción; es además, la entidad representante de aspectos comerciales y mercantiles ante ese Derecho; también es en torno a la empresa donde se encuentran los conceptos de patrón y trabajador en el Derecho Laboral.

Puede verse claramente la diversidad de activida-

des que interactúan dentro de la empresa;entre otras; comerciales,industriales,administrativas,laborales y humanas.

Aunque la definición del concepto ha enfrentado ciertas dificultades en algunas ramas del Derecho como la mercantil,podemos considerar que en cuanto a sus implicaciones para la Ley Federal del Trabajo no existen problemas.Al considerar,en su contenido económico,una serie de bienes materiales como patrimonio y la celebración de un contrato de trabajo que norme las relaciones labores como una actividad jurídica se contempla la relación económica jurídica entre el capital y el trabajo.

Al admitir,internamente,la Ley Federal del Trabajo enfoca a las relaciones obrero-patronal no únicamente como un elemento legal en las negociaciones,sino también como factores de la empresa.Así, pese a su carácter unitario en los hechos y en el aspecto económico,la empresa está constituida por dos núcleos jurídicos con diferente personalidad legal o intereses contrapuestos,que se resuelvan por mecanismos constitucionales de conciliación y arbitraje.

Por tal motivo la Ley Federal del Trabajo sanciona a la empresa no en sí misma,sino como punto de origen,transformación y estabilidad de las relaciones Obrero-Patronales.

Generalmente se considera que las instituciones sociales son los núcleos básicos de la organización social,comunes a todas las sociedades y encargadas de algunos de los

problemas fundamentales de toda vida social ordenada.

En México, un problema social es precisamente la vivienda dada su escasez. De aquí que se comprenda que la finalidad básica del INFONAVIT es de proveer de un hogar a los derechohabientes de la manera más oportuna. Por su mismo carácter social no pretende de ningún modo el lucro, aunque claro está que existe una relación laboral con el personal que tiene a su cargo.

I.4) Concepto Doctrinal y Legal de Salario

El salario es la compensación que recibe el obrero o empleado a cambio de ceder al patrono todos sus derechos sobre el trabajo realizado. Comprende la totalidad de los beneficios que el trabajador obtiene por sus servicios u obras, no sólo la parte que recibe en metálico o especie, como retribución inmediata y directa de su labor; sino también las indemnizaciones por espera, por impedimento o interrupciones del trabajo, aportaciones patronales, por los seguros y bienestar, beneficios a los herederos y conceptos semejantes.

Cabanellas, en su diccionario enciclopédico, cita a diversos autores que conceptualizan al salario, y son los siguientes: Ihering entiende por salario, en sentido amplio, no solo el precio del trabajo, sino el precio de la venta, los alquileres y el interés del dinero. Con criterio contractual, Mithoff declara que lo constituye la retribución obtenida por la persona en justa correspondencia del uso cedido por ella de la

fuerza propia del trabajo a otro; Henry Geoge ve en el salario la retribución dada a la persona por su trabajo manual, o bien la parte del producto obtenida por el trabajo; y Colotti y Feito, la contraprestación total que el trabajador recibe obligatoriamente por la prestación de su fuerza de trabajo a la empresa, sea aquélla total o parcialmente en metálico o de especie. Lo integran además beneficios de signo económico indirecto.⁶

Dadas, estas definiciones, se puede decir que el salario es el conjunto de ventajas materiales que el trabajador obtiene como remuneración del trabajo que presta en una relación subordinada laboral. Integra el salario una contraprestación jurídica, y es una obligación de carácter patrimonial a cargo del empresario; el cual se encuentra obligado a satisfacerla en tanto que el trabajador ponga su actividad profesional a disposición de aquél.

En el artículo 82 de la Ley Federal del Trabajo se define al salario como ... "la retribución que debe de pagar el patrón al trabajador por su trabajo. El monto de esta retribución se puede fijar con base en diversos criterios como lo son el tiempo, unidad de obra o comisión".

De fundamental interés para el escrito que nos ocupa es resaltar los elementos que integran al salario, y además del pago en efectivo el trabajador ha de recibir: gratificacio

6 Cfr. Cit. por CABANELLAS, Guillermo. Ob. Cit. T. VI. p. 12.

nes, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo.

Expuesta ya la forma como es entendido el concepto del salario en la Ley Federal del Trabajo, es necesario que hagamos una breve exposición de algunos de los principios que lo rigen.

Entre estos principios destacan el que considera que el salario ha de ser suficiente para que el trabajador pueda satisfacer sus necesidades y las de su familia. Así, el artículo 85 menciona que ... "el salario debe ser remunerador y nunca menor al fijado como mínimo de acuerdo con las disposiciones de esta ley. Para fijar el importe del salario se tomarán en consideración la cantidad y calidad de trabajo".

Otro elemento importante de la ley es su sentido igualitario, y queda asentado, entre otros artículos, en el 86, que estipula ... "A trabajo igual, desempeñado en puesto, jornada y condiciones de eficiencia también iguales, debe corresponder salario igual".

Otro elemento más que tiene gran importancia es el que establece el derecho irrenunciable a recibir el salario y la libertad con que podrán aclarar el hecho de que en el desempeño de algunas labores el trabajador recibe ciertas cantidades de dinero que, sin embargo, no pueden ser consideradas como parte del salario. Entre estas percepciones se encuentran

las otorgadas por concepto de viáticos. Para poder diferenciar si una operación es parte integrante del salario o no, puede resultar de utilidad clasificar las prestaciones de acuerdo a sus objetivos; así podemos encontrar algunas prestaciones que se otorgan con el fin de facilitar o posibilitar el desarrollo de alguna labor que está de antemano establecida por la relación obrero-patronal, y que por lo tanto, es responsabilidad del patrón poner al alcance del trabajador los medios necesarios para llevarla a cabo. En este caso dicha percepción no puede ser considerada como parte integrante del salario.⁷

Uno de los principales elementos para poder establecer esta distinción, es el carácter remunerativo que tengan las percepciones.

En este sentido, es necesario ahondar en lo que es considerado como principio remunerador del salario. El salario es remunerador en la medida en que es una compensación del patrimonio personal del trabajador, o sea, su energía.

Por ello, cuando en la Ley Federal del Trabajo se habla del salario mínimo como la ... "cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo". Se hace referencia a que el salario debe compensar las energías consumidas por el trabajador.

En el aspecto remunerador del trabajo también está

⁷ Cfr. DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I. Iorrúa... México, 1985. p. 97.

Considerada la salud del trabajador; elemento insoslayable en el desarrollo de cualquier labor y garantía de su integridad física y moral.

Pero además, podemos considerar que el salario es remunerador no sólo por los elementos ya mencionados, sino por las prestaciones económicas que se señalan en la Ley Federal del Trabajo.

Es precisamente sobre el salario directo que se impone una tasa del 5% por concepto de aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores según lo establecido en la Ley Federal del Trabajo, de aquí la importancia de la amplia exposición de este concepto remunerador del esfuerzo del trabajador.

I.5) Concepto Doctrinal de Seguridad Social

Los problemas surgidos con el nacimiento de la sociedad industrial, a fines del siglo pasado y principios de éste, originarían el nacimiento de una sociedad que concebía de una manera diferente al hombre, al Estado y al derecho.

Las seguridades pasaron entonces, a ocupar un lugar cada vez más preponderante. Así, en Alemania de -1883- son implantadas algunas normas concernientes a la seguridad social, entre ellas, el seguro por accidentes profesionales, enfermedades, invalidez y senilidad. Comenzaba entonces a entenderse la magni-

tud del impacto económico que representaba la disminución de la capacidad productiva de la población.⁸

En tal medida la seguridad social se ha mantenido como la cristalización de los esfuerzos estatales y de los particulares por lograr que la justicia social y la dignidad del hombre conduzcan a un mayor bienestar social.

En las primeras etapas de desenvolvimiento del derecho del trabajo (antes de que el derecho social se sistematizara), los aspectos iniciales de la seguridad social, quedaron comprendidos en el ámbito del propio derecho laboral, generalmente bajo la denominación de "previsión social", que es, por tanto, el antecedente de la moderna seguridad social y que ha sido definida certeramente en los siguientes términos: "la previsión social es la política y las instituciones que se proponen contribuir a la preparación y ocupación del trabajador, a facilitar una vida cómoda e higiénica y a asegurarle contra las consecuencias de los riesgos naturales y sociales, susceptibles de privarle de su capacidad de trabajo y de ganancia."⁹

Mario De la Cueva, de quien es la anterior definición, resume los tres fundamentos esenciales de la previsión social:

- a) La nueva concepción del derecho del trabajo, que tiende a resolver, integralmente, las necesidades del trabajador, desde que, cuando niño, reclama la preparación adecuada, hasta

⁸ Cfr. DE FERRARI, Francisco. Los Principios de la Seguridad Social. De Palma, Argentina, 1972. p. 110.

⁹ Cfr. DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo t. II. Porrúa, México, 1991. p. 13.

los años en que la adversidad o la vejez le impiden continuar el trabajo.

- b) El nuevo concepto de la sociedad y de la solidaridad social, con el que resulta superada la idea individualista como una explicación de los fenómenos sociales, y según el cual, con base en principios de ayuda, solidaridad y cooperación, la sociedad ha de exigir a sus hombres que trabajen, pero a cambio de su trabajo, les ha de asegurar su presente y su futuro.
- c) Finalmente, el cambio operado en la idea de la empresa: si el viejo capitalismo concibió a la empresa como el reino absoluto del empresario, en que éste ejercía el completo dominio de los dos factores de la producción, la empresa moderna, por lo contrario, es considerada como una comunidad en la cual el trabajo y el capital tienen derechos propios y deben colaborar armónicamente para que produzca un fondo de reserva que permita al empresario reparar y reponer la maquinaria, y sobre todo, para asegurar el presente y el futuro del trabajador.¹⁰

Esos mismos fundamentos doctrinarios nutren la idea de la moderna seguridad social, que en realidad no es otra que la previsión social amplificada para su aplicación a todos los sectores débiles de la sociedad.

El propio Mario De la Cueva precisa la íntima vinculación que existe entre la previsión y la seguridad sociales,

¹⁰ Cfr. Cit. por DE LA CUEVA, Mario. Ob. Cit. T. II. p. 18.

al expresar que ésta es la idea de la previsión social y, consecuentemente, del derecho del trabajo, proyectada a la humanidad y su esencia es la idea de justicia social, que se abre paso, motivándose así que la seguridad social se haya desprendido de su fuente y esté asumiendo en el presente perfiles propios. ^{II}

En ese proceso de autoidentificación de la seguridad social, suelen citarse como los primeros pasos: La promulgación por el Presidente Roosevelt, de la "Social Security Act", Ley de 14 de agosto de 1935 que inició en los Estados Unidos una política de seguros contra el pago y la vejez, de ayuda a la infancia y de protección a las madres y a los invidentes; y la declaración universal sobre la seguridad social, contenida en la Carta del Atlántico, suscrita por dicho Presidente y el primer ministro inglés Churchill, el 12 de agosto de 1941, y en la cual se expresaba que "Las Naciones Unidas favorecen la colaboración más amplia entre todas las Naciones en el campo económico, con el fin de asegurar a todos un mejor régimen de trabajo, una situación económica más favorable y la seguridad social" para "poder desarrollar su vida libre del temor a la indigencia". ¹²

También va unido a la idea de la seguridad social, el nombre de Sir William Beveridge, pues durante la segunda guerra mundial, concibe un programa de acción social para Inglaterra, en el que sobresalen los subsidios a los hijos de

^{II} Cfr. Cit. por Ibidem. p. 14.

¹² Ibidem. p. 38.

los trabajadores, servicios sanitarios y de rehabilitación para todos los miembros de la sociedad y el empeño de procurarles trabajo y de poner a cubierto la indigencia a quienes por cualquier razón no pueden trabajar.¹³

Citados los antecedentes de que se ha hecho mérito, podemos sintetizar, con Arce Cano, los objetivos y contenido de la seguridad social, expresando que es un instrumento jurídico y económico que establece el Estado para abolir la necesidad y garantizar a todo ciudadano el derecho a un ingreso para vivir y a la salud, a través del reparto equitativo de la renta nacional y por medio de prestaciones del Seguro Social, al que contribuyen los patronos, los obreros y el Estado, o alguno de éstos, como subsidios, pensiones y atención facultativa y de servicios sociales, que otorgan de los impuestos las dependencias de aquél, quedando amparados contra los riesgos profesionales y sociales, principalmente de las contingencias de la falta o insuficiencia de ganancia para su sostenimiento y el de su familia.¹⁴

Una concepción más breve es la de Díaz Lombardo, expuesta al tenor siguiente: "El derecho de la seguridad social constituye una disciplina autónoma del derecho social, en donde se integran los esfuerzos del estado y los particulares y de los Estados entre sí, a fin de organizar su actuación al logro del mayor bienestar integral y la felicidad de unos y

¹³ Cfr. ARCE CANO, Gustavo. De los Seguros Sociales a la Seguridad Social. Porrúa. México, 1977. p. 723.

¹⁴ Idem.

de otros en un orden de justicia social y dignidad humana".¹⁵

Estimamos que esta definición desnaturaliza un tanto el derecho de la seguridad social, pues no obstante de que en ella se incluye el postulado de justicia social, como sujetos físicos menciona a "los particulares", sin mencionar la no ta imprescindible de que deben ser miembros de los núcleos económicamente débiles, calificativo que es inherente a todos los destinatarios del derecho social. Ante esta comisión del citado autor, podría entenderse que también, los empresarios ca pitalistas por ser individuos son objeto de protección de la seguridad social, lo cual resulta inadmisibile, por no requerirla en atención a que son los poseedores de los bienes de producción y evidentemente, no forman parte de las clases sociales económicamente débiles.

Por eso creemos que sería más atinada la definición que en seguida transcribimos, de Trueba Urbina, siempre y cuando en ella no se restringiera la seguridad social a los traba jadores y quedaran comprendidas, a más de éstos, todas las personas de recursos precarios. La citada definición expresa: "El derecho de seguridad social es una rama del derecho social que comprende a todos los trabajadores, obreros, empleados, domésticos, artesanos, toreros, artistas, deportistas, etc., para su protección integral contra las contingencias de sus actividades laborales y para protegerlos frente a todos los riesgos que puedan ocurrirles".¹⁶

15 GONZALEZ DIAZ, Lombardo Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. U.N.A.M. 1973. p.129.

16 TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo, Teoría Integral. Porrúa. México, 1970. p.439.

Como se aprecia, esa limitación a la clase trabajadora, sin mención expresa de los derechos que corresponden a la familia de sus miembros y sin la amplificación de los destinatarios a "todas las personas económicamente débiles", acercan más la definición a la previsión social, que a la seguridad social.

Con base en las observaciones anteriores, consideramos que una definición completa de la seguridad social debe contener los tres elementos esenciales siguientes:

- a) La determinación de que es una rama del derecho social;
- b) El señalamiento especificado de sus beneficiarios: los trabajadores en especial y las personas económicamente débiles, en general, así como los familiares cercanos de unos y otras; y
- c) La mención de las principales prestaciones a que tales beneficiarios tienen derecho.

Sobre este último punto, es de advertirse que la Oficina Internacional del Trabajo ha puntualizado que las prestaciones de la seguridad social deben satisfacer, para que sus destinatarios alcancen un nivel de vida mínimo decoroso, las siguientes necesidades:

Alimentación (diaria y suficiente para reparar las energías consumidas en la vida y el trabajo cotidianos)

Vestido (comprendiendo la ropa y el calzado)

Vivienda (que ofrezca protección adecuada en condiciones saludables)

Higiene (asistencia médica y sanitaria para protección contra

las enfermedades y tratamiento en casos de enfermedad)
Seguridad (protección contra el robo y la violencia por una parte, contra la pérdida del empleo en segundo término y finalmente, contra la pobreza debida a enfermedad o a la vejez)
Educación (significando las facilidades de instrucción para hombres, mujeres y niños).¹⁷

Por lo tanto, bien podríamos definir a la seguridad social como la búsqueda de un mejor nivel de vida en un entorno de libertad procurando condiciones decorosas de vida y un trabajo que garantice condiciones de seguridad.

La seguridad social tiene su preocupación fundamental en la prevención de enfermedades; así se ha buscado que la población económicamente activa posea los medios necesarios para que pueda proporcionar a sus familias, los elementos que posibilitan la salud física y mental. Por tal razón se da preferencia a la creación de fuentes de empleo, antes que a la creación de seguros de desempleo.¹⁸

A la vez, los seguros de invalidez no es todo lo que se ha hecho por los trabajadores que han perdido sus capacidades productivas, antes se ha buscado el restablecimiento de las capacidades productivas, así como la rehabilitación.

Protegiendo a los miembros de la sociedad y a la sociedad misma de los riesgos que implican la pérdida de salud

¹⁷ Cfr. Introducción al Estudio del Trabajo. Oficina Internacional del Trabajo. Imprenta del "Journal de Geneve" Ginebra 1970. p. 4.

¹⁸ Cfr. GARCIA CRUZ, Miguel. La Seguridad Social en México. t. II. B.A. Costa-Amic. México, 1973. p. 98.

y de capacidad de trabajo, la seguridad social ha de buscar la conservación y recuperación de la integridad física de los hombres, tomándolo como componente de la colectividad.

La importancia que la seguridad social tiene para las sociedades modernas ha quedado reflejada desde 1948, año en que es aprobada por la UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) la Declaración Universal de los Derechos del Hombre. Resaltan de este documento los artículos 22 y 25; así, el artículo 22 estipula: "Toda persona como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, a tener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta entre la organización y los recursos de cada Estado la satisfacción de los derechos, económicos, sociales y culturales".¹⁹

El artículo 25 del mismo documento hace énfasis en la necesidad de que todo ser humano pueda tener ...un nivel de vida adecuado que le asegure ...la salud y bienestar, en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

Todas las naciones miembros de la ONU que han firmado la declaración, se han visto comprometidas a desarrollar a nivel nacional programas que tiendan a garantizar a sus poblaciones los preceptos aludidos.

19 Declaración Universal de los Derechos del Hombre. Diana, México, 1975. p. 15.

En México han sido varios los programas e instituciones que se han creado para garantizar la seguridad social de los mexicanos. Entre los organismos encontramos al IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social), el ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales a Trabajadores al Servicio del Estado), etc. La lista tanto de programas como de organismos sería larga, tal vez baste recordar que uno de los fundamentos de nuestra Constitución, y en especial de su artículo 123 es el procurar la seguridad social de todos los mexicanos. Sin embargo enfatizamos la misión del INFONAVIT por ser el tema de estudio. Este organismo de carácter social tiene como objetivo la misión inherente en proveer a sus derechohabientes de una vivienda para que éstos tengan una seguridad en su alojamiento, lo cual es factor importante de seguridad e integración familiar.

I.6) Concepto Doctrinal de Financiamiento

Son múltiples y variadas las definiciones que se pueden encontrar de financiamiento; entre ellas se puede citar la que denomina este concepto, como la acción de costear o adelantar fondos, o de recibir u otorgar una cantidad para llevar a cabo una empresa.

Por finanzas se entiende caudal o dinero. Así, asociando el término caudal con el financiamiento, tendremos la idea de algo constante; en tal medida el financiamiento es una corriente constante de recursos que pueden ser expresados, aun

que necesariamente, en circulante.

Podemos concluir que el financiamiento suministra los medios económicos para el funcionamiento de una negociación.

Cualquier empresa, sin importar el tipo de actividad que desarrolle requiere bienes fijos como instalaciones, equipo, etc, y bienes o capital circulante.

Hay también, otro tipo de capital que puede ser denominado como capital intermedio; su período de vida es más o menos largo. Es común que la obtención de este capital se haga a través de préstamos a largo plazo o por la renovación de préstamos a corto plazo. En la actualidad son muchas las instituciones crediticias que están especializadas en este tipo de operaciones.

Los tipos de capital a los que nos hemos referido, a pesar de ser funcionalmente distintos en la práctica sus diferencias son un tanto vagas debido a las diferentes aplicaciones a que se pueden destinar los fondos y al tipo de beneficios que pueden obtener, sean éstos mediatos o inmediatos.

Por ello es necesario analizar los problemas que trae aparejados la obtención de capital para la creación o ampliación de empresas, debido a que son diferentes los riesgos y las fuentes de financiamiento.

Es necesario entonces una clasificación de los posi

bles tipos de financiamiento:

- a) Financiamiento de nuevas empresas, busca la creación de nuevas empresas para la explotación en el sector comercial, agrícola.
- b) Financiamiento para la transformación de empresas: su fin es modificar la situación jurídica y capacitación productiva de la empresa.
- c) Financiamiento de empresas financieras: su finalidad es que una sociedad financiera participe en la empresa en cuestión suscribiendo acciones, adquiriendo con ello derechos económicos y corporativos.
- d) Financiamiento de empréstito de empresas financieras: su objetivo es el que una sociedad financiera proporcione capital a la empresa financiada, adquiriendo con ello el derecho a exigir el pago de intereses por el préstamo otorgado.
- e) Financiamiento mixto: este tipo de financiamiento consiste en que una sociedad financiera suscriba acciones en la empresa financiada y a la vez conceda créditos.

Entre las formas existentes a través de las cuales se pueden obtener financiamiento queremos destacar las siguientes:

- a) Venta de valores al público inversionista.
- b) Obtención de préstamos bancarios u de otras instituciones financieras, sean éstas del sector público o privado.

Cuando los dirigentes de una empresa retienen parte importante de las utilidades es que consideran que dentro de la misma existen oportunidades para reinvertir los fondos re-

tenidos.²⁰

En caso contrario, cuando una empresa no cuenta con fondos provenientes de las ganancias para financiar ampliaciones, es necesario recurrir al financiamiento externo. Estos fondos se obtendrán a través de préstamos bancarios o de otras instituciones de crédito, o por medio de la venta de valores al público inversionista. En caso de ser ésta la alternativa elegida deberá escogerse el tipo de valores que se emitirán.

El tipo de emisión que se decida ofrecer al público dependerá, entre otros elementos, de la estructura financiera de la empresa, la estabilidad de las ganancias, las preferencias de los inversionistas.

Las emisiones de valores son colocados por casas de bolsa, compañías de seguros, fideicomisos de inversión, etc., que comúnmente cuentan con gran capital que buscan invertir en acciones que otorguen grandes ingresos.

Es necesario mencionar también que los recursos financieros pueden tener su origen en diferentes fuentes y pueden obtenerse a diferentes plazos.

Financiamiento a corto plazo puede provenir de los proveedores, instituciones de créditos, etc.

²⁰ Derecho Mercantil Mexicano. T.I. Porrúa. México, 1982. p. 41.

Por otra parte habrá que hacer la distinción entre financiamiento a mediano y largo plazo. El primero oscila entre uno y cinco años, y el segundo comprende un período que va más allá de los cinco años.

El financiamiento a plazo medio generalmente proviene de bancos comerciales, instituciones financieras, agencias gubernamentales y otros.

El financiamiento a largo plazo se obtiene de bancos comerciales, instituciones financieras, instituciones hipotecarias, agencias gubernamentales y otros.

En el caso que nos ocupa, el INFONAVIT, obtiene su financiamiento a través de las cuotas aportadas por los patrones propietarios de empresas privadas y como no pretende fines de lucro, no puede ser sujeto de crédito comercial sino exclusivamente por el concepto de cuotas.

1.7) Concepto Legal de Crédito

Son variadas las definiciones que se han hecho del concepto de Crédito; hay que tomar en cuenta que esta institución económica-jurídica ha estado desde épocas remotas sirviendo fundamentalmente para solucionar necesidades individuales, que una vez satisfechas no dejaban a los individuos en condiciones de un crédito consultivo.

En los inicios de las instituciones bancarias el crédito bien puede ser reflejado por la definición que lo concibe el cambio de una riqueza presente por una riqueza futura.

Para el economista Stuart Mill, el crédito es el permiso de utilizar el capital de otras personas en provecho propio. Otros autores coinciden en que el crédito es la entrega de un bien presente a cambio de la promesa de entregar un bien futuro.²¹

En términos generales, puede decirse que crédito es la transferencia de bienes que se hace en un momento dado por una persona a otra, para ser devueltos a futuro, en un plazo señalado, y generalmente con el pago de una cantidad por el uso de los mismos. Es de aclarar que el crédito no sólo puede otorgarse en dinero, sino también en especie y en la posibilidad de disposición del dinero.²²

En México el crédito ha sido practicado desde la época Prehispánica; en ese tiempo, quien no cumplía con alguna obligación económica contraída, era privada de su libertad, pasando a ser deudor esclavo del acreedor.

Durante la época el crédito era usado para financiar las expediciones que realizó Hernán Cortés de Cuba a

²¹ Cit. por ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Bancario. segunda edición. Porrúa. México, 1983. p. 352.

²² Idem.

las costas mexicanas.

Sin embargo, debido a la situación desastrosa de las finanzas de la corona española, el crédito en la Nueva España no fue muy importante; éste era consultivo, por lo que no contribuyó al desarrollo económico.

El déficit que caracterizó a los gobiernos posteriores a la independencia los convirtió en fuertes demandantes de capital.

A partir de 1850, la nacionalidad de las riquezas de la iglesia, se inicia la fundación de los primeros bancos en México, iniciándose un mayor y más variado flujo de créditos.

Actualmente el crédito es de mayor complejidad por lo que es necesario una clasificación que podría hacerse tomando en cuenta los siguientes elementos:

- a) Dependiendo de la persona a quien se otorgue.
- b) Dependiendo del tiempo que dure la operación.
- c) Dependiendo de la garantía.
- d) Dependiendo del uso que se da al crédito.

De acuerdo al primer punto el crédito puede ser privado, público, semiprivado y semipúblico.

El crédito privado es el otorgado a personas físicas o morales en situación de personas privadas. El público es destinado a instituciones públicas. Por último, el semiprivado

do o semipúblico se otorga a instituciones públicas que lo solicitan con carácter de personas privadas, o a instituciones en las cuales existe una participación estatal.

De acuerdo al tiempo de duración de la operación el crédito se clasifica en corto, mediano y largo plazo y se otorga dependiendo del sujeto de crédito y el objeto a que esté destinado.

De acuerdo a la garantía el crédito se clasifica en real y personal. El crédito personal puede ser unilateral o simple y bilateral y complejo. El crédito real se subdivide en prendario, hipotecario y fiduciario.

El crédito personal se otorga en base a la confianza depositada en la persona que recibe el préstamo. El crédito real se asegura con algún bien o riqueza.

El crédito unilateral es garantizado por una sola persona; el bilateral por dos o más personas.

El crédito prendario o pignoraticio es garantizado por la cesión de un bien o riqueza como prenda. El crédito hipotecario, a su vez, es garantizado con un contrato de hipoteca; por último, el crédito fiduciario es garantizado por un fideicomiso de garantía.

Dependiendo de el uso que se le dé al préstamo éste puede clasificarse en un crédito productivo y crédito de con-

sumo; el primero está destinado a incrementar la capacidad productiva y crearla y se subdivide en crédito de explotación y de posesión; el crédito de explotación es dirigido a financiar la explotación de una empresa, buscando aumentar y mejorar la producción. El crédito de renta es utilizado para cubrir gastos periódicos; el crédito de posesión se ocupa en la adquisición de inmuebles de una empresa o para su ampliación. Por último, el crédito de consumo está destinado a la satisfacción de necesidades personales o familiares.²³

Las necesidades de las sociedades modernas han diversificado ampliamente los tipos de crédito. Su importancia económica es innegable; bastaría considerar algunos de los efectos que se manifiestan en nuestra sociedad. El crédito es base de los mejoramientos de la planta productiva e influye en la distribución de mercancías y participa en la formación del precio de las mismas.

En términos generales el crédito puede dividirse en comercial y bancario. El primero es usual entre comerciantes, industriales, etc. El segundo es el que se realiza con instituciones de crédito.

Es común que gran parte del comercio se efectue a través de crédito. La adquisición y venta de productos se realiza en períodos de tiempo cortos, en muchas ocasiones la mag-

²³ Cfr. DAVALOS MEJIA, L. Carlos. Títulos y Contratos de Crédito, Quiebras. Harla. México, 1984. p. 394.

nitud de las operaciones sólo permite al comerciante cubrir con su capital el costo de las instalaciones y de la infraestructura. De tal manera, el crédito comercial se puede definir como el que se extiende del proveedor al comprador en una operación a corto plazo. El crédito comercial funciona por medio de letras de cambio, y algunas veces sólo en base a la buena voluntad.

Para una definición clara de lo que es crédito bancario será necesario hacer un breve análisis de la forma como funciona el sistema bancario nacional; éste está integrado por el Banco Central (Banco de México), Instituciones de Crédito Privadas y Organizaciones Auxiliares de Crédito.

El Banco de México y las Instituciones Nacionales de Crédito desarrollan actividades específicas para las instituciones privadas de crédito pueden ser instituciones de depósito, de ahorro, financieras, hipotecarias, capitalizadoras, fiduciarias y de ahorro y préstamo.

Esta clasificación ha sido hecha con el fin de establecer un criterio de especificación; en este sentido las instituciones se clasifican de acuerdo a las funciones que desempeñan. Así, podemos encontrar a la Banca Comercial (depósitos y ahorro), la Banca de Inversión (financieras, hipotecarias, etc.) y la Banca de Servicios (fiduciarias).

Es necesario señalar que la captación de capital y su distribución es regulada por el Banco de México, el cual es

tablece los lineamientos que se han de seguir para el financiamiento de algunas actividades económicas.

En términos generales la Banca considera necesario para la publicación de una operación, la existencia de los siguientes requisitos: a) seguridad, b) solvencia y liquidez y c) productividad.

Entre las actividades de crédito desarrolladas por la Banca se encuentran los descuentos, préstamos directos, préstamos prendarios, préstamos refaccionarios, préstamos de habilitación o avío, préstamos hipotecarios y crédito simple.²⁴

Las bases para un crédito bancario, a pesar de ser fijas poseen cierta flexibilidad y dependen del tipo de relaciones que se establezcan.

Para finalizar esta sección será necesario mencionar que las operaciones crediticias se llevan a cabo a través de documentos redactados en forma legal y se les conoce como instrumentos de crédito. Los instrumentos utilizados para capital fijo se les denomina instrumentos de crédito de inversión, y a los de capital circulante se les nombra instrumentos de crédito comercial.²⁵

El INFONAVIT concede crédito preferencial a los de-rechahabientes para que éstos obtengan su vivienda y vayan cu

24 Cfr. Cit. por. Ibidem. p. 385 a 404.

25 Cfr. Cit. por Derecho Mercantil Mexicano. T. I. Ob. Cit. p. 79.

briendo el costo de ésta en el largo plazo que va de 10 a 20 años y de ninguna manera se pretende obtener un beneficio por el otorgamiento del crédito, pues sólo se calcula para que los pagos personales del trabajador cubran el costo del bien inmueble. Es en consecuencia un crédito de tipo preferencial.

I.8) Conceptos de Habitación y Vivienda

La vivienda, además de representar un elemento fundamental para la cultura material, forma parte importante en la posibilidad y continuidad de la vida comunitaria. A ello se debe la íntima relación que guardan la organización de la familia y la vivienda.

La vivienda es también, en muchas ocasiones, unidad de producción y consumo, por lo cual refleja formas de organización económica; aunque esto es menos notorio en las sociedades actuales por las tendencias de la sociedad industrial a concentrar procesos productivos.

Puede resultar útil recordar que la construcción especializada de vivienda es de origen reciente -siglo XIX-, ya que anteriormente cada familia contruía sus habitaciones.

La autoconstrucción, de hecho, está relacionada con las necesidades específicas de las personas que habitan tales viviendas; por ello, en la medida en que los procesos de estandarización de dichas construcciones no satisfagan las necesidades de regiones o conglomerados específicos, seguirá exis-

tiendo la autoconstrucción.

En las sociedades con mayor grado de industrialización es común que el tipo de vivienda no tenga identidad alguna con la forma de vida; y esto sucede porque en el proceso de construcción generalmente intervienen personas que no habitarán la vivienda. Así, cuando entre el futuro poseedor de una habitación y el proyectista existe un empresario o casateniente, es normal que el tipo de vivienda no tenga la menor relación con las necesidades o gustos del primero.

Si en la actualidad podemos hablar de una mayor armonía entre el diseño de una vivienda y las necesidades de una familia, esto se debe a que cada vez se procura un mejor diseño que permita una venta rápida del inmueble.

Resulta notorio que uno de los problemas más grandes de las concentraciones urbanas, principalmente en los países industrializados o en vías de industrialización, es la falta de viviendas para su población. Sin embargo, no es fácil probar que las difíciles condiciones de vivienda tengan relación directa con problemas de salud.

Para lo que sí existen pruebas, es sobre los efectos que la falta de espacio puede tener en una desorganización familiar; por ello es importante el número de habitaciones con que cuenta una casa.

Así, aunque un gran número de viviendas no cuenta

con los espacios necesarios ni un número de habitaciones adecuadas, se espera que las nuevas construcciones mejoren sustancialmente, tomando en cuenta los estudios que se han realizado sobre la influencia que puede tener el tipo de vivienda en la vida del hombre.

Habría que tomar en cuenta que en todo proceso de urbanización es necesaria la intervención gubernamental, aunque sólo sea con el fin de evitar condiciones de insalubridad que pudieran generar algunas epidemias. Adicionalmente, si un gobierno promueve el desarrollo industrial, deberá estimular la construcción de viviendas suficientes para los trabajadores cerca de los centros de trabajo.

Además de las necesidades que se desprenden de un proceso de industrialización, los gobiernos pueden estar interesados en promover la construcción de viviendas para procurar un mayor bienestar social de la población.

Sin embargo, a pesar de que la subvención para la construcción de viviendas es reciente, en algunos países la participación de los gobiernos es mínima. Por ejemplo, en los Estados Unidos, no más del 4% de las viviendas construidas fueron posibles por la aportación de fondos públicos. En nuestro país, el papel del gobierno en estas actividades es sin duda de mayor importancia.

Aunque en la actualidad se puede hablar de una mejor comprensión para solucionar los problemas de vivienda, además

más de existir mejores medios para hacerlo, es necesario no olvidar que aún se requiere conocer las mejores condiciones para lograr una planificación social, más nacional en la distribución masiva y renovación urbana.

En México, es el IMPCNAVIT (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores) quien debe proveer de vivienda a los trabajadores inscritos en el IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social). Las cuotas que se recaudan por el concepto de vivienda (5% sobre el salario del trabajador), se destina a la construcción de vivienda. Estas son de diferentes tipos, pero el modelo general en departamentos o en casa-habitación de una construcción de 2 a 3 recámaras. El tipo de material utilizado para su construcción es de calidad media y los interiores y acabados de dichas casas y departamentos son por consecuencia de calidad regular, aunque se busca cierto confort en el diseño arquitectónico.

26 GARCIA VELUJITI DE FLEURY, María. El Financiamiento a la Vivienda y la Estratificación Social. s.e. Venezuela, 1978. p. 63.

CAPITULO II

HISTORIA JURIDICA DE LA CREACION DEL INFONAVIT

El 10 de mayo de 1971, en el régimen del C. Presidente de la República, Luis Echeverría Álvarez, se convocó por parte del sector obrero a una reunión, en Palacio Nacional, en ésta se aceptó la creación de una "Comisión Nacional Tripartita integrada por los sectores del Gobierno, de los trabajadores y del capital; dicha comisión se encargaría de analizar los aspectos de las relaciones del capital y trabajo, para lo cual se crearon 6 comisiones. Correspondió a la quinta comisión analizar el problema de la vivienda para los trabajadores. Esta comisión llegó a la conclusión de que era necesaria una reforma constitucional y legal para resolver el problema de la vivienda para los trabajadores. Dicha solución era la creación de un Fondo Nacional de la Vivienda, el cual sería administrado por un Instituto de Integración tripartita. Dicha comisión se dedicó a fijar una aportación empresarial del 5% sobre los salarios cubiertos a los trabajadores. Para ello tuvo que reformar el artículo 123 constitucional apartado "A" fracción XII; y la Ley Federal del Trabajo en sus artículos 97 fracción II y III; 136 al 151 y 782 y la adición al artículo 97.

2.1) Antecedentes Legales

El Presidente de la República, Luis Echeverría Álvarez, recogiendo una propuesta del sector obrero convocó a una reunión en Palacio Nacional el 10 de mayo de 1971. Ella devino en la primera reunión de trabajo que se llevó a cabo el día

17 de ese mismo mes y año, en la cual se aceptó la creación de un organismo integrado por los sectores del gobierno, de los trabajadores y del capital que se denominó "Comisión Nacional Tripartita".

Dicha comisión quedó integrada con 5 representantes del Gobierno Federal, 10 representantes de los trabajadores y 10 de los empresarios. Los representantes por el Gobierno serían el Secretario del Trabajo y Previsión Social con el carácter del Presidente de la Comisión, el de Industria y Comercio, el de Hacienda y Crédito Público, el Procurador General de la República y el Director General del Instituto Nacional para el desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular.

Por los trabajadores, las principales centrales obreras C.T.M. (Confederación de Trabajadores de México), C.R.C.C. (Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos), C.O.R. (Confederación Obrera Revolucionaria), C.R.O.M. (Confederación Obrera Mexicana) designaron a los representantes. Y por último los 10 representantes del sector empresarial fueron nombrados por sus agrupaciones CONCAMIN (Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos), CANACINTRA (Cámara Nacional de la Industria de la Transformación), CONCANACO (Confederación Nacional de Cámaras de Comercio), COPARMEX (Confederación Patronal de la República Mexicana) y Asociación de Banqueros. El temario que la comisión habría de analizar, comprendía los principales aspectos de las relaciones de capital y el trabajo en el país; para lo cual se crearon o comisiones particula-

res que se ocuparían del análisis y estudio de dichas cuestiones.

Correspondió a la quinta comisión analizar el problema de la vivienda para los trabajadores. De los estudios realizados, a los cuales aportaron su valiosa experiencia los representantes tanto de obreros como empresariales que ya habían desarrollado planes de vivienda por contratación colectiva, se llegó a la conclusión de que era indispensable una Reforma Constitucional y Legal que resolviera de una vez por todas el hasta entonces insoluble problema de la vivienda para los trabajadores.

La solución propuesta sería la creación de un Fondo Nacional, administrado por un Instituto de Integración Tripartita y cuya finalidad principal sería el financiamiento barato y suficiente a los trabajadores para adquirir o mejorar su vivienda. Puesto que de acuerdo en ese punto, los miembros de la Quinta Comisión se dedicaron a fijar tentativamente el monto de las aportaciones empresariales. Así el 21 de diciembre de 1971 se acordó una aportación del 5% sobre los salarios cubiertos a los trabajadores.

A continuación, la Quinta Comisión se dedicó a estructurar lo que podía ser el marco jurídico del nuevo régimen de vivienda para los trabajadores, teniendo una participación definitiva, altos funcionarios como Porfirio Muñoz Ledo, José Campillo Saenz, Hugo B. Margain y Ernesto Fernández Hurtado, entre otros.²⁷

²⁷ Cfr. DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo I. Forrúa, México, 1974. p. 256.

El resultado de los trabajos de la Quinta Comisión fué presentado al jefe del Ejecutivo el 22 de diciembre de 1971, quien los recibió con agrado y formuló las respectivas iniciativas de reforma a la fracción XII del artículo 123 Constitucional y a la Ley Federal del Trabajo en sus artículos correspondientes.

2.2) Reforma Constitucional y Legal de 1972 en materia de habitación para los trabajadores

2.2.1) Reforma Constitucional del artículo 123 apartado "A" fracción XII

Con la facultad del Ejecutivo, prevista en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Lic. Luis Echeverría Álvarez envió a la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el 22 de Diciembre de 1971 la iniciativa para reformar la fracción XII del artículo 123 Constitucional en su apartado "A".

Después de una breve descripción histórica del origen de dicha fracción constitucional y su reglamentación legal, se manifestaba en la iniciativa que; (el gobierno de la República) considera indispensable afrontar globalmente el problema de la vivienda e incorporar en los beneficios de una política habitacional a la totalidad de la clase trabajadora, independientemente de la dimensión de las empresas en que sus miembros laboren o de su ubicación geográfica. Explicaba el

Ejecutivo que era necesario ampliar el sistema "creando un mecanismo institucional de financiamiento e inversión de carácter nacional", que hiciera posible satisfacer las demandas de habitación del país y señalaba como factores que hacían de imposible el sistema de vivienda para los trabajadores vigente: la coexistencia de negociaciones dotadas de abundantes disponibilidades de capital y poca mano de obra, con otras que poseen recursos financieros escasos y numerosos trabajadores; las diferencias en los niveles de salarios; la movilidad ocupacional y la desigual distribución geográfica de los centros de producción. Por ello, era necesaria la participación generalizada de todos los patrones, "mediante la integración de un Fondo Nacional que otorgara préstamos al sector obrero para la adquisición, construcción, reparación y mejoramiento de sus habitaciones.²⁸

Actualizando que dicho sistema haría más viable el objetivo propuesto por el Constituyente de 1917, en la iniciativa se hacían constar los beneficios de carácter económico y social que los trabajadores obtendrían. Por ello y habiendo tomado en cuenta las opiniones de los sectores involucrados en la producción, el Ejecutivo concluía su iniciativa proponiendo declarar de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.²⁹

²⁸ Cfr. Revista Mexicana del Trabajo. S.T.F.S. No. 2-3, tomo II. abril-septiembre 1972. 7a. época. p. 52.

²⁹ Ibidem. p. 55.

La iniciativa de reforma, recibida en la Cámara de Diputados el 24 de diciembre de 1971 proponía la modificación a la fracción XII del artículo 123 Constitucional en los siguientes términos: "Toda empresa agrícola, industrial o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un Fondo Nacional de la Vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones,

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

Aprobada por unanimidad de votos por la Cámara de Diputados, se remitió el proyecto a la de Senadores, misma que en igual forma la aprobó, enviando el expediente respectivo a los Congresos de los Estados, con el objeto de cumplir con lo señalado en el artículo 135 Constitucional. El día 8 de febrero de 1972 la Comisión permanente declaró que habiéndose recibido las aprobaciones de todos los Congresos de los Estados, quedaba reformada la fracción XII del apartado "A" del artícu

Al referirse el Presidente de la República a los puntos trascendentales, señalaba respecto al aporte patronal que: las organizaciones de trabajadores consideraron que esta aportación (al INFONAVIT), que a la vez proporciona los recursos necesarios para el financiamiento de habitaciones y constituye un fondo de ahorros para sus beneficiarios, sustituye la compensación por diferencia de renta que establece el artículo 151 vigente; toda vez que, en el texto actual, dicha compensación, queda sujeta a las eventualidades de un convenio entre las partes y no cumple la finalidad de habilitar al trabajador para adquirir su casa en propiedad.³⁰

En el párrafo citado, se resumen las ideas primordiales que motivaron el sistema de habitaciones para los obreros que actualmente rige en las relaciones de trabajo normadas por el apartado "A" del artículo 123 Constitucional.

Así mismo, la iniciativa comentaba la necesidad de añadir una fracción al artículo 97 de la Ley que facilitara el funcionamiento del Fondo Nacional, al preverse "que los trabajadores podrán libremente aceptar, por crédito contraído con el Fondo, descuentos que no puedan exceder del 20% de su salario", adecuándose a ello la fracción III del artículo 110. El artículo 136, explica el documento, se modificaría a fin de establecer la obligación general de todos los patrones a proporcionar habitaciones a sus trabajadores, precisando que la misma se cumpliría "aportando al Fondo Nacional un 5% del monto

30 Ibidem.p.299.

de los salarios ordinarios de los trabajadores que les pres-
ten sus servicios". La única excepción sería de los trabajado-
res domésticos previstos en el artículo 146 y los existentes
en la relación de trabajo con los deportistas profesionales y
los trabajadores a domicilio previstos en el 147. El 148 a su
vez, establecía la facultad del Ejecutivo Federal para señalar
modalidades que facilitarían la aportación de las empresas cu-
ya situación económica ameritara un tratamiento especial.

Siguiendo con los comentarios sobre la iniciativa,
en el artículo 143 propuesto, se precisó que las aportaciones
de los patrones serían sobre la base de la cantidad que perci-
biera cada trabajador en efectivo y por cuota diaria, determi-
nando un tope máximo para el señalamiento de las contribucio-
nes, equivalente a diez veces el salario mínimo general en la
zona de que se trate y que los artículos 137, 138, 139 y 140
normarían la organización y el funcionamiento, en lo general,
del Fondo Nacional de la Vivienda.

Finalmente, señala dicho documento que el artículo
151, protegería el principio de generalidad al establecer que
independientemente de que los patrones dieran habitaciones en
arrendamiento a sus trabajadores, aquellos estarían obligados
a hacer las aportaciones correspondientes al Fondo Nacional,
estableciéndose disposiciones transitorias para regular los
casos en que los patrones estuvieran otorgando en el pasado,
prestaciones en materia de habitación.

Convocando a sesiones extraordinarias el Congreso

de la Unión por la Comisión permanente a propuesta del Ejecutivo, debido a la gran cantidad de iniciativas y asuntos pendientes, la Cámara de Diputados solicitó con fecha 28 de marzo de 1972 al Presidente de la República la comparecencia del Secretario de Trabajo y Previsión Social, en ese entonces el Lic. Rafael Ochoa, a fin de que informara sobre los motivos y propósitos de las reformas a la Ley Federal del Trabajo.

El 5 de abril de 1972 el Secretario de Trabajo y Previsión Social se presentó ante la asamblea de representantes para explicar la iniciativa de reformas y adiciones que el Ejecutivo había enviado al Poder Legislativo. Después de su intervención, dividida en dos partes, una primera general, relativa a todo Régimen de Vivienda y una segunda, centrada en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, varios representantes de la Cámara Baja le formularon preguntas sobre la iniciativa de referencia.

Una vez que el Secretario acabó de exponer los alcances de la propuesta, se dió por terminada la sesión, reanudándose el 6 de abril de ese mismo año la discusión de las reformas que nos ocupan, con la presentación del dictamen a primera lectura. El documento, de las Comisiones Legislativas, indicaba que las reformas habían sido producto de "un estudio minucioso y del intercambio de ideas y recepción de opiniones de todos los sectores de la población que tienen relación con ellas", y que pretendían la adecuación de la Ley Federal del Trabajo a la nueva redacción de la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, haciendo extensiva a to-

dos los trabajadores la posibilidad de adquirir en propiedad su casa-habitación, a través de la creación de un Fondo Nacional, que fortalecería la economía y aumentaría el poder adquisitivo de los trabajadores.

Se señalaba también, que las Comisiones Unidas estaban de acuerdo en lo general con la iniciativa del Ejecutivo, proponiendo sólo modificaciones a algunos artículos por razón de claridad y no de fondo. La única que se pudo detectar fue - la que se propuso para aclarar el artículo 136 precisando con la palabra "sobre" a continuación del "56", que la obligación es de las empresas y no de los trabajadores.

Salvo la anterior aclaración, el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos, no proponía ninguna modificación o aclaración al artículo presentado en la Iniciativa del Ejecutivo, por lo que en la sesión del II de abril de 1972 se puso el multicitado dictamen a discusión en lo general.

Habiendo solicitado el Presidente de la Cámara que se pregunta si el dictamen se encontraba suficientemente discutido en lo general y antes de que el Secretario pudiera hacer la consulta correspondiente a la Asamblea, pidió la palabra el Diputado Rodolfo Martínez Moreno, misma que le fue concedida. En brevísima peyoración, el Diputado hizo notar su preocupación para que se tomaran en cuenta y resolvieran los problemas de los campesinos y no sólo de los obreros. Inmediatamente a continuación se procedió a consultar a la Asamblea so

bre si se consideraba discutido el proyecto en lo general, habiéndose decidido por la afirmativa ese cuerpo colegial por unanimidad de 182 votos, pasándose en consecuencia la discusión en lo particular.

El Diputado Juan Moisés Calleja García, a nombre de las Comisiones Unidas propuso la adición de un párrafo al artículo 4o. transitorio de la iniciativa, mediante el cual se aclara la situación a que se refería el artículo 141, ya que en algunas ocasiones los trabajadores habían resuelto por sí mismos sus problemas de habitación sin intervención del patrón al cual prestaban sus servicios. Por ese motivo, considera necesario que se fijara en ese artículo, que cuando los patrones no hubieren cumplido con la obligación consignada en el artículo 123 o en los contratos individuales o colectivos, no pudieran acogerse a la excepción consignada en el artículo 4o. transitorio, fijando, así mismo la competencia del Fondo de la Vivienda para resolver cualquier controversia que surgiera con motivo de la interpretación o aplicación del mismo.³¹

31 El artículo 4o. transitorio quedaba, de acuerdo a la propuesta, redactado en los siguientes términos: Artículo 4o. Por lo que toca a aquellos trabajadores que hayan adquirido en propiedad casas-habitación antes de la reforma de esta ley, en aplicación a las disposiciones contenidas en el artículo 123 de la Constitución o en los contratos individuales y colectivos, las empresas estarán obligadas a aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el equivalente al 60% correspondiente al depósito a que se refiere el artículo 141, y en esa virtud los trabajadores seguirán siendo sujetos de crédito. No quedan comprendidas dentro de esa excepción las empresas cuyos trabajadores de su salario, hayan o estén pagando sus casas-habitación. Los casos de controversia se resolverán por el organismo tripartita a que se refiere el artículo anterior.

Consultada la Asamblea sobre la aceptación de la propuesta del Partido Popular Socialista, ésta fue desechada en votación económica. A continuación tomó la palabra en contra del artículo 97 el Diputado Bernardo Batíz Vazquez a nombre del Partido Acción Nacional. Objetando el artículo 97 y el 110 por estar íntimamente relacionados, manifestó que ciertamente se podría aceptar el descuento del 20%, pero que reduciría considerablemente el salario mínimo para satisfacer el resto de las necesidades por lo que sugería buscar o otro tipo de mecanismos como el aumentar el plazo del crédito a 20 años o más. También proponía que no cerrara la puerta a que los descuentos se pudieran hacer para cubrir créditos que no hubiere otorgado directamente el Fondo Nacional.

Considerándose suficientemente discutidos los artículos 97 y 110, fueron aprobados en sus términos, por 152 votos en favor y 23 en contra y por 170 votos en favor y 15 en contra, respectivamente.

Concediéndosele nuevamente el uso de la palabra al Diputado Batíz Vázquez, quien previamente se había inscrito para hablar en contra de los artículos 141, 143 y 149, propuso que respecto al primero, se agregara un párrafo para evitar que un trabajador pudiera obtener crédito para dos o más casas. Respecto del 143 solicitaba la adición de un párrafo que previera el caso en que los salarios se determinaran sobre ba ses variables y por último respecto al 149, señalaba que la ley no establecía ninguna prioridad para el otorgamiento de créditos a los trabajadores por lo que debería adicionarse pa ra fijar las reglas a que estos se sujetarían.

Una vez más Juan Moisés Calleja contestó a nombre de las Comisiones las observaciones del Lic. Báltiz, desvirtuándolas una a una y señalando que ellas quedarían satisfechas en la futura Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda. Con esto y después de una intervención aclaratoria del Diputado Manuel Orijel Salazar, se tuvieron por suficientemente discutidos los artículos I4I, I43 y I49, y por desechadas las modificaciones propuestas a los mismos por el Diputado Báltiz Vázquez. El resultado de la votación fué aprobatoria de los artículos I4I, I43 y I49 por I69 votos a favor y I6 en contra.

Objetando el artículo I44, el Diputado Francisco Ortiz Mendoza hizo una observación que hoy día, parece justa. El representante manifestaba que al limitar la aportación del patrón del 5% a un tope máximo de IO veces el salario mínimo general de la zona de que se trate, el patrón se estaba ahorrando la parte correspondiente a partir de ese tope del salario de todos los trabajadores que prestaban sus servicios a la empresa y que, en ese entonces, percibían más de \$ II,400.00 mensuales. Cuauhtémoc Santana a nombre de las Comisiones reconoció que en el fondo estaba de acuerdo con lo manifestado por el Diputado Ortiz Mendoza, pero que la forma que él proponía no era la adecuada. Ello lo basaba en dos argumentos: El primero, que los trabajadores que ganaban más de IO veces el salario mínimo era minoría sumamente reducida; el segundo, que si no se establecía el límite de IO veces el salario mínimo, dichos trabajadores solicitarían sus créditos en la proporción de sus aportaciones, lo que traería un grave problema.

Después de abordar sobre los mismos argumentos tanto el Diputado Ortíz Mendoza como Santana y de una intervención aclaratoria de Francisco José Fenichere, la Presidencia solicitó a la Secretaría que en votación económica, preguntara a la asamblea si se consideraba lo suficientemente discutido el artículo 144; votando por la afirmativa la Asamblea, se pasó a la votación económica sobre la aceptación o no de las modificaciones al artículo 144, mismas que fueron desechadas, aprobándose el mencionado artículo por 165 votos a favor y 10 en contra en los términos del Dictamen.

El resto de los artículos que no fueron impugnados fueron aprobados por unanimidad de 187 votos, por lo que aprobado en lo general y en lo particular el Proyecto de Decreto, pasó al Senado para los efectos constitucionales señalados en el artículo 72.

Recibida por el Senado el proyecto de la Cámara de Diputados, se presentó en primera lectura el 18 de abril de 1972. No habiendo objeciones al respecto, se aprobó, el día 20 del mismo mes y año ordenándose se turnara al Ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, misma que se hizo el 24 de abril de 1972.³²

³² Cfr. Diarios de los Debates de la Cámara de Diputados, correspondientes a los Debates de Reformas Constitucionales; de elaboración de las leyes Federales del Trabajo de 1931 y 1970, sus modificaciones; y la Ley del INFONAVIT.

2.2.3) Iniciativa de Ley del INFONAVIT de 1972

El 27 de marzo de 1972, el Secretario de Gobernación Mario Moya Palencia, envió a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, por instrucciones del Ejecutivo Federal, la iniciativa de ley del instituto que se encargaría de manejar el fondo previsto en la fracción XII del apartado "A" del artículo 123, en la Ley Federal del Trabajo.

Recibida por la Cámara baja, se turnó para su análisis a las Comisiones Unidas de Trabajo; Desarrollo de la Vivienda; Hacienda y Crédito Público y Seguros; y de Estudios Legislativos, esperando la aprobación de la reforma a la Ley Federal del Trabajo todavía sujeta a discusión. Fue, que así, que hasta la sesión del 11 de abril se presentó el dictamen correspondiente en primera lectura.

La iniciativa del Ejecutivo destacaba los puntos más importantes de la ley y así explicaba cómo siendo de utilidad social, el Fondo Nacional de la Vivienda se instituiría como un mecanismo de solidaridad social, de carácter nacional. El Instituto encargado de manejar el Fondo Nacional de la Vivienda sería tripartita siguiendo la amplia tradición mexicana en ese sentido, generalizando la obligación patronal y el derecho de los trabajadores, independientemente de la ubicación geográfica del centro de trabajo o del número de los trabajadores que prestan sus servicios.

En la iniciativa de ley se determinaba la participa

ción de las organizaciones de trabajadores, de patrones y del Gobierno Federal en los organismos de administración y vigilancia, se señalaba que el patrimonio se integraría con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcionara el Gobierno Federal, las aportaciones de los patrones, con los bienes y derechos que adquiriera por cualquier título y con los rendimientos que obtuvieran de la inversión de todos esos recursos. También se establecía que la estructuración orgánica será determinada por el Ejecutivo Federal a través del Secretario del Trabajo y Previsión Social al determinar las bases para que las organizaciones de trabajadores y patrones participaran en el manejo y control del Instituto.

Por otro lado, la iniciativa señalaba que los órganos serían una Asamblea General; un Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia; y un Director General nombrado por la Asamblea General a proposición del Presidente de la República; dos Directores Sectoriales; una Comisión de Inconformidades y Valuación; y los demás órganos administrativos necesarios para llevar a cabo las funciones que tendría encomendadas.

Las aportaciones patronales, mencionaba la iniciativa, tendrían carácter fiscal, quedando a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de las oficinas que ésta autorizase la recaudación y el cobro de las mismas.

En cuanto a los depósitos hechos en favor de los trabajadores por los patrones, se señalaba que los mismos ten-

drían un plazo fijo de 10 años sin causar intereses, quedando exentos de toda clase de impuestos y como protección no podrían ser objeto de sesión o embargo excepto en los casos de cobro de créditos otorgados por el mismo Instituto. Con criterio proteccionista se establecía en la iniciativa que cuando un trabajador se jubilara o dejara de estar sujeto a una relación laboral podría optar por recibir de inmediato el total de los depósitos constituidos en su favor o permanecer dentro del sistema del Instituto.

Entre otros puntos interesantes, mencionaba el documento que había previsto el aseguramiento inmediato para el caso de muerte o incapacidad total del trabajador sujeto a un crédito del Instituto, corriendo los créditos se estableció al 4% anual sobre saldos insolutos y a plazos no menores de 10 y hasta 20 años (lo que ciertamente los hacía sumamente accesibles y hoy día, extraordinariamente bajos).

Como lo mencionamos, en la sesión del II de abril, la Cámara de Diputados recibió el dictamen correspondiente en primera lectura. Las Comisiones Unidas de Trabajo, de Desarrollo de la Vivienda, de Hacienda y Crédito Público y Seguros y de Estudios Legislativos, haciendo una breve historia de los antecedentes de la Ley del INFONAVIT, presentaron un Dictamen igual al proyecto del Ejecutivo.³³

A la fracción VII del artículo 10, proponían las Co-

³³ Cfr. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, año II. T. II. No. 8 abril de 1972.

misiones Unidas agregar al final "estas reservas deberán invertirse en valores de Instituciones Gubernamentales"; y por estar relacionado con el IO, el artículo 43 de la Ley, debería modificarse en los siguientes términos:

Artículo 43: El Instituto deberá mantener en efectivo o en depósitos bancarios a la vez las cantidades estrictamente necesarias para la realización de sus operaciones diarias. Los recursos del Fondo Nacional en tanto se aplican en los fines señalados en el artículo anterior, deberán mantenerse en el Banco de México, s.a. (sic), invertido en valores gubernamentales de inmediata realización.

La aplicación que daban las Comisiones para el cambio, consistía en hacer notar que era conveniente que se contara con cantidades menores para hacer frente a los pagos a proveedores, gastos de administración y otros conceptos de no mucha cuantía, protegiendo las inversiones del Instituto en la Institución Gubernamental, por ser ésta la que más garantizaría el mejor uso de los mismos.

Los párrafos segundo y tercero de la fracción II del artículo 42 se modificaban a propuesta de las Comisiones, de la siguiente manera:

Estos financiamientos sólo se concederán por concurso tratándose de programas habitacionales aprobados por el Instituto y que se ajusten a las disposiciones aplicables en materia de construcción.

El Instituto, en todos los financiamientos que otor

que para la realización de conjuntos habitacionales, establecerá la obligación para quienes los construyan, de adquirir con preferencia los materiales que provengan de empresas ejidales, cuando se encuentren en igualdad de calidad y precio a los que ofrezcan otros proveedores.

Se explicaba que los cambios obedecían al deseo de garantizar los mejores precios en igualdad de condiciones, sujetando los programas de construcción de habitaciones a concurso y que por un sentido de solidaridad social, los constructores deberían adquirir, cuando se tratara de financiamientos otorgados por el Instituto, materiales que provinieran de empresas ejidales.

Al artículo 46 se proponían modificaciones, con el objeto de que se tomara en cuenta, preferentemente, en los programas que el Instituto elaborara, a los trabajadores de bajos salarios, de conformidad con el espíritu tutelar de la ley y el principio de solidaridad que debería existir entre los trabajadores.

Artículo 46.- En la explicación de los recursos a que se refiere el artículo anterior se considerarán, entre otras, las siguientes circunstancias:

- I.-La demanda de habitación y las necesidades de vivienda del país;
- II.-La factibilidad y posibilidades reales de llevar a cabo construcciones habitacionales;
- III.-El monto de las aportaciones al Fondo prove-

niente de las diversas regiones y localidades del país;

IV.-El Número de trabajadores en las diferentes regiones o localidades del Territorio Nacional.

A los artículos 47 y 48 se les hacían simples modificaciones de forma. Al primero se le adicionaba la frase "y fijar" y se le sustituía "la composición de la familia" por el número de miembros de la familia". Al 48 se le suprimía la frase que existía en la iniciativa del Ejecutivo que decía: "El valor y demás características de las garantías".

Sólo los artículos 27 y 28 fueron impugnados, ambos por el Diputado Guillermo Ruíz Vázquez, hablando sobre el artículo 27 el Diputado Ruíz indicó que en nuestro régimen constitucional las funciones del Gobierno, se ejercen mediante facultades expresas, por lo que el mencionado artículo 27 debería adicionarse con una fracción III que estableciera: III.- Las de carácter administrativo que establezca el reglamento de las delegaciones Regionales, y pasando la que en la iniciativa del Ejecutivo era la III como IV de la proposición.

El Diputado Juan Moisés Calleja a nombre de las Comisiones aceptó la propuesta, por lo que en votación económica la Asamblea hizo lo mismo. A continuación se tuvo por suficientemente discutido el artículo 27 y aprobado en los términos propuestos por el Diputado Ruíz Vázquez.

Nuevamente el Diputado Ruíz objetó el artículo 28

de la iniciativa. Proponía que en las votaciones tomadas en el órgano máximo del Instituto hubiera un voto por cada uno de sus miembros.

El Diputado Alejandro Peraza Uribe a nombre de las Comisiones refutó la proposición, sosteniendo que la redacción del artículo pretendía precisamente, que en la Asamblea General quedara perfectamente clara la posición sectorial y no individual de sus miembros.

Después de ello, los Diputados consideraron suficientemente discutido el artículo, desechándose la proposición formulada en relación al mismo, aprobándolo en los términos originales por 176 votos a favor y 18 en contra.

No quedando ningún artículo impugnado, se procedió a recoger la votación nominal del resto de los artículos del proyecto de ley, mismos que fueron aprobados por unanimidad de 190 votos, quedando en consecuencia aprobado el proyecto de ley en lo particular y en lo general, pasando a corrección de estilo para ser enviado a la Cámara Colegisladora.

El proyecto fue enviado a la Cámara baja para recoger la votación en lo general y en lo particular, resultando aprobado dicho proyecto por unanimidad de 53 votos.

Turnado al Ejecutivo de la Unión para su publicación, la Ley apareció en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1970, iniciándose así una nueva etapa en el largo camino de la regulación de la obligación patronal de otor-

gar habitación a sus trabajadores.

2.2.4) Funcionamiento del nuevo régimen de vivienda para los Trabajadores

Aprobado por el Congreso la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, quedó establecido el marco jurídico que a partir de ese momento establecería el apartado "A" del artículo 123 constitucional, que con los demás aparatos jurídicos estatales -examinados en su mayoría en el siguiente capítulo- el que regula a la Banca privada y los regímenes que se derivan de la contratación colectiva, forman el sistema nacional.

Examinando, aquí, exclusivamente el INFONAVIT, podemos decir que su principal consecuencia, además de las que se desprenden de la reforma constitucional, fue la creación de un "organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio", encargado de manejar el Fondo para la Vivienda (artículo 2)[&].

Las funciones del Instituto son fundamentalmente: la administración de los recursos del Fondo Nacional para la Vivienda; el otorgar financiamiento para adquirir, construir reparar, ampliar o mejorar habitaciones; para pago de pasivos contraídos por esos conceptos; y para coordinar y financiar

[&] Cuando no se especifica el ordenamiento legal debe entenderse que el artículo citado corresponde a la ley de INFONAVIT.

programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores (artículo 3o).

Su patrimonio queda constituido con las aportaciones de los patronos, del Gobierno Federal y con los bienes y derechos que adquiera o los rendimientos que obtenga con la inversión de los recursos que maneja (artículo 5o). La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quedarán encargados de vigilar que los recursos del Instituto se manejen debidamente (artículo 66).

2.2.4.1) Los órganos del Instituto

1o.- La Asamblea General, como autoridad superior. Se integra con 45 miembros nombrados: 15 por las organizaciones obreras, 15 por las de patronos y 15 por el Gobierno Federal. La Asamblea debe reunirse por lo menos dos veces al año para cumplir con las funciones que tiene encargadas (artículos 6, 7, 8, 9, 10 y 11).

La Asamblea se rige por su reglamento, tomado por acuerdo número 6 del 29 de septiembre de 1972 y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 8 de enero de 1973. La única reforma a este reglamento ha sido su artículo 2o y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1978.

2o.- El Consejo de Administración, integrado por

15 miembros por la Asamblea General a proposición de los representantes del Gobierno Federal (5), de las organizaciones obreras (5) y de las patronales (5). Al igual que la Asamblea el Consejo debe sesionar dos veces al año. (artículos 6, 12, 13, 14, 15 y 16).

El Consejo de Administración se rige por su reglamento tomado en acuerdo número 7 de la Asamblea General de 29 de septiembre de 1972 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de diciembre de 1972.

3o.- La Comisión de Vigilancia, integrada con 9 miembros propuestos en número de 3 por cada sector. Se entiende que la Comisión, para cumplir con sus funciones, deberá sesionar constantemente, nombrando un Auditor Externo para que audite y certifique los estados financieros del Instituto (artículos 17, 18, 19 y 20).

La Comisión de Vigilancia se rige por su reglamento tomado en acuerdo número 21 de la Asamblea General del 9 de febrero de 1973, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de febrero de ese mismo año.

4o.- El Director General, es nombrado por la Asamblea General a proposición del Ejecutivo Federal. Tiene que ser mexicano por nacimiento y de reconocida honorabilidad y experiencia técnica y administrativa para cumplir con las funciones que tiene encomendadas (artículos 22 y 23; y 1, 2, 3, 4 del reglamento interior[&]).

[&] Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 16 de Febrero de 1973.

5o.- Los dos Directores Sectoriales, son nombrados por la Asamblea General, a propuesta de los representantes de los trabajadores y de los patrones, uno por cada sector, que son el enlace entre el Director General y los Sectores que representan. Estos Directores tienen derecho de voz en el Consejo de Administración, pero no de voto (artículo 24 de la Ley y 5o y 6o del reglamento interior).

6o.- La Comisión de Inconformidades y Valuación, integrada tripartitamente, con un miembro de cada sector. Los miembros son designados por el Consejo de Administración a propuesta de cada sector. La función de la Comisión es conocer, sustanciar y resolver los recursos que patrones, trabajadores o beneficiarios promuevan ante el Instituto. Así mismo, es el órgano de determinar las aportaciones de las empresas a que se refiere el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo (artículos 25 y 16 fracción X).

La Comisión sustancia los procedimientos de conformidad con el Reglamento publicado por el Ejecutivo Federal a la sazón de Luis Echeverría Álvarez, en el Diario Oficial de la Federación del 5 de julio de 1973.

7o.- Además de los órganos antes mencionados, el Instituto, de conformidad con su Reglamento Interior, cuenta para el mejor desempeño de sus funciones con tres subdirecciones: la Técnica, la Financiera y la Jurídica; con las Delegaciones Regionales necesarias; Una Unidad de Organización y Métodos; y una Comisión Interna de Administración (artículos de 7

al 23 del Reglamento Interior).

2.2.4.2) La obligación patronal. Forma y términos para cumplir con ella.

De acuerdo con el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo, toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, está obligada a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Para dar cumplimiento a esta obligación, las empresas deberán aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el 5% sobre los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio. De esto se desprende que la obligación patronal de proporcionar a los trabajadores habitación es indirecta y se lleva a cabo, o se cumple, mediante la aportación del 5% de los salarios ordinarios, de tal forma que la obligación directa recae en el Instituto que maneja el Fondo Nacional.

De esta obligación de aportar el 5%, que podríamos denominar "primaria", se desprenden una serie de obligaciones secundarias, indispensables para que aquella sea determinada y cumplida.

Dentro de este grupo de obligaciones se encuentran:

- I) Inscribirse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto y dar los avisos de alta o de baja; de modificaciones a los salarios, etc.. (artículos 29 y 31). Ello debe hacerse de conformidad con el instructivo para la inscripción de trabaja

dores y patrones en el Instituto, así como para el Entero de las aportaciones y de los abonos por Concepto de Créditos otorgados por él, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 1978.

- 2) hacer los descuentos a los salarios de los trabajadores en los términos de los artículos 97 y 110 de la Ley Federal del Trabajo, por préstamos otorgados por el INFONAVIT, de acuerdo con el reglamento correspondiente, publicado por el Presidente, Lic. Luis Echeverría Álvarez en el Diario Oficial de la Federación de 11 de enero de 1974.
- 3) Informar a sus trabajadores sobre el monto de las aportaciones a su favor y de los descuentos hechos a sus salarios para cubrir préstamos otorgados (artículo 34).
- 4) Exhibir ante el Instituto los comprobantes de entero de las aportaciones (artículo 37).

2.2.4.3) Los derechos de los trabajadores

Por razón natural del sistema, los trabajadores tienen dos tipos de derechos íntimamente relacionados, unos frente al patrón; otros frente al Instituto.

Los del primer grupo se derivan fundamentalmente de las obligaciones que tienen los patrones y que hemos comentado anteriormente.

Frente al Infonavit, el trabajador tiene nuevos derechos, todos ellos derivados de la obligación patronal, pero que como veremos más adelante son susceptibles de revisión y modificación sustancial.

Los derechos del trabajador y por ende, las obligaciones del Instituto son:

a) Inscripción del trabajador, cuando este lo solicite, por omisión del patrón en el cumplimiento de su obligación.

Como protección a los trabajadores, el Instituto está facultado para que, aunque no medie la solicitud del trabajador, el Instituto lo inscriba, supliendo la falta de patrón. En los dos casos anteriores, el patrón no queda relevado de sus obligaciones y se hace acreedor a la sanción correspondiente (artículos 32 y 33).

b) El trabajador puede solicitar ante el Instituto, que se exija al patrón del entero de las aportaciones que debe hacer a su favor, independientemente de las sanciones correspondientes (artículo 32).

c) A obtener información directa del Instituto sobre el monto de las aportaciones a su favor y de los posibles descuentos hechos a su salario, así como de los depósitos constituidos a su favor (artículo 34).

d) En caso de jubilación o incapacidad total permanente, a que se le entreguen la totalidad de los depósitos a su favor. En caso de muerte, dichas cantidades serán entregadas a los

beneficiarios, en el orden que la misma ley señala (artículo 40).

- e) Habiendo dejado de estar sujeto a una relación de trabajo, el trabajador puede optar porque se le devuelvan los depósitos hechos a su favor o a continuar en el Régimen Voluntario (artículo 60 y 61).

Cualquier trabajador, aún no jubilado, puede acogerse al último de los beneficios mencionados, cumpliendo con los requisitos establecidos en la Ley y en el Instructivo correspondiente, siempre y cuando haya dejado de estar sujeto a una relación de trabajo. (El Instructivo fué aprobado mediante acuerdo No. II05 del Consejo de Administración, tomado el 30 de septiembre de 1976).

- f) Por último, a recibir créditos para: a) adquisición, reparación, ampliación o mejora de su habitación; y b) para el pago de pasivos adquiridos por los conceptos anteriores (artículo 42).

Dichos créditos causarán no mayor del cuatro por ciento sobre saldos insolutos y a plazos no menor de diez años, ni mayor de veinte (artículo 44).

En forma colectiva, un grupo de trabajadores sindicalizados o no, puede obtener financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales, para ser adquiridos en propiedad. En este caso, los financiamientos deben estar contemplados.

dos en los programas del Instituto y causan el interés que fi
je la Asamblea General y los plazos no podrán exceder de diez
y ocho meses (artículo 42 y 44).

2.2.4.4) De las cuotas y los créditos

A diferencia de lo que sucede en el régimen del Se
guro Social, y atendiendo a la obligación original de los pa-
trones, las aportaciones al INFONAVIT no son tripartitas. El Go
bierno Federal, como veremos más adelante, ha subsidiado al Ins
tituto, pero las cuotas deben ser cubiertas en forma exclusiva
por el patrón.

Siguiendo la amplia experiencia del Seguro Social,
en la Ley del INFONAVIT se estableció que las obligaciones de
efectuar las aportaciones y enterar los descuentos, así como
su cobro tienen el carácter de fiscales, por lo que el Insti
tuto para esos efectos se considera "organismo fiscal autónomo",
pudiendo en consecuencia, determinar el importe de las aporta-
ciones y las bases para su liquidación y cobro. Este último se
hará por la Oficina Federal de hacienda correspondiente (artí-
culos 30 y 39).

Lo importante del sistema, es que el 5% que aporta
el patrón por cada trabajador, aunque ingresa al patrimonio
del Instituto, constituye un depósito para el trabajador, por
lo que es, desde el principio, un patrimonio con un destino pre
fijado, y que para su disfrute sólo requiere el cumplimiento
de ciertas condiciones. Dichas aportaciones deben hacerse bi-

mestralmente, a más tardar el día quince o al día siguiente del mes subsecuente al bimestre al que corresponde. Estos depósitos a favor de los trabajadores no causan intereses y están exentos de toda clase de impuestos (artículos 34, 35 y 36).

Las condiciones de que hablamos en el párrafo anterior, se encuentran señaladas en lo general en el artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo. Este artículo señala que:

- a) Cuando un trabajador reciba financiamiento del Instituto, el 40% de los depósitos a su favor se aplicarán de inmediato como pago inicial.
- b) Durante la vigencia del crédito, se continuará aplicando el 40% de la aportación patronal al pago de los abonos subsecuentes.
- c) Terminado el pago del crédito, las aportaciones subsecuentes constituirán un nuevo fondo a favor del trabajador.
- d) El trabajador tiene derecho a que se le haga entrega periódica del saldo de los depósitos que se hubieren hecho en su favor con 10 años de anterioridad.
- e) Dejando de estar sujeto a una relación de trabajo y en caso de incapacidad total permanente o muerte, el trabajador o sus beneficiarios podrán recibir el total de los depósitos constituidos a su favor. La Ley del INFONAVIT señala en su artículo 40, la prelación de los beneficiarios y en el artículo 41, precisa que se entiende por dejar de estar sujeto a relación de trabajo cuando el trabajador deje de prestar servicios subordinados durante 12 meses.
- f) En el caso de créditos hipotecarios los depósitos sufrirían los descuentos a que se refieren los incisos a) y b), previa su entrega al derecho-habiente.

La Ley del INFONAVIT señala en sus artículos 47 al 51 las reglas generales para el otorgamiento de los créditos y que para ello deberá tomarse en cuenta: la composición de las familias de los trabajadores; el salario o el ingreso conyugal; y las características y precios de venta de las habitaciones disponibles; el otorgamiento de los créditos, entre los trabajadores con el mismo derecho se hará por sorteo ante la presencia de Notario Público y cuando haya delegados o comisiones consultivas en el lugar, con la presencia de ellos.

El consejo de Administración fija los límites máximos de los créditos; la relación de esos montos con los salarios de los trabajadores acreditados; el valor y características de las garantías; y los precios máximos de venta de las habitaciones.

Con objeto de proteger el buen funcionamiento y la confiabilidad del Instituto, éste está facultado para vigilar que los créditos y financiamientos que otorgue se destinen a su fin originalidad; si los deudores por cualquier causa, sin consentimiento del Instituto venden las viviendas, las gravan o gravan las garantías del crédito, o incurren en cualquier causa de rescisión prevista en el contrato respectivo, las operaciones podrán darse por vencidas anticipadamente con las consecuencias inherentes. Por último, todos los créditos estarán cubiertos por un seguro, cuyo costo será a cargo del Instituto, para cubrir casos de incapacidad o muerte del trabajador acreditado o muerte del trabajador acreditado; liberándolo a él o a sus beneficiarios, en esos casos, de las obligaciones de

rivadas del crédito.

Como complemento reglamentario el INFONAVIT ha expedido tres documentos básicos, que establecen las bases para el otorgamiento de créditos; el funcionamiento de una Bolsa de vivienda; y por último, las promociones de vivienda

I.- Las "Reglas Generales para el otorgamiento de Créditos del INFONAVIT", fueron aprobadas por la Asamblea General el 29 de septiembre de 1978, mediante su acuerdo número 13.

Este documento amplía los preceptos de la Ley, en relación a los créditos para los trabajadores y presenta como cuestiones importantes:

- a) Al hablar de las características de los créditos señala que los trabajadores podrán ejercer el crédito en la localidad que ellos elijan; no están obligados a pagar enganche alguno; los descuentos a trabajadores que perciban salario mínimo deberán ser aceptados por escrito por el obligado y no podrán exceder del 20% de su salario; los planes para reducir los créditos son obligatorios para el Instituto y voluntarios para los trabajadores, quienes pueden hacer abonos parciales o totales al capital.
- b) También señala que los gastos de escrituración serán a cargo de los acreditados, pudiéndose cargar su importe al crédito otorgado. &
- c) Por último, ampliando lo que señalaba la ley, que el Institu

& Aquí hay que recordar que el régimen fiscal para operaciones relacionados con vivienda de interés social es muy especial, con tasas impositivas sumamente bajas.

to además de lo estipulado en aquella, tomará en cuenta para el otorgamiento de los créditos:

- 1.- El nivel de ingresos de los trabajadores, dando preferencia a los de más bajos salarios;
- 2.- El grado de necesidad de vivienda de los trabajadores;
- 3.- El número de aportaciones realizados al Instituto;
- 4.- Número de dependientes económicos, que vivan en el mismo domicilio;
- 5.- El salario o ingreso conyugal, si hay acuerdo en ello;
- 6.- Las características y precios de ventas de las habitaciones disponibles;
- 7.- La cercanía del centro de trabajo con la vivienda;
- 8.- Establece que cuando haya varios trabajadores con el mismo derecho, la asignación se hará por sorteo.

II.- Las Reglas para el Funcionamiento de la Bolsa de Vivienda, aprobadas por el Consejo de Administración el 28 de abril de 1972, mediante su acuerdo número 1344.

Este documento señala que la bolsa de vivienda "tiene por objeto la operación de un mecanismo destinado a concentrar, difundir y dirigir la oferta y la demanda de vivienda, susceptible de permuta". La Bolsa se integra con las Vi

viendas disponibles por cancelación o rescisión del contrato o aquellos cuyos derechohabientes requieran permutar.

III.- Por último, las Reglas a que se someterán las promociones de Vivienda, aprobadas el 10 de mayo de 1978 por la Asamblea General, en acuerdo número 184, revisten un interés especial, puesto que le dieron un giro totalmente distinto a la forma en que venía operando el Instituto.

A partir de esa fecha el Instituto dejó de construir, volviendo al espíritu original de que fuera un organismo financiador de vivienda; y en segundo lugar, las promociones de vivienda son desde esa fecha programadas y solicitadas por grupos de trabajadores sindicalizados o no, derechohabientes del Instituto.

Así, se define a las "promociones de vivienda" como "el programa de construcción de casas-habitación, propuesto al Instituto, a nombre de un grupo de trabajadores sindicalizados o no sindicalizados, debidamente identificados y que sean derechohabientes del Instituto."³⁴

Las promociones no se refieren exclusivamente a construcción de Vivienda en sí; también a la adquisición y urbanización de terreno, obra de infraestructura para servicios y equipamiento urbano³⁵. Igualmente, se distingue entre la promoción sindical y la no sindical, señalando que en el escrito en

34 Párrafo segundo del artículo 2o. de las reglas, tomado de disposiciones Legales, INFONAVIT, cuarta edición, 1979.

& Para el equipamiento El Consejo de Administración aprobó el 31 de mayo de 1978, en su acuerdo 2105 las "Reglas sobre Equipamiento de los Conjuntos Habitacionales".

que se solicite la promoción, mismo que deberá ser firmado por todos los derechohabientes interesados.

En su articulado, las Reglas detallan la forma, términos y trámites a que estarán sujetas las promociones, siendo importante destacar que la asamblea al aprobar los planes de labores y financiamiento, fija las cantidades que se destinarán a promoción de vivienda.

2.2.4.5) Responsabilidades y Sanciones

Como todo régimen de derecho, sujeto a violaciones, la Ley del INFONAVIT, previendo esta posibilidad, establece en los artículos 55, 56, 57 y 58 las sanciones -desde patrimoniales hasta corporales- a que se hacen acreedores los trabajadores, sus beneficiarios o los patrones que no cumplen con o que se aprovechen para sacar provecho ilícito de las prestaciones señaladas por la Ley.

Así se establecen sanciones: I) Exclusivas para el patrón, que son:

- a) Por infracciones a los preceptos de la ley, independientemente de las sanciones, con de 15 a 315 veces el salario mínimo general vigente (las multas son aplicadas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social).
- b) Por incumplimiento en el entero puntual de las aportaciones, el pago de recargos y gastos de ejecución en su caso [&].

& Aquí la Ley se refiere, a que siendo créditos fiscales, en caso de incumplimiento del patrón, dichos créditos se hacen

- c) Quien haga caso uso de engaño, aproveche error, simule un acto jurídico u oculte datos, para omitir, total o parcialmente, el pago de aportaciones o el entero de los descuentos hechos a los trabajadores comete delito equiparable al defraudación fiscal.

II.- La Ley establece una sanción de tipo genérico al señalar que se reputa como fraude el obtener créditos o recibir depósitos sin tener derecho a ellos, mediante engaño, simulación o sustitución de persona.

2.2.4.6) El régimen financiero del INFONAVIT

Como hemos señalado, el patrimonio del Instituto se integra con:

- a) El Fondo Nacional de la Vivienda, que se compone con las aportaciones que los patrones deben hacer y con los rendimientos que provengan de la inversión de esos recursos.
- b) Con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal.
- c) Con los bienes y derechos que adquiera por cualquier título.
- d) Con los rendimientos que obtenga de la inversión de los re cursos a que se refieren los tres puntos anteriores.

Como vemos, el Fondo Nacional de la Vivienda es só-

efectivos mediante el procedimiento económico-coactivo por la Oficina Federal de Hacienda correspondiente, causando lógicamente gastos de ejecución.

lo una parte del patrimonio del Instituto, lo que hace que su manejo tenga características especiales. Por ello, los remanentes que obtenga el Instituto en sus operaciones no están sujetos al Impuesto sobre la Renta, ni a la participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa (artículo 63) y sólo podrá realizar inversiones en los bienes inmuebles o inmuebles estrictamente necesarios para el cumplimiento de sus fines y si por cualquier motivo se adjudicara o recibiera en pago un bien inmueble, debe venderlo en el término de seis meses (artículo 65). Existen dos tipos de controles o supervisiónes del correcto funcionamiento y honesto ejercicio presupuestal del Instituto. Uno interno, en el que interviene la Asamblea General, el Consejo de Administración y el Consejo de Vigilancia; y uno externo a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

A) Internamente el Consejo de Administración, examina y en su caso aprueba la presentación a la Asamblea General de los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y de financiamiento, los estados financieros y el informe de actividades del Director General; Así mismo, el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia, que no puede exceder del uno y medio por ciento de los recursos totales del Instituto. La Asamblea General, aprueba en última instancia los documentos antes señalados.

Por su parte la Comisión de Vigilancia tiene por ley amplias facultades para, permanentemente, vigilar que las operaciones del Instituto se apeguen a derecho y para propo-

ner medidas que las mejoren o corrijan. La Comisión cuenta a su vez con un Auditor Externo que audita y certifica los estados financieros de la Institución. La principal función de la Comisión es la presentación de su dictamen financieros de cada ejercicio social del Instituto, apoyados en los del auditor externo (artículo 18, 19 y 20).

B) Externamente: I) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene facultades para vigilar los programas financieros, para que no excedan a los presupuestos de ingresos corrientes y financiamientos que reciba el instituto (artículo 66); II) La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, aprueba los sistemas de organización de la contabilidad y de auditoría interna, teniendo acceso, para su verificación, a la documentación en cualquier tiempo (artículo 66 fracción II).

Debido a estos dos controles, el INFONAVIT está sustraído de la aplicación de la Ley para el control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Por último, como protección pública, el balance anual del Instituto, debe publicarse dentro de los treinta siguientes a su aprobación por la Asamblea General, en por lo menos dos períodos de los de mayor circulación (artículo 21). Como la calificación de dichos diarios puede ser muy subjetiva, se recomendaría que la publicación, por tratarse del INFONAVIT, se hiciera en el Diario Oficial de la Federación.

2.2.4.6.1) Del patrimonio de la actividad del INFONAVIT

Como es lógico suponer, al crearse el INFONAVIT por ley, del 24 de abril de 1972 y siendo exigibles las aportaciones patronales a partir del 1o. de mayo de ese año, según el artículo 4o. transitorio de la ley, se requería de una aportación inicial del Gobierno Federal, que le permitiera iniciar sus operaciones.

Para ello, el Ejecutivo Federal envió una iniciativa de reformas y adiciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, para el Ejercicio Fiscal de 1972, y a la Ley de Ingresos de la Federación para el mismo año fiscal, mismos que fueron aprobados por la Cámara de Diputados y por el Congreso de la Unión, respectivamente, publicándose en los diarios Oficiales de 24 y 26 de abril de 1972.

Por la reforma y adición al Presupuesto de Egresos, se estableció en el artículo 2o., fracción XXV, correspondiente a "Erogaciones adicionales de Organismos Descentralizados y Empresas propiedad del Gobierno Federal", una aportación al INFONAVIT de \$ 1500,000.00.

En la Ley de Ingresos se incluyó la fracción XIV bis al artículo 1o. que se refería a que la Federación percibiera los ingresos, por las "aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patronos, para INFONAVIT".

La descripción detallada que se ha hecho de INFONAVIT

VIT, nos permite una visión más o menos amplia de su estructura jurídico-administrativa, por lo que ahora muy brevemente, trataremos de presentar un panorama de sus actividades de 1972 a 1992.

En 1972 INFONAVIT invirtió 2,286 millones de pesos en vivienda, que correspondieron al 57% de la inversión total en ese campo del Gobierno Federal. Para 1974 la inversión del sector público en vivienda se incrementó en un 54%, ascendiendo a la cantidad de 6,200 millones, de las cuales el 55% fueron por INFONAVIT. En 1975, el instituto rebasó los 5,000 millones de pesos, correspondientes a más del 5% de la inversión Pública Federal, colocando a esta Institución, por cuanto al volumen de su inversión en el 5o. lugar, entre los organismos del sector Público Federal.³⁵

En 1976, INFONAVIT captó 6,060 millones como aportación de las empresas, invirtiendo 6,066 millones en sus planes de financiamiento.³⁶

En el caso de 1977 la captación de aportaciones fué de 8,731 millones de pesos y la inversión ascendió a 8,398 millones.

En 1978 los ingresos por el concepto mencionado ascendieron a 9,299 millones y los egresos por financiamientos

³⁵ Cuarto Informe Anual de Actividades, al 30 de abril de 1976, INFONAVIT, p. 30.

³⁶ Presupuesto de Ingresos y Egresos y de Gastos de Administración Operación y Vigilancia del INFONAVIT para 1977.

a 9,933, mientras que el siguiente año los ingresos superaron los 15,500 millones y el financiamiento llegó a casi 14,000 millones.

Por lo que se refiere a la vivienda de 1977 a 1976 INFONAVIT proyectó la construcción de 88,012, habiendo terminado 65,732 y teniendo en proceso al 31 de diciembre de 1975; 22,280 más. Se habían ejercido 52,604 créditos de entre 550,000 trabajadores inscritos pertenecientes a 29,000 empresas.

En 1976 se programaron 63,825 viviendas, de las cuales se terminaron 42,112; quedando en proceso de terminación 22,280, se otorgaron más de 60,000 créditos de entre 700,000 trabajadores inscritos pertenecientes a 40,000 empresas.

En 1977 se programaron 42,314 viviendas, terminando se 37,478, se quedaron en proceso de terminación 8,461, habiéndose otorgado 51,313 créditos. A finales de 1978 se habían terminado 155,243 viviendas y se encontraban en proceso 31,813.

En 1979 se terminaron poco más de 35,000 viviendas, dejando iniciadas para 1980 más de 30,000.

En 1980 se terminaron 11,180 viviendas, dejando iniciadas para 1981; 60,230 viviendas.

En 1981 se terminaron 53,711 dejando iniciadas para 1982; 47,446 viviendas.³⁷

³⁷ Cfr. ROCHA BANDALA, Juan Francisco. Obligación Social Solidaria. Talleres de Grafitec Impresores, México, 1981. p. 162.

En 1982 se terminaron 50,985 dejando iniciadas para 1983;53,070 viviendas.

En 1983 se terminaron 46,738 dejando iniciadas para 1984;54,154 viviendas.

En 1984 se terminaron 47,033 dejando iniciadas para 1985;60,490 viviendas.

En 1985 se terminaron 56,198 dejando iniciadas para 1986;64,044 viviendas.

En 1986 se terminaron 62,053 dejando iniciadas para 1987;72,093 viviendas.

En 1987 se terminaron 65,004 dejando iniciadas para 1988;72,333 viviendas.

En 1988 se terminaron 57,038 dejando iniciadas para 1989;61,999 viviendas.

En 1989 se terminaron 62,399 dejando iniciadas para 1990;60,475 viviendas.

En 1990 se terminaron 74,481 dejando iniciadas para 1991;46,360 viviendas.

En 1991 se terminaron 41,175 dejando iniciadas para 1992;47,300 viviendas.

En 1992 se terminaron 59,052 dejando iniciadas para 1993;50,000 viviendas. &

Como se desprende del estudio de los programas e informes de actividades de cada año del INFONAVIT, hasta la fecha el Instituto ha sido incapaz de cumplir sus programas. Obviamente esto se debe a la interacción de varios factores principalmente el económico ya que desde 1973 la industria de la construcción se vió seriamente afectada por el proceso inflacionario y la retracción de inversiones.

Otro de los aspectos importantes, es que la capacitación electrónica de patrones y empresas sujetas al régimen del INFONAVIT sigue siendo sumamente pobre y que en el transcurso de casi veinte años, no se ha podido regularizar esa situación.

Los patrones tienen una obligación Constitucional en gran medida incumplida, y los obreros un derecho hasta ahora inalcanzado. El Estado, como encargado de regular la vida económica y social tiene la obligación de crear estructuras que permitan un desarrollo equilibrado y ya creado, de corregir sus desviaciones y de hacer operante la prestación de los servicios con el objeto de cumplir las metas fijadas.

& Cfr. Informe de Actividades del INFONAVIT del periodo del año de 1982 a 1992. México, D.F.

CAPITULO III

REVISION DEL SISTEMA VIGENTE DEL INFONAVIT

El INFONAVIT tiene el papel vital para que el "Programa Nacional de la Vivienda", logre sus objetivos. Pues es uno de los órganos que participa en mayor número de programas específicos, abarca vivienda terminada, adquisición a terceros, construcción en terreno propio, ampliación, reparación o mejoramiento de vivienda y pago de pasivos.

Es indiscutible, como ya hemos señalado, la importancia del Programa Nacional de Vivienda; el cumplimiento de sus objetivos y los beneficios que esto trae aparejado. Más el INFONAVIT tiene, independientemente de él, una función específica que cumplir: INFONAVIT debe proporcionar habitación a todos los trabajadores cuya relación de trabajo se encuentra regulada por el apartado "A" del artículo 123 constitucional.

Eso le da características especiales y autonomía funcional, por lo que en el presente capítulo haremos una revisión de la estructura y funciones del INFONAVIT, tomando en cuenta la filosofía social que se sostuvo para crearlo y las constantes de tipo legal que se han mantenido, a pesar de las modificaciones normativas constitucionales y legales que durante sesenta y dos años se han hecho al derecho de los trabajadores de contar con habitaciones cómodas e higiénicas. Para ello, hemos seleccionado 6 rubros prioritarios que en seguida se tratan sobre la obligación de otorgar habitaciones; el derecho de los trabajadores; la nueva obligación patronal; estructu

ra y régimen de financiamiento del INFONAVIT; el problema de los arrendamientos; y el INFONAVIT como parte del régimen de Seguridad Social.

3.I) La obligación de otorgar vivienda establecida en la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 constitucional

El texto original de la fracción XII del artículo constitucional señalaba la obligación de los patrones de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a los trabajadores, cuando las negociaciones no estuvieren situadas en las poblaciones; o cuando estándolo, ocuparen un número de trabajadores mayor de cien. En ambos casos el patrón podría cobrar renta, siempre y cuando no excediera del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas.

Independientemente de las grandes limitaciones que la fracción XII contenía, es clara la idea de los constituyentes, en el sentido de que la finalidad era dotar a los trabajadores de un lugar digno en donde vivir, recayendo en el patrón la obligación de proporcionarlo.

La inaplicabilidad del precepto, como lo hemos recordado en varias ocasiones, hizo que se buscarán distintos caminos para hacer posible su total cumplimiento, encontrando en todos ellos dos constantes, es decir, dos lineamientos básicos que enmarcan esta figura y que aún en la última reforma constitucional, se respetaron a pesar de la contradicción en que

se incurrió.

Las dos constantes son: a) El derecho de los trabajadores a que se les proporcionen habitaciones cómodas e higiénicas; y b) La obligación de los patrones (ahora la Constitución habla de "empresa") de proporcionarles.

Hablamos de una contradicción, ya que la reforma constitucional de 1972, mantuvo estos dos principios en el texto, pero paradójicamente, a partir de esa fecha, la obligación patronal, ya no fué de "proporcionar habitaciones" como lo señala la Constitución, pues a continuación el mismo párrafo de ese texto señala que: "Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un Fondo Nacional de la Vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquiera en propiedad tales habitaciones".

Independientemente de que el párrafo transcrito será materia de varios comentarios, basta ahora señalar el que de su simple lectura se hace evidente la contradicción terminológica y jurídica del precepto constitucional. Terminológica, ya que la Constitución habla de "Empresa" y no de "Patrón", por lo que si se tomara textualmente, limitaría considerablemente el número de sujetos -en este tenor la limitación sería mucho mayor que la establecida en el texto original- ya que de conformidad con la legislación mexicana, "patrón" es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios

trabajadores; mientras que "Empresa" es la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios (artículo 10 y 16 de la Ley Federal del Trabajo). Esta irregularidad ha sido en alguna medida corregida en la Ley Reglamentaria de INFO NAVIT, en la cual se habla de patrones y no de empresas; jurídicamente, sin embargo, la irregularidad no puede ser subsanada por una Ley Reglamentaria (a menos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación produjera un fallo, interpretando el texto constitucional, mediante el cual se equipara el término empresa al de patrón en el caso de la fracción XII), por lo que sería necesaria una reforma que precisara los alcances de la obligación.

Además de este problema, la fracción que comentamos presenta otro esencial. Desde el punto de vista jurídico las empresas ya no están obligadas a proporcionar habitaciones a sus trabajadores. La obligación, como lo hemos señalado reiteradamente, es únicamente la de su aportación (que deberá estar señalada en las leyes reglamentarias) a un Fondo Nacional. Cumplida dicha obligación, los trabajadores no pueden exigirle al patrón que les proporcione habitaciones, puesto que ello está a cargo del Instituto que administra el Fondo. De ahí que la redacción constitucional deba, necesariamente, ser mejorada precisando como lo hemos dicho, los alcances de las obligaciones que la misma señala.

3.2) El Derecho de los Trabajadores a que se les proporcione habitaciones cómodas e higiénicas

Manifiestamos que uno de los principios constantes -inclusive en el texto vigente a pesar de sus graves contradicciones en el régimen del apartado "A" del artículo 123 constitucional-, es el de que los trabajadores tienen derecho a que se les proporcione habitación cómoda e higiénica.

Esto tiene más trascendencia de la que a primera vista presenta. Las palabras "proporcionar" y "habitación" tienen connotaciones específicas, muy distintas y más amplias que "adquirir en propiedad" y "vivienda", respectivamente. "Proporcionar" significa en la acepción aplicable a este caso "poner a disposición de uno lo que necesita o le conviene",³⁸ independientemente de la forma y términos en que esto se haga, por lo que la Constitución actualmente limita la forma y términos de proporcionar habitación a la de "adquisición en propiedad" de jure fuera una gran variedad de posibilidades. Por otro lado, aunque semánticamente "habitación" y "vivienda" pudieran ser lo mismo, en la práctica y en uso cotidiano de los vocablos, les damos connotaciones distintas. A un cuarto, por más comodidades que representara, no lo llamaríamos vivienda sino habitación.

Las anteriores consideraciones fueron tomadas en cuenta por los Constituyentes de 1917 al redactar la frac-

³⁸ Diccionario de la Lengua Española. Décima novena edición. Ediciones Culturales Internacionales, 1991. s.p.i.

ción XII del artículo 123 constitucional. Su idea fué, que todos los trabajadores contaran con una habitación casa, departamento, cuarto, etc., - cómoda e higiénica, adecuada a las condiciones de la prestación del servicio. Las leyes del trabajo de 1931 y 1970 en su redacción original mantenían esa estructura. La reforma constitucional, sin embargo, rompió de tajo con esto y limitó el derecho de los trabajadores a "adquirir viviendas en propiedad".

Ya vimos en el apartado anterior que el sujeto obligado frente a los trabajadores, no es el patrón -quien sólo está obligado a una aportación en numerario- sino INFONAVIT. La idea original del Congreso Constituyente de que cada trabajador se le proporcionara habitación se transformó aduciendo que todo ser humano aspira a tener su casa en propiedad. Independientemente de lo dudoso de tal afirmación, este argumento nunca fué esgrimido por los constituyentes, ni motivó la inclusión de la fracción XII en el artículo 123 constitucional.

La intención original, más amplia de proporcionar habitación a los trabajadores, fué modificada, reduciéndola a la venta o financiamiento de casas de los mismos.

En la iniciativa del Ejecutivo, enviada al Congreso de la Unión para reformar la fracción XII, se habló de la necesidad de modificar el sistema existente por inoperante, creando otro basado en la solidaridad social, que permitiera el establecimiento de un mecanismo institucional de financiamiento e inversión, de carácter nacional. Explicando que la participa-

ción generalizada de todos los patrones del país hará posible la extensión de este servicio a las clase trabajadora en su conjunto, que opere mediante el reparto de las cargas económicas y la generalización de las obligaciones a escala nacional, en vez del sistema fragmentado e individualizado que existe actualmente. Ya que, el flujo creciente de aportaciones que reciba posteriormente permitirá multiplicar sus beneficios y extenderlos a sectores más necesitados. Llevando así el mecanismo solidario a diversas clases de la población y prolongándolo de una a otra generación.³⁹

Los conceptos anteriores, que se repitieron durante todos los debates, nos muestran que la intención de la reforma era crear un sistema que permitiera que los trabajadores disfrutaran de habitaciones cómodas e higiénicas, extendiendo el beneficio a los más posibles. De ninguna parte, ni con la interpretación más benévola, se desprende que la pretensión fuera entregar cantidades de dinero a los trabajadores para fines distintos a aquellos destinados a satisfacer su necesidad de vivienda.

El texto constitucional debe ser interpretado dentro del generoso espíritu filosófico social que lo impulsó. Cuando dice que las aportaciones de las empresas son a "fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores" hace una declaración general, que debe entenderse como un elemento que auxilia en el cumplimiento de los objetivos que se le han

³⁹ Cfr. Iniciativa Presidencial. Exposición de Motivos presentada al Congreso de la Unión el 22 de diciembre de 1971.

fijado al nuevo sistema. Erróneo sería el pensar diferente, como lo es que los depósitos sean entregados a los trabajadores. Aquí cabría preguntarse en dónde se encuentra la solidaridad social si el dinero es entregado a los trabajadores para quienes fué aportado, pero han dejado de ser sujetos de la relación privando así a otros que si lo precisan, del beneficio de vivienda.

El derecho de los trabajadores debe ser el otorgamiento de habitaciones cómodas e higiénicas. Para poder abarcar a los más posibles con ese beneficio, se creó un Fondo Nacional, el cual necesariamente verá disminuidas, considerablemente, las posibilidades de cumplir con sus funciones al reintegrar depósitos. Por otro lado, si realmente es un sistema basado en la solidaridad social, debe entenderse que es para el beneficio general y no particular y cumpliendo con la función de proporcionar viviendas, no dinero en efectivo a los trabajadores todos.

3.3) La nueva obligación de los patrones

Previamente analizamos la obligación de otorgar habitación y definimos que ella no correspondía ya a los patrones, sino al organismo que administra el Fondo Nacional de la Vivienda. La obligación de los patrones se reduce ahora a la aportación que han de hacer a ese Fondo por cada uno de los trabajadores que le prestan sus servicios.

El monto de la aportación se determinó en la Ley Federal del Trabajo y después en la del INFONAVIT, en éstos se fijó que toda empresa debe aportar el 5% sobre los salarios ordinarios de sus trabajadores. (Debe recordarse que esta aportación se determinó en las sesiones de la Comisión Nacional Tripartita y fué respetada durante todo el proceso legislativo).

Consideramos que dicha proporción es aceptable. Sin embargo, presenta una limitación que no debería existir, nuevamente considerando el principio de solidaridad social que informa al sistema. El artículo 144 de la Ley Federal del Trabajo, repetido en la del INFONAVIT, señala un límite máximo para el pago de aportaciones, equivalente a diez veces el salario mínimo general en la zona correspondiente.

La justificación a esa limitación consiste de acuerdo con sus defensores, a que muy pocos trabajadores ganaban más de ese salario y además, si aportaran el 5% sin límite alguno, exigirían préstamos y financiamientos proporcionales, que ascenderían a grandes cantidades, lo que "descapitalizaría" al Estado.

Este razonamiento, lógico en un sistema lucrativo de financiamiento, pierde toda fuerza en uno de solidaridad social. En este último, lo que se pretende es proporcionar a la mayor porción de la población posible, los mínimos de bienestar necesarios para una existencia digna, utilizando los recursos de todos. Ello implica que el sistema debe tender a la ho-

mogeneización de las prestaciones que otorga, independientemente del monto de la aportación individual.

En el régimen del INFONAVIT no debería existir un límite máximo a la aportación del 5% que tiene que hacer sobre los salarios ordinarios (independientemente de su cuantía). Esto es aplicable a todos los regímenes de solidaridad social y se evidencia en un claro ejemplo: suponiendo válido el argumento usado para limitar las aportaciones dado que las prestaciones, no son proporcionales a lo aportado, tendríamos que aceptar igual limitación en el régimen del Seguro Social, por lo tanto, que los asegurados que cotizan en los grupos superiores, tendrán derecho a mejor atención médica; lo cual es a todas luces absurdo.[&]

En realidad, la limitación que introduce el artículo 144 de la Ley Federal del Trabajo, sólo beneficia a los patronos.

3.4) El Infonavit. Su estructura actual y su régimen de financiamientos

3.4.1) La integración tripartita del Infonavit

De conformidad con el texto constitucional, se expidió la Ley "para la creación de un organismo integrado por re

& En el mismo sentido debería ser revisada la estructura del Seguro Social, ya que en la actualidad su sistema de seguros está basado en lineamientos de derecho privado y no en razones de beneficio colectivo.

presentantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones", encargado de administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, en la que se establecieron las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores pudieron adquirir habitaciones en propiedad.

La descripción detallada que hicimos, desde que fue concebido el Instituto, hasta su reglamentación jurídica mediante la expedición de su ley, nos permite, entre otros aspectos, conocer los argumentos que se utilizaron para justificar su estructura.

Su integración tripartita se pensó por la amplia y ya larga experiencia de este tipo de sistema en nuestro país; que se inicia desde la época revolucionaria previa a la Constitución de 1917 en varios Estados de la República, con la creación de Tribunales del Trabajo integrados en esa forma. Posteriormente, se aplicó el esquema a las Comisiones de salarios mínimos y reparto de utilidades y al Instituto Mexicano del Seguro Social.

Sin embargo, en el caso de INFONAVIT, la integración tripartita no encuentra la misma justificación que en los otros. Tratándose de los Tribunales del Trabajo, se recogieron las prácticas Europeas, cuya vasta experiencia había demostrado la conveniencia de resolver intereses antagónicos, mediante la participación de los interesados y de un tercer neutral que representara al Estado en el conflicto. Adoptada esta práctica por algunos Estados de la República desde 1915, tomó car-

ta de naturalización en el derecho mexicano al haberse consig-
nado en la Constitución de 1917, igual criterio se aplicó a
las Comisiones de Salario Mínimo y de Reparto de Utilidades.

En cuanto al Instituto Mexicano del Seguro Social,
la experiencia tripartita se adoptó debido a que el patrón no
tenía una obligación directa. Si recordamos, la fracción XXIX
del texto original del artículo 123 constitucional, aprobado
en 1917, señalaba que: se consideraban de "utilidad social: el
establecimiento de cajas de seguros populares; de invalidez, de
vida, 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 pre-
visión social". Siendo, al igual que la fracción XII, práctica-
mente letra muerta, al reformarse la Constitución en 1929 para
facultar al Congreso de la Unión en forma exclusiva para le-
gislar en materia laboral, se reformó la fracción XXIX, en mate-
ria de seguridad; señalando la modificación que: se considera
de utilidad pública la expedición de la Ley del Social, y ella
comprenderá seguros de invalidez, de vida, cesación involunta-
ria del trabajo, de enfermedades y accidentes, y otros con fi-
nes análogos".⁴⁰

Al determinarse que las aportaciones al Seguro So-
cial fueran tripartitas, se adoptó como forma de gobierno del
Instituto aquella en que estuvieren representados los tres
sectores.

40 Cfr. Cit. por ROCHA BANDALA, Juan F. Ob. Cit. p. 314.

El INFONAVIT, sin embargo, no guarda, ni en su estructura, ni en su función, similitud a los órganos que hemos mencionado. Proporcionar habitaciones a los trabajadores ya no es obligación de los patrones. En el largo proceso que se ha seguido, pretendiendo actualizar esa obligación, la forma y términos para cumplirla se han visto varias veces modificados. El Fondo Nacional de la Vivienda y el Instituto que lo administra, son el último peldaño del proceso. Lo insólito es, que habiéndose subrogado el Estado en la obligación patronal y habiéndose reducido ésta a la aportación correspondiente, el capital integre los órganos y que los trabajadores, siendo estos últimos los acreedores constitucionales.

De acuerdo a los principios generales de derecho, el obligado queda liberado de sus obligaciones, al cumplir en tiempo y forma lo que debe, y no tiene por qué ir más allá de ese punto en su relación. De conformidad con lo estipulado en la Constitución y en las leyes reglamentarias, el patrón está obligado a la aportación de una cantidad que se destina a la satisfacción de la necesidad de habitaciones de los trabajadores. Cumplida la aportación, el patrón queda liberado y por lo tanto su único derecho es que no se le exija de nuevo la aportación ya hecha.⁸ Por ello, su participación en los órganos de INFONAVIT fué una concesión gratuita y que en algunas ocasiones ha perturbado la buena marcha del Instituto. No se pretende de ninguna forma atacar el sistema tripartita, ni mucho menos al sector patronal; simplemente se plantea una situación

⁸ Obviamente siendo una obligación de tracto sucesivo, el patrón deberá cumplir permanentemente, mientras se encuentre en la misma situación, con el entero de aportaciones, pero

que ante nuestros ojos aparece como obvia: dado que los patrones tienen la obligación de aportar el 5% de los salarios de sus trabajadores a INFONAVIT, su derecho debería constreñirse a tener acceso a la información relativa a su obligación y al órgano de vigilancia. Por lo demás, se debería modificar la estructura del Instituto burocráticamente, para que los trabajadores y el Estado -ahora el obligado de proporcionar la vivienda- lleven a cabo la formulación y realización de los programas de la institución.

3.4.2) De las aportaciones y los créditos

Ampliando lo señalado en la Constitución, la Ley establece que las aportaciones que hacen los patrones, constituyen depósitos en favor de los trabajadores; esto es, de cada trabajador en lo individual. Sin embargo, para que el trabajador -en favor del cual se ha constituido el depósito- pueda beneficiarse de esos dineros, tienen que cumplir con una serie de requisitos. Dichos requisitos se calcularon actuarialmente para el caso de reintegro de los depósitos; y con criterios de equidad para el otorgamiento de créditos.

Sin dudar un sólo momento sobre las buenas intenciones que inspiraron a los creadores del sistema, presentaremos algunos puntos que creemos son dignos de reflexión y que forzosamente obligan a un replanteamiento general.

nunca se le podrá exigir lo que ya ha cumplido en la forma y términos previstos en la ley.

La Ley Federal del Trabajo establece en la fracción II del artículo 141, que: Cuando el trabajador deje de estar sujeto a una relación de trabajo y cuente con 50 o más años de edad, tendrá derecho a que se le haga entrega del total de los depósitos que se hubieren hecho a su favor, en los términos de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores; y en el 137 señala como objetivo del Fondo Nacional de la Vivienda el: "...crear los sistemas de financiamiento que permitan a los trabajadores obtener crédito y barato y suficiente para adquirir. Por su parte la Ley del INFONAVIT, en su artículo 44, nos da el criterio que define lo que debe entenderse por "crédito barato y suficiente" al establecer que los créditos a los trabajadores (señalados en la fracción I del artículo 42 de la propia Ley) causarán un interés del 4% anual sobre saldos insolutos y se otorgarán a un plazo no menor de 10 años y no mayor de 20 años.

Ciertamente, como se ha señalado anteriormente, el 4% era un crédito muy barato en 1973 y hoy día, resulta bajísimo. Pero el problema no es de porcentaje en los intereses, sino del enfoque de filosofía social que debe inspirar a la institución. El artículo 2o. de su ley, manifiesta que INFONAVIT es un organismo de servicio social, lo que significa que una de sus notas esenciales debe ser el no lucrar, en ninguna forma o medida y por ningún motivo, con el servicio que presta. Además, el artículo 35 de la propia ley, señala que las aportaciones patronales constituyen "depósitos de dinero sin causa de intereses en favor de los trabajadores".

Relacionando todos los preceptos anteriores, llegamos a la conclusión de que el INFONAVIT maneja dinero de los trabajadores, para un servicio social (la satisfacción de la demanda de vivienda), establece sus propios mecanismos para el otorgamiento de créditos a los trabajadores dueños del dinero; y les cobra el 4% (en el mejor de los casos) por dicho préstamo. Independientemente a la objeción de fondo que hemos hecho al sistema, respecto de este punto, cabe señalar que en la actualidad los trabajadores no beneficiados con un crédito o que simplemente no estén interesados en él, recibirán su dinero, cuando dejen de estar sujetos a una relación de trabajo y cuenten con 50 o más años de edad, sin incremento alguno y con una pérdida de valor adquisitivo altísima. Mientras tanto, INFONAVIT habrá manejado ese dinero de conformidad con el artículo 43 de su ley, invirtiéndolo en "valores gubernamentales de inmediata realización" que por supuesto pagarán altos intereses. Una contradicción más del sistema que es necesario corregir ya que -como hemos sostenido- el depósito debe considerarse en favor de la clase trabajadora en general por lo que no deberían existir reintegros y los créditos deberían otorgarse sin interés alguno.

Esta objeción se aplica tanto a INFONAVIT como al IMSS y a cualquier órgano de servicio social. La incongruencia de calificar "social" la estructura orgánica y funcional de esas Instituciones radica, en el caso del IMSS, en que ciertamente nació de las experiencias europeas y americanas de seguros sociales, mismas que surgieron o copiaron gran parte de la estructura funcional de las compañías privadas de seguros, pe-

ro su funcionamiento se aparta de algunos de los principios generales de solidaridad social que debería regirlo.

Por las consideraciones anteriores creemos que debe tenderse a la realización del viejo anhelo de tener una sociedad en que cada uno de sus miembros pueda aspirar a mínimos de bienestar similares, independientemente de la capacidad económica o productiva individual. Nuestras instituciones deben perseguirlo, suprimiendo de sus esquemas los mecanismos que permitan que el que más tiene, más reciba, en forma notoriamente desproporcionada. INFONAVIT tiene una finalidad fundamental, por lo que a su consecución ha de enfocar todos los mecanismos con que cuenta, mismos que deberán estar acordes con su carácter social. Por ello resulta inaceptable que otorgue créditos sobre bases comerciales, por muy bajos intereses que generen, y que no cuenten con programas para proporcionar en renta o comodato, habitaciones a los trabajadores.

3.4.3) Arrendamiento de la vivienda

Uno de los cambios sustanciales que introdujo la reforma de 1972, fué la eliminación de la posibilidad de proporcionar habitaciones a los trabajadores en forma distinta a la adquisición en propiedad. El texto original de la Constitución, señalaba la posibilidad de que las habitaciones que el patrón tenía que proporcionar a sus trabajadores, estuvieran sujetas a un contrato de arrendamiento, fijando un límite al monto de las rentas del medio por ciento mensual sobre el valor cata-

tral de las fincas. La reforma de 1972, suprimió totalmente esa posibilidad, argumentándose que todo ser humano aspira a tener en propiedad su casa.

Independientemente de la solidez de dicho argumento, resulta inaceptable para justificar una situación tan generalizada en nuestro país. Como vimos, precisamente la política del IMSS durante los años 50's y 60's, fué la contraria, pues se consideraba que el arrendar la vivienda tenía más ventajas que de venderla.

Ante la realidad nacional, los legisladores tuvieron que dejar abierta esta posibilidad, introduciendo en la Ley Federal del Trabajo los artículos 150 y 151 en los siguientes términos:

Artículo 150: "Cuando las empresas proporcionen a sus trabajadores casa o comodato o arrendamiento no están exentas de contribuir al Fondo Nacional de la Vivienda, en los términos del artículo 136. Tampoco quedarán exentas de esta aportación respecto de aquellos trabajadores que hayan sido favorecidos por créditos del fondo.

Artículo 151. "Cuando las habitaciones se den en arrendamiento a los trabajadores, la renta no podrá exceder del medio por ciento mensual del valor catastral de la finca y se observarán las normas siguientes:

I.- Las empresas están obligadas a mantenerlas en condiciones de habitabilidad y a hacer oportunamente las reparaciones necesarias y convenientes;

II.- Los trabajadores tienen las obligaciones siguientes:

- a) Pagar las rentas;
- b) Cuidar de la habitación como si fuera propia;
- c) poner en conocimiento de la empresa los defectos y deterioros que observen;
- d) Desocupar las habitaciones a la terminación de las relaciones de trabajo dentro de un término de cuarenta y cinco días y,

III.- Está prohibido a los trabajadores:

- a) Usar la habitación para fines distintos de los señalados en este capítulo.
- b) Subarrendar las habitaciones

Existiendo ya muchas empresas que otorgaban esta prestación a sus trabajadores, los legisladores consideraron conveniente mantener esa situación, por lo que establecieron ciertas normas para evitar abusos y dejar claramente asentado que los patrones no quedaban, por el hecho de rentar habitaciones a sus trabajadores, exentos de cumplir con su obligación constitucional de aportar las cantidades correspondientes al Fondo Nacional de la Vivienda.

Sería conveniente revisar este aspecto, para determinar la conveniencia de que INFONAVIT financiara vivienda destinada a darse en renta o comodato a los trabajadores; no con afán de lucro, sino con fines sociales; y dándole las características para hacerlo viable. El problema de la administración y mantenimiento de dichos conjuntos se resolvería mediante la

creación de un organismo autónomo, si bien filial de INFONAVIT, dotado de las facultades y recursos para ello. Hay que tomar en cuenta que existe gran cantidad de trabajadores, que por la naturaleza de su trabajo, la ubicación de su centro de labores o por decisión propia, preferirían disfrutar la habitación sin adquirirla en propiedad. Esto fué reconocido tácitamente, a pesar de las reformas al sistema, al haberse incluido en la Ley Federal del Trabajo los artículos 150 y 151 antes citados.

Hemos hablado de un programa de arrendamiento o comodato de vivienda. Aquí le damos a las dos palabras, prácticamente el mismo significado. Comodato es siempre a título gratuito; el arrendamiento siempre implica una contraprestación por el uso del mueble o el inmueble arrendado. Sin embargo, en el contexto social en que estamos hablando dicha contraprestación se reduciría a su mínima expresión.

Como parte del Sistema de Seguridad Social Mexicano, el INFONAVIT, debería ajustar sus mecanismos a una estructura real de solidaridad social, implicando ésto, que como todo derecho que se genera en el sistema, la habitación debería ser proporcionada en condiciones similares para todos los beneficiarios. Dicho de otra forma, INFONAVIT debería proporcionar habitaciones o viviendas gratuitas a los trabajadores, mientras se reúnan ciertas condiciones -como es el caso de las prestaciones otorgadas por el Seguro Social- durante el tiempo que presten sus servicios y posteriormente durante el período en que se hallan pensionados; dándoles la opción de compra financiada por el propio Instituto. Lo anterior significaría un ré-

gimen de auténtica solidaridad social.

3.5) El INFONAVIT como parte del sistema de seguridad social

Hemos analizado al INFONAVIT dentro del Programa Nacional de la Vivienda.

Sin embargo, el Instituto forma parte de un sistema más amplio y más generoso, el de la seguridad social. En otros países, el sistema integral, en México por las condiciones económicas y sociales, aún se encuentra fraccionado. El INFONAVIT tiene a su cargo un aspecto importante dentro del sistema general.

Reconocemos que existen limitaciones de tipo económico y financiero, que escapan al análisis que hemos presentado. Más estamos convencidos de que ellas son consideraciones secundarias, frente a la definición de una política social. El INFONAVIT forma parte de ella y debe adecuarse a sus lineamientos.

Desde la Iniciativa de Reformas a la Constitución y durante los debates en las Cámara sobre las modificaciones a los distintos ordenamientos, siempre se habló de solidaridad social de los trabajadores; de seguridad social; y de justicia social. Todos ellos, términos de contenido siempre discutido, pero que tienen un núcleo común no debatible: la pretensión de mejorar los niveles de bienestar de las clases que menos tienen, utilizando los recursos generados por la sociedad y donde

por lógica, los que más deben aportar. Para lograrlo, el Estado va creando órganos, que a su vez integran las estructuras de bienestar social. En México, el IMSS fué el primero, que en gran escala, tuvo a su cargo funciones sociales de importancia. Pausadamente, han surgido otras instituciones que coadyuvan en labores genéricas o específicas. INFONAVIT tiene a su cargo una de las segundas: proporcionar habitaciones a los trabajadores.

La orientación que se le debe dar, puede variar grandemente. Pero esa variación será reducida en la medida en que este dirigida por principios generales de seguridad social. Por ello INFONAVIT debe adecuarse para proporcionar habitaciones cómodas, higiénicas y baratas, inclusive gratuitas, a los trabajadores.

Este enfoque, requiere una revisión general de sus sistemas; desechar lo que ha adoptado de instituciones lucrativas; volver al espíritu original del constituyente y concretarse a su finalidad que es otorgar vivienda a los trabajadores. Para conseguirlo es necesario reorientar su funcionamiento. Para ello nos permitimos señalar las siguientes consideraciones:

- a) No deben considerarse los depósitos como hechos en favor de un trabajador en lo particular; sino como patrimonio del fondo para servir a toda la clase obrera, basado en el principio de solidaridad que existe entre ellos. Por lo tanto, tampoco deberá apuntarse la posibilidad de proporcionar dinero a los trabajadores que no tengan por objeto satisfacer necesidades de habitación.
- b) No debe existir límite máximo para las aportaciones, y sí

deben fijarse estos límites para el otorgamiento de los créditos, quedando el excedente eventual a favor del Fondo, que en última instancia, es de los trabajadores.

- c) Debe estudiarse la posibilidad de proporcionar viviendas en comodato o arrendamiento social a los trabajadores.
- d) El trabajador debe tener la opción de adquirir en propiedad su vivienda, caso en el cual el otorgamiento de los créditos para ello debe perder su carácter comercial; no debiendo existir intereses en la amortización del capital.
- e) Debe revisarse la integración actual de los órganos del Instituto para hacerla más coherente con su origen y funciones.

3.6) El INFONAVIT como un instrumento en el proceso dinámico de consecución de mayor bienestar social.

Los anteriores son planteamientos factibles de llevarse a cabo, y tienen por objeto dar a la Institución la directriz que desde el principio, se pensó para ella. Hemos visto la evolución del derecho de los trabajadores a contar con habitaciones -hoy día viviendas- que les permitan satisfacer sus necesidades de dignidad. INFONAVIT es un eslabón quizás el más importante en esta larga cadena. Como encargado de una función social, ha de evolucionar al paso de los cambios económicos y sociales. De no hacerlo, se anquilosará y perderá eficacia. Por ello, hay que verlo como el instrumento ad-hoc, para hacer frente a las necesidades sociales de habitación.

México requiere de más de 7 millones de viviendas, según el Doctor José Luis Stein Velasco, secretario técnico del Comité de Promociones de Vivienda del Instituto de Fomento Nacional de Vivienda para los trabajadores.⁴¹ De ellas, la gran mayoría están destinadas a las familias de asalariados. INFONAVIT, de acuerdo al programa nacional, debe satisfacer el 25% de ellas para 1992, debiendo cumplir esa meta, con sentido social. Sus planes y programas deben fundarse, previas reformas constitucionales y legales, en una estructura que permita lograrlo dentro de un marco de auténtica solidaridad y justicia social. De ahí que INFONAVIT deba ser considerado como una institución en un proceso evolutivo.

⁴¹ Cfr. Gaceta 18, U.N.A.M. de fecha 19 de febrero de 1990, p.18.

CAPITULO IV

CAUSAS Y POSIBLES SOLUCIONES QUE COADYUVEN AL INFONAVIT PARA RESOLVER EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

4) Causas del déficit de vivienda

4.1) El crecimiento demográfico

Uno de los problemas críticos que ha afrontado el país en las últimas décadas ha sido el alto crecimiento demográfico de su población.

La mayoría de los países en desarrollo creen padecer la enfermedad del gigantismo o macrocefalia de su calidad o ciudades principales. Se piensa que la metrópoli principal del país, en nuestro caso el área urbana de la ciudad de México, tiene una población excesivamente elevada con respecto a las ciudades que le siguen en tamaño y se considera que este fenómeno es síntoma y a veces causa, del desarrollo en que se encuentra el país. A estas grandes metrópolis -elemento característico de los sistemas de ciudades denominadas "premiantes" - se les ha llegado a calificar de ciudades parásitas que obstaculizan el desarrollo y crecimiento de los centros urbanos y regiones restantes del país. En el caso de México, su ciudad capital no se ha salvado de recibir críticas como las previamente mencionadas.⁴²

42 Cfr. UNIKEL, Luis. El Perfil de México en 1980. Vol. 2. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. Siglo XXI. México, 1976. p. 249.

Durante la presentación del Programa Nacional de Población 1989-1994, se dejó ver que el perfil demográfico de México ha cambiado en unas décadas; en lo que va del presente siglo nos hemos multiplicado seis veces, hoy somos más de 80 millones de habitantes y para el año 2000 habremos rebasado los cien millones. La población se encuentra concentrada y al mismo tiempo dispersa; tres áreas metropolitanas reúnen el 30 por ciento, mientras que otro 36 por ciento se concentra en localidades de menos de 5 mil habitantes.

Por ciudades, los crecimientos demográficos más altos han sido los siguientes: 17, ordenados por regiones de menor a mayor ingreso: Coatzacoalcos-Minatitlán (oriente) Tuxtla Gutiérrez (sur), Chetumal, Cancún y Ciudad del Carmen (península), Lázaro Cárdenas-Las Truchas (centro-occidente), Ciudad Juárez y Durango (norte), La Paz, Tijuana, Mexicali, Ensenada, Nogales y Los Mochis (noroeste), y Tampico-Ciudad Madero, Matamoros y Ciudad Monte (noreste).⁴³

Las altas tasas de la población tienen como es obvio reflejos directos y significativos sobre las administraciones estatales y originan una serie de problemas específicos que reclaman la atención de estadistas, planificadores, políticas, administradores y estudiosos de las cuestiones de gobierno y administración.

Entre los efectos del crecimiento demográfico sobre

43 Cfr. GONZALEZ CAZANOVA, Pablo. México hacia el año 2000. Nueva Sociedad. Venezuela, 1979. p. 243.

los gobiernos locales merecen destacarse los siguientes:

- a) Crecimiento constante del número de personas que requieren atención por los servicios públicos, tanto en las ciudades como en el medio rural.
- b) Elevación de las aspiraciones de la población en general y de la urbana en particular como fruto de la intensificación de las comunicaciones de masa y del proceso de urbanización, uno de cuyos resultados es la demanda de servicios públicos mejores y muy variados.
- c) Aumento de la complejidad y de los costos básicos de los servicios urbanos, debido a las elevadas tasas de crecimiento demográfico en las zonas metropolitanas y otros grandes centros de población, la cual exige el empleo de tecnología avanzada y costosa.
- d) Necesidad de inversiones masivas en obras de infraestructura y en servicios sociales (educación, cultura, recreación, salud, asistencia social, vivienda), tanto en las ciudades como en el campo, no sólo para subsanar las deficiencias acumuladas en el transcurso del tiempo. Sino también para satisfacer las aspiraciones y las reivindicaciones siempre mayores y más articuladas de la población.
- e) Necesidad de nuevos mecanismos de coordinación de las diferentes esferas de gobierno de un mismo país, destinados a la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social con que se busque satisfacer las aspiraciones populares y los problemas causados por el crecimiento demográfico.
- f) Por otro lado, la necesidad de revitalizar y ampliar los mecanismos de participación popular en el gobierno local con

miras a movilizar constructivamente las aspiraciones y los esfuerzos de colaboración de la comunidad, además de proporcionar medios eficaces de fiscalización y control de la gestión gubernamental.

- g) Deterioro del ambiente y de la calidad de la vida, con su conocida secuela de problemas, los cuales se manifiestan de manera particularmente aguda en los grandes centros urbanos y que exigen una respuesta de los gobiernos municipales en muchas de sus exteriorizaciones.
- h) Por último, necesidad de desenvolver la capacidad de los gobiernos locales, de modo que colaboren en los esfuerzos desplegados por otros niveles de gobierno y otras fuerzas hacia la creación de mayores oportunidades de empleo, especialmente en los centros urbanos.⁴⁴

En cuanto al problema de la vivienda en la actualidad se puede considerar superior a los 6 millones, déficit ang crónico motivado además por el escaso poder adquisitivo del salario de los trabajadores, porque la gran mayoría del pueblo en general no es sujeto de crédito por las escasas o nulas percepciones económicas, aunada a esta situación prevalece la insuficiente oferta de unidades habitacionales por parte del INFONAVIT, para abatir este grave problema, lo cual ha motivado que particulares, instituciones de crédito, fideicomisos, etc., hayan alentado immoderadamente la especulación con la vivienda, ya sea en arrendamiento o en venta, en grave perjuicio de la economía nacional y en particular de los trabajadores y

44 CASTELLS, M. La Cuestión Urbana. Siglo XXI. México, 1982. s.p.i.

del pueblo en general, por los desmedidos costos en compraventas y arrendamientos comparados en la crisis económica que ha padecido el país, y a nivel mundial.

4.1.2) La Migración

El índice acelerado de urbanización en México manifestado en las décadas pasadas y aún intenso en el presente tiene un impacto fundamental en la vivienda.

El desplazamiento hacia los centros económicos está formado principalmente por aquellas clases carentes de la oportunidad de capacitarse, los cuales siguen patrones centrifugos de poblamiento, avanzan hacia las masas de los provincianos que tienen muy poca o ninguna tecnificación, quienes presionan en un sentido centrípeto sobre el núcleo citadino, formando así ese rostro del desarrollo de que hemos hablado antes.

La migración hacia la capital, especialmente al área metropolitana está formada por una corriente insensible pero incesante que proviene fundamentalmente de los Estados miembros del centro del país, cuyas tierras empobrecidas y densamente pobladas expulsan a sus hijos desesperados y alucinados por la refulgente promesa de la gran urbe.⁴⁵

⁴⁵Cfr. SILVA HERZOG FLORES, J. Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda. Porrúa, México, 1977. p. 71.

Al tocar este punto es necesario hacer incapié en que se trata de otra área que debe tocarse multidisciplinariamente, ya que la verdadera solución del problema de las migraciones está en la atención que se dé a las personas en su lugar de origen.

Otro aspecto migratorio que interesa mencionar es la movilidad de población entre ciudades. Esta migración interurbana tuvo relativa importancia en el período 1940-1960 durante el cual se presentaron 30 y 39 casos de ciudades "derechazo" -crecimiento social negativo- en la primera y segunda décadas, respectivamente, de 125 localidades urbanas tratadas. Se podría casi asegurar que tales saldos netos migratorios tuvieron como destino ciudades de mayor tamaño, o bien ciudades con mayores y mejores oportunidades de empleo. Tal fue la situación en la mayoría de los centros mineros del país o de ciudades como Mérida, cuyo producto, el henequén, hace tiempo que perdió terreno en el mercado mundial.⁴⁶

De acuerdo con los estudios que hemos realizado, hemos identificado dos sistemas básicos de vivienda para los grupos de bajos recursos en la ciudad de México: "Las vecindades" y "Las colonias proletarias".

Las vecindades del centro de la ciudad jugaron el papel más importante sobre la población migrante durante las décadas de formación de la ciudad, y crearon además una tradi-

46 Cfr. MENDOZA, Eliseo. Implicaciones Regionales del Desarrollo Económico de México, en Demografía y Economía. Vol. III. s.e. México, 1969. p. 125.

ción en el modo de vivir entre los grupos de bajos ingresos. Hasta la última década la demanda constante de vivienda en las áreas centrales inmovilizó del mercado al sistema de vecindades y presionó a los propietarios de terrenos baldíos a abrir a la renta el interior de las manzanas, creando un sistema substitutivo: "Las vecindades perdidas". Existía entonces una muy limitada área libre para vivienda en el corazón de las manzanas o en los baldíos con restricciones oficiales a la construcción, aunque no por eso dejaron de popularizarse.⁴⁷

Siendo así, la periferia de la ciudad inició un papel muy importante al ofrecer grandes extensiones de tierra para la vivienda de la nueva población, representada por el sistema de "Colonias Proletarias" o subdivisiones ilegales de tierra. El incremento de la demanda de tierra en el cinturón intermedio y periférico de la ciudad generó una especulación incontrolada de tierra, resultando finalmente en otro sistema substitutivo, "el paracaidismo" o invasiones extralegales de tierra urbana.⁴⁸

Según estudios realizados por el Instituto Nacional del Consumidor (INCO), en la actualidad existe un déficit de 6 millones de viviendas, tan sólo en el área metropolitana; ante tal demanda, los dueños de departamentos y casas en renta se dejan pedir verdaderas fortunas, entre depósitos y pagos adelantados.

47 Cfr. ARREOLA, Gerardo. Las Ciudades Perdidas. Fondo de Cultura Económica. México, 1974. p. 67.

48 Cfr. *Ibidem*. p. 70.

En un recorrido por la populosa colonia portales, se constató que las rentas de departamentos -que además son escasas- fluctúan entre 500 y un mil nuevos pesos, de entre una y dos recámaras, baño y sala-comedor. Un cuarto de azotea, en la misma zona, está costando entre 150 y 250 nuevos pesos. Cabe mencionar que algunas personas entrevistadas, informaron que muchos de esos cuartos se encuentran en malas condiciones y con un baño para varios inquilinos, pero que la necesidad los obliga a habitarlos, pues de otra manera tendrían que vivir en la calle.

El INFONAVIT como el FOVISSSTE, han pretendido resolver en parte el problema, construyendo casas y departamentos a sus afiliados, pero, este conflicto continúa. Basta conocer que en la zona metropolitana existen, por lo menos 21 mil familias habitando en cuartos de azotea, en condiciones muy difíciles.

Por último es importante señalar que los esfuerzos por otorgar vivienda a la población del Distrito Federal y zona metropolitana, está resultando imposible. El asunto es que el problema supera a las instituciones y organismos creados para solucionar este aspecto; aunque se crearan más de ellas la solución no se encuentra ahí. Como mencionan algunos de los entrevistados, mientras se siga alimentando el gran "monstruo de concreto y neón", seguirá pidiendo más hasta caer fulminado por sus propias necesidades.

4.1.3) La inequitativa distribución de la riqueza y el desequilibrio en el uso del suelo y tenencia de la tierra

Básicamente los fenómenos demográfico y migracional a que se acaba de hacer referencia, entre otros de igual importancia, como la inequitativa distribución de la riqueza y el desequilibrio en el uso del suelo y tenencia de la tierra, esta última de antecedentes históricos fundados en circunstancias totalmente superados y diferentes a los de hoy en día, son a nuestro juicio las causas principales que han incidido, en el origen del problema de la irregularidad de los asentamientos humanos y la carencia de viviendas, que padece la mayor parte de la población del país. Problemas cuya satisfacción constituyen un requisito indispensable para el desarrollo normal del individuo y del progreso armónico de la sociedad.

Por otra parte al referirnos a la inequitativa distribución de la riqueza es de señalar que con la renovación del PECE (Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico), el 10 de noviembre del año pasado con vigencia hasta el 31 de enero de 1993 (casi 14 meses) ratifica la práctica que ya es tradicional en estos pactos: liberación de precios de diversos bienes y servicios y control férreo de los salarios.

Por otra parte, el salario real de los trabajadores experimenta un ostensible descenso de 1976 a la fecha un 65% de su capacidad. El PECE no ha contribuido en nada a la recuperación salarial, desde que se implantó en 1987 a la fecha el salario se depreció en 10%. Es así que los asalariados se en

luchan frente a una disminución en su capacidad para acceder, entre muchas otras mercancías básicas, a la vivienda. Y si al respecto lo enfocamos desde la perspectiva del desempleo, entonces la situación se torna más grave todavía. En efecto la tasa de empleo ha caído en forma brusca a raíz de la crisis, lo que golpea más aún a los sectores populares alejándolos más de poderse procurar un espacio habitacional mínimamente decoroso.

Por otro lado el fenómeno de concentración excesiva de la población en pocos puntos, y de dispersión de una gran parte del resto de la población en localidades que por ser excesivamente pequeñas, no pueden cumplir adecuadamente las funciones económicas y sociales de un asentamiento humano. Esta situación, refleja los dos extremos en que se abre el problema de los asentamientos humanos, la concentración y la dispersión de la población rural.⁴⁹

La magnitud de este crecimiento tiene un gran impacto en la demanda del suelo, transformándolo en un valor escaso, que aunado al proceso inflacionario provoca en forma desproporcional un aumento en su precio, que restringe el acceso de los grupos de menor ingreso.

En la medida en que el grueso de la población (especialmente urbana) carece de ingresos que le posibiliten financiar la adquisición de una vivienda decorosa, vale la pena, por

Dr. MONTAÑO, Jorge. Los Pobres de la Ciudad en los Asentamientos Espontáneos. Siglo XXI. México, 1976. p.48.

lo menos, empezar a crear las "precondiciones" de solución al problema. A este respecto, es un hecho indiscutible que el problema habitacional de la población mayoritaria se radicará básicamente en las áreas urbanas. Así las cosas, la estrategia que se impone es la de ganar la carrera a la especulación. Para el efecto, dicha estrategia debiera concentrarse en la expropiación de terrenos actualmente baratos, por causa de utilidad pública, habilitándolos escalonadamente con un tipo de urbanización de bajo costo. Esto posibilitaría adjudicar lotes "tipo" a las familias de bajos ingresos, los cuales (excepción hecha de la ciudad de México, donde el problema ya ha adquirido caracteres irreversibles) estarían al alcance de casi cualquier presupuesto; podrían venderse lotes de 120^{m²} por \$60,000 en promedio, de manera que la amortización respectiva (incluido el pago de intereses) representaría algo así como \$90,00 mensuales de poder adquisitivo actual.

Una vez que la población amortizara el terreno adquirido a precio razonable se convertiría en un aceptable sujeto de crédito para el eventual financiamiento de la construcción de una vivienda. Una estrategia de este tipo supone el "rescate" de la plusvalía de la tierra en favor de los grupos de población de más bajos ingresos. Existe la muy probable posibilidad de que fraccionamientos populares como los mencionados (pero totalmente urbanizados y con todos los servicios se poblaran casi totalmente de viviendas precarias y de tejabanes. Esto no debiera alarmar a los "esteticistas" con inquietudes sociales; después de todo, la alternativa (ya en operación por cierto) es la de decidir, que, puesto que no es posi-

ble dar un cómodo y gracioso palacete a cada familia humilde, lo mejor es desentenderse del problema ...perpetuándolo a gusto y placer de unos cuantos, cuyo negocio es la explotación de las necesidades correlativas a la pobreza. Dicho en otras palabras: una política de fomento a la vivienda popular, promoviendo en primera instancia la adquisición del terreno, no producirá al principio el tipo de viviendas deseables ... "pero hay más probabilidades de que los tugurios planeados se conviertan en mejores viviendas, que la de que esto ocurra cuando se trata de tugurios no planeados"⁵⁰

En un análisis reciente al respecto y considerando la tierra de menor valor en el mercado formal, se pudo identificar que en 84 localidades de México, no puede acceder al suelo la población con un ingreso menor a una vez el salario mínimo y en 4 localidades entre 2 y 3 veces el salario mínimo.

Esta situación genera asentamientos irregulares, provoca un crecimiento costoso y desarticulado y obliga a los habitantes y al Estado a un mayor esfuerzo económico y humano para lograr la integración de estas áreas al desarrollo urbano.

Para concluir, en consecuencia, que con lo que actualmente se está gastando en la erección de un número limitado de residencias suntuarias y de clase media privilegiada, se podría dar una vivienda a cada familia en el plazo de una década.

50 ABRAMS, Charles. La Lucha por el Techo en un Mundo en Urbanización. Infinito. Argentina, 1967. p. 274.

da y resolver además las condiciones deficitarias actuales. Conclusión necesaria: en la etapa del "despegue" -después de casi seis décadas de crecimiento con presión en el consumo- nuestro país ha logrado acrecentar aceleradamente el "pastel" de su periódica producción económica. Así las cosas, lo que explica, entre otros problemas sociales, el que corresponde a la vivienda, no es la pobreza general del país, como muchos pretenden, sino el inequitativo esquema de la distribución del ingreso de lo cual, por lo demás, todos tenemos referencias cuantitativas.⁵¹

4.1.4) Incapacidad económica del Estado para satisfacer la demanda de vivienda

Uno de los principales problemas con que se enfrenta la Administración Pública actual, es sin duda, el injusto e ineficiente esquema de distribución del ingreso, al que se unen el reto de nuestro acelerado crecimiento demográfico, las altas tasas inflacionarias y la especulación, propia de un sistema capitalista, concertador y dependiente.

Estas magnitudes interrelacionadas, más el déficit acumulado en el inventario de vivienda, el rápido proceso de urbanización, lo inadecuado y escaso de los recursos financieros disponibles para el sector y la obsoleta estructura del mercado inmobiliario, son los elementos a considerar en el análisis

51 Cfr. M. DE NAVARRETE, Ifigenia. La Distribución del Ingreso y el Desarrollo Económico de México. UNAM, México, 1960. p. 43.

lisis del problema.

A partir de la Constitución de 1917 México sin dejar de reconocer y proteger los derechos individuales, de mantener el concepto de propiedad privada y la libre concurrencia, impone la supremacía del interés público y atribuye al Estado la facultad de establecer limitaciones al uso de las libertades individuales, a fin de hacerlas compatibles con los superiores intereses de la sociedad, la de imponer modalidades a la propiedad cuando medie el interés público y la de tomar una ingerencia más directa en el proceso de desarrollo y social, para el mejor aprovechamiento de los recursos naturales, la distribución equitativa, el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Todo ello de acuerdo con las peculiaridades históricas, sociológicas y jurídicas en que vivió y ha vivido el país, como un propósito de armonizar la libertad y la dignidad de la persona humana, con un orden social más justo y más próspero. Y así debe entenderse la voluntad racional del Constituyente, recogiendo la expresión de la conciencia social.⁵²

La crítica situación actual significa un desafío para los profesionales de distintas ramas y por supuesto para los economistas, porque garantizar el disfrute de una morada digna a cada familia resuelve no solamente un problema social; sino que, desde el punto de vista económico, las obras de construcción de vivienda son un factor importante en el desarro-

⁵² Cfr. SAENZ ARROLLO, José. Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. Porrúa. México, 1981. p. 2.

llo social y económico por el efecto multiplicador que de ellas se deriva; la inversión correspondiente genera cambios en la distribución del ingreso, en la estructura ocupacional, en la demanda de múltiples sectores y en el desarrollo de las distintas actividades productivas relacionadas con la industria de la construcción, que es uno de los principales factores integrantes de la inversión fija bruta; su nivel es medida del dinamismo de un motor necesario al crecimiento económico.

Así mismo, es muy importante resaltar el hecho de que la industria de la construcción coadyuva en buena medida a solucionar el problema de mano de obra no calificada, pues en las áreas urbanas proporciona ocupación a numerosos migrantes del campo.

Los recursos dedicados a la atención del problema habitacional, no obstante, siguen siendo insuficientes, la política de gasto público ha debido orientarse preferentemente hacia sectores considerados más productivos. A la vivienda se destinan recursos equivalentes al 2 por ciento del producto interno bruto, lo que resulta necesario incrementar a corto plazo, tanto por razón de la magnitud de las carencias como porque así lo exige el equilibrio intersectorial y regional.⁵³

Nuestro país representa el décimo primero más habitado a nivel mundial y el tercero en América Latina, con lo cual año tras año nuevas familias exigen un lugar digno, en un

53 Cfr. Órgano de Orientación e Información de los Trabajadores. C.T.M. Oct./16/91. p. 18.

sitio que se acaba a pasos agigantados.

Por otra parte, nuestro país ha experimentado un repunte importante en la primera mitad del siglo en lo que se refiere a la población y a su vez actualmente tiende a bajar, sin embargo, los daños y el volumen actual de gente ya no se puede regresar.

Sin embargo, a principios de esta década, la población rural era mayoritaria y con suficientes expectativas de desarrollo en su comunidad, es decir, en su lugar de origen le era factible encontrar casa, vestido y sustento.

Tuvieron que pasar seis décadas para que ambas poblaciones se igualaran, para 1960, en el país había igual número de ciudadanos que de habitantes rurales los cuales todavía encontraban satisfechas sus demandas en sus lugares de origen.

Sin embargo, en menos de la mitad de tiempo (tres décadas) la población urbana de México dobló literalmente a la campesina por lo que ahora por cada habitante del medio rural existen cuatro de la ciudad, los cuales ya no pueden satisfacer sus demandas elementales por falta de espacio.

Por otra parte, un factor que vulnera inmisericordialmente a la clase trabajadora en su búsqueda por vivienda digna son las secuelas del número de hijos que con mujer había en México y el nivel de vida promedio que se tenía y se tiene actualmente.

Primeramente, en la década de los 60s cada mujer mexicana en promedio engendró siete hijos, lo que representó siete familias nuevas para la década de los 80s, mientras que estas nuevas familias tuvieron que reducir su número de hijos a sólo 3.2 por ciento dado las condiciones actuales de nuestro país.

Por otra parte, en los lugares donde existen menores problemas de vivienda como son los estados del sur y los costeros, el nivel de vida se encuentra por debajo de la media nacional que es de 62 años, en algunos casos como Chiapas y Guerrero, se disminuye a 41 años.

Mientras esto sucede, en ciudades como Guadalajara, Monterrey y la Ciudad de México, se supera la media nacional y el nivel de vida llega a 70 años.

Esta realidad difundida, ha creado mitos en relación a las falsas bondades de la ciudad, con lo que se generaron importantes flujos de personas hacia estos sitios.

Entre las escalofriantes cifras, destaca por ejemplo la dada por la Cámara Nacional de la Industria Panificadora, donde se asegura que todos los días a las seis de la mañana, a más tardar, ya tuvieron que haber horneado 40 millones de bolillos, número que se repite en la noche dando un total de 80 millones de piezas de pan al día. De igual manera, las tortillerías tienen que generar 10 millones de kilos para satisfacer el hambre de los ciudadanos de la megalópolis.

Con estas cifras, de entrada, se da una idea de lo que representa dar servicio a poco más de 6 millones de familias que necesitan y exigen al Estado todos los servicios urbanos a los que tienen derecho por haber pagado sus impuestos.

Otro dato alarmante al respecto es el relacionado con la procedencia de los habitantes del Distrito Federal, en este sentido como ya se dijo si en la década de los 60s había igual número de personas en las zonas urbanas y rurales. A qué se debe el alarmante crecimiento.

Primeramente al flujo de campesinos y como prueba es que de los 20 millones de mexicanos que habitan en el Distrito Federal, solamente el 10 por ciento de ellos son oriundos del lugar, es decir, poco menos de 2 millones.

Las personas que llegaron de diferentes puntos de la República, por lo general se asentaron en nuevas colonias donde exigieron más servicios para sus nuevas casas que no estaban planeadas.

De ahí el crecimiento de colonias como la de Cuauhtpec Barrio Alto y Bajo, las ubicaciones en las faldas del Ajusco, hacia la salida de Puebla y Toluca, de Hidalgo, gracias a este crecimiento el Estado de México y el Distrito Federal, Ecatepec, Nezahualcóyotl (municipio más grande de América Latina), Ecatepec, Tlalnepantla y Atizapán.

Mientras esto sucede, en la ciudad de México sólo

quedan (según datos del Colegio de Ingenieros) 100 hectáreas para la construcción de casas de las cuales 80 de ellas se edificarán bajo el régimen residencial y sólo el 20 por ciento por interés social.

La unidad más grande después de Tlatelolco, el Rosario, ya se terminó, lo que fue pensado como una unidad satélite se concluyó con graves problemas sociales y con asentamientos irregulares por la falta de vivienda, a tal grado crece la ciudad de México que se estima que para el año 2000 seremos 31 millones de habitantes, los cuales representarán 15 millones de familias, con requerimientos de casas dignas y accesibles, sin embargo, lo cierto es que el Valle de México ya no tiene capacidad para atender la demanda actual, mucho menos la estimada para el próximo milenio.

Los cálculos que se presentan son exorbitantes y pocas las posibilidades para que el Estado cumpla con las necesidades de vivienda de la población que día a día aumenta más.

Sin embargo, la tarea no es sólo del Gobierno, aunque en él recae gran parte de la responsabilidad. Su acción directa en materia de vivienda se remonta al año 1925, fecha en que la Dirección de Pensiones Civiles comenzó a otorgar créditos y a construir viviendas para los empleados federales. A partir de esa fecha varios organismos Públicos empezaron a prestar servicios en alguna forma relacionados con la solución de este problema. Podríamos citar, entre otros a Banobras (1933); D.D.F. (1934); I.M.S.S. (1954 vivienda para derechohabientes);

Instituto Nacional de la Vivienda (1954); Pensiones Militares (1955); ISSSTE (1959); FOVI y FOGA (1963); FICCOIA (1969); Habitación Popular del D.D.F. (1970); INDECO (1971); INFONAVIT y FOVISSSTE (1972); FOVIMI e ISSFAM (1973).⁵⁴

De los organismos anteriores, varios se han transformado o han desaparecido y a los que quedan activos hay que sumar los organismos públicos que por su importancia contribuyen significativamente en este campo (PEMEX, IMSS prestaciones a sus trabajadores, C.F.E., Fideicomiso para la construcción de casas de la Industria Azucarera, etc.), y por último el sector privado.

Como se había mencionado anteriormente, en sesenta y cinco años de producción habitacional (1925-1990) once han sido los organismos que se han ocupado de ello. De hecho han sido más, pero casi todos ellos han evolucionado hacia otros u otros organismos que a sus programas originales adicionaron nuevos. Tal es el caso, por ejemplo, de BAOPSA que luego cambió a BANOBRAS, después a Fondo de las Habitaciones Populares y - desde hace una década - a Fideicomiso Fondo Nacional de habitaciones Populares (FONHAPO). En total estos organismos produjeron 3 millones 167 mil 633 viviendas entre 1925 y 1990, pero solamente dos de ellos (INFONAVIT y FOVI-FOGA/BANCA) concentraron más del 60 por ciento.⁵⁵

En efecto, de 1972 a 1990 el INFONAVIT produjo 940

⁵⁴ Cfr. Cit. por ROCHA BANDALA, Juan F. Ob. Cit. p. 247.

⁵⁵ Cfr. Diario. El Día, sección Metropoli. No. 5206. año XIII. 18/ Febrero. 1992. p. 15.

mil 4 acciones de vivienda, mientras que FOVI/FOGA/BANCA produjo 990 mil 731 de 1965 a 1990: 29.6 por ciento y 31.2 por ciento, respectivamente. Les sigue en importancia BANOPSA/BANOBAS/FMP/FONHAPO, que entre 1947 y 1990 produjo 415 mil 719 viviendas: un 13 por ciento del total.⁵⁶

Así entre estos tres organismos se concentra una producción habitacional que en 1990 representó 74 por ciento del total. El resto, 26 por ciento estuvo repartido en ocho organismos de diversa índole y tamaño (FOVISSSTE, PEMEX, C.F.E. ISSFAM, AURIS/FIVIDESU, IMSS, reconstrucción y otros). Todos ellos, incluyendo los tres mencionados, fueron creados en un momento del país en que parecía que a través de la especialización de mercados y una construcción de perfil tecnológico tradicional podía abatirse el problema de la vivienda, dejando de lado la tarea igual o más importante que consiste en administrar el parque habitacional en su conjunto al tiempo que impulsar la investigación tecnológica y la modernización del sector como tal.

El escenario hacia el año 2000 estima que en estos tres organismos debiera concentrarse toda la producción habitacional, con proporciones distintas que ahora le dieran mayor peso relativo al FONHAPO y consiguientemente mayor cobertura a la población de bajos ingresos. El propósito sería elevar la efectividad del sector sobre el problema de la vivienda y no únicamente en el de la construcción propiamente dicha, y así mismo enfrentar competitivamente las nuevas situaciones que traerá el tratado de libre comercio.

⁵⁶ Ibidem. p. 16.

4.1.5) La incapacidad económica del Infonavit para otorgar vivienda

En 1972, cuando se crea el Infonavit, el país registraba un déficit habitacional de 2.3 millones de viviendas y se estimaba que tan sólo para hacer frente al crecimiento demográfico urbano se tenían que construir 240 mil viviendas anuales. Esta cifra era prácticamente imposible de alcanzar ya que, por un lado, los fondos de carácter presupuestal eran muy escasos y, por el otro, los recursos del sistema bancario no se ajustaban, como tampoco lo hacen en la actualidad, a resolver las necesidades de las personas de ingresos reducidos. Dichas limitaciones quedaban de manifiesto cuando los organismos dedicados al problema habitacional edificaban entre todos, un promedio de tan sólo 20 mil viviendas de interés social al año.

En tal estado de cosas surge el Infonavit, al que se plantea la meta de financiar la construcción de 100 mil viviendas anuales; el 75 por ciento de las cuales se asignarían a trabajadores que devengaran de una a dos veces el salario mínimo. Dicha cifra era el resultado de considerar una recaudación de 3 mil millones de pesos anuales por concepto de cuotas patronales y una contribución del gobierno federal, una por una sola vez, de 2 mil millones de pesos.

Por otra parte el Infonavit se propuso desarrollar la idea de conjuntos habitacionales capaces de satisfacer actividades del hombre y no sólo la de habitar; previendo una su

perficie comunal más amplia y procurando incorporar equipamientos y servicios urbanos acordes a las necesidades del mundo moderno.

Sin embargo, fenómenos tales como el deterioro del salario, el fuerte incremento de los costos de construcción, la magnitud del déficit habitacional, han ocasionado que la edificación de casas y los recursos disponibles del Infonavit sean cada vez menores en relación al número de trabajadores inscritos en el Instituto.

Para ilustrar lo anterior, presentamos lo siguiente:

- a) En 1973 la vivienda del Instituto costaría aproximadamente 60 mil pesos, el equivalente a 60 salarios mínimos mensuales de aquella época; 17 años después, en 1990, el precio promedio de venta nacional de una casa, ascendió a 43.6 millones de pesos o sea alrededor de 148 salarios mínimos mensuales de 1990. Esto significa que una vivienda del Infonavit en términos de salario mínimo hoy vale 246 por ciento más que hace 17 años.
- b) De 1972 a la fecha ha habido un aumento drástico de las necesidades de vivienda; en sólo 18 años el déficit de vivienda pasó de 2.4 a 6.1 millones, ello ha originado una fuerte presión sobre los recursos y programas del Instituto. Esta presión se agudiza más si consideramos que la banca comercial por un crédito de 80 millones de pesos para una vivienda de 65 metros cuadrados, exige del acreditado

un ingreso mensual de 3.5 millones de pesos;obviamente tales financiamientos están fuera del alcance de los trabajadores.

c) Finalmente,la cifra de trabajadores inscritos en los últimos diez años,ha pasado de cinco a casi siete millones de derechohabientes.En cambio,el número de casas anualmente fincadas durante ese mismo período,prácticamente se ha estancado entre 60 y 70 mil;lo que a todas luces es un rezago respecto al crecimiento de los potenciales beneficiarios.⁵⁷

4.2) Posibles soluciones a la demanda de vivienda

4.2.1) Reforma Constitucional y la consecuente legal

La actual crisis económica agudizó el déficit de vivienda,por este motivo es necesario recapitalizar al INFONAVIT y modificar la ley respectiva para aumentar el fondo destinado a atender esta problemática,otorgar facultades jurídicas al Instituto para embargar a las empresas que no cubran los descuentos de los trabajadores y contrarrestar el rezago de la demanda real la cual es de 100 mil viviendas anuales.

Además,como ya se había mencionado anteriormente,son varios los factores que influyen en el rezago de la edificación de viviendas,algunos de ellos son la escasez de tierra urbanizada,falta de infraestructura física y de servicios pú-

57 INFONAVIT.Vivienda.Vol.VI.No.6.Nov-Dic./91.México,D.F.

blicos municipales, aumento de los precios en los materiales para construcción y el costo financiero que aporta el INFONAVIT con riesgo de descapitalizarse.

Ante esta situación, se plantea que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deje de ser el intermediario innecesario para recolectar las partidas que los empresarios descuentan a sus trabajadores para el INFONAVIT y que dicha transacción se haga directamente a la Institución; también que el abaratamiento de las viviendas sea sin detrimento de la calidad de los materiales utilizados en su construcción; también se deberá seleccionar cualitativamente a los contratistas del INFONAVIT y que el mínimo de viviendas a construir por contrato no sea menor a 100 casas, en caso contrario sería incosteable para ambas partes; igualmente se deberá recapitalizar al INFONAVIT; recuperar la superficie perdida en las casas ya que originalmente era de 116 metros cuadrados y actualmente es menor, se dan casos en que las viviendas son menores de 50 metros cuadrados. En la recapitalización del Instituto es necesaria la modificación Legislativa, de acuerdo a la situación inflacionaria. Un aspecto a considerar es la facultad Jurídica del INFONAVIT para embargar a las empresas que no cubran los descuentos de los trabajadores.

Dicho lo anterior y a efecto de que este organismo pueda cumplir con sus objetivos legales de justicia social que se encuentran inmersos en nuestra Constitución general política, fracción XII del apartado "A" de su artículo 123 y su Ley Reglamentaria, se proponen las siguientes modificaciones:

- a) Modificar la aportación patronal de 5 a 10 por ciento so-

bre los salarios.

- b) Una vez aprobadas las promociones de vivienda por las comisiones consultivas regionales y por el consejo Administración del INFONAVIT, la obligación del Instituto es llevar a cabo la realización de dichas promociones en un término no mayor de 6 meses, ya que postergar la realización de los conjuntos habitacionales trae en consecuencia un mayor costo en la construcción de la vivienda y va en detrimento de la economía de los compañeros trabajadores.
- c) Reformas fiscales y legales en el sentido de que las promociones de vivienda que llegue a realizarse INFONAVIT ya que éstas son de carácter social se reduzcan los costos en pago de licencias de construcción, en el pago de servicios, titulación, etc.
- d) Que la Constitución Federal y la Ley Federal del Trabajo así como la ley que rige al INFONAVIT consignent normas que dispongan que los trabajadores de salario mínimo reciban del patrón además de la aportación al INFONAVIT el complemento para que la adquisición en propiedad de una vivienda cómoda e higiénica, sea igual a la de los trabajadores de mayor salario que laboren en su empresa y así mismo para que el importe del saldo de un trabajador al término del período de amortización a que se refiere el artículo 30 inciso "B" del reglamento general para el otorgamiento de créditos del Instituto, sea cubierto por el patrón.

Dicho lo anterior, si la justicia no fuera indispensable en el mundo, se podrían abandonar los programas de construcción de viviendas, sin embargo, como es imprescindible, nada

justifica que los trabajadores de México no sean propietarios de una vivienda en la cual ellos y sus familias disfruten las manifestaciones de respeto que se merecen.

4.2.2) El otorgamiento de viviendas por distintos medios

La creación del INFONAVIT, y las mejoras incorporadas por los trabajadores en años recientes para su correcto funcionamiento, han significado un importante avance en la provisión de viviendas. Sin embargo, es necesario avanzar más aceleradamente en este aspecto e ir aún más allá.

El problema no se resuelve únicamente construyendo viviendas sino diseñando una verdadera política de asentamientos humanos, en la que los trabajadores no solamente seleccionan los terrenos en los que se localizará el asentamiento, los proyectos arquitectónicos y los constructores de manera que se obtenga vivienda digna, que debe ser amplia y ajustada a las características propias de la familia mexicana: es necesario que se logre la integración de una serie de servicios básicos tales como los de mantenimiento adecuado, servicios médico-asistenciales, educativos, deportivos y culturales y recreación de forma tal que se cree un ámbito propicio para el desarrollo de la familia y de la comunidad toda, ubicada en cada asentamiento.

Debe actualizarse el marco normativo existente en materia de vivienda para que sea acorde a la realidad y a las necesidades de la clase trabajadora de nuestro país, para

limitar el acaparamiento y la especulación de la tierra, haciéndose necesario constituir reservas territoriales utilizándose para ello medidas como la expropiación masiva del terreno.

Las posibilidades de proporcionar una vivienda propia a todas las familias de los trabajadores constituye un verdadero reto a la necesidad de proporcionarle una habitación digna es un imperativo impostergable.

Ante ello se propone las ventajas de la prefabricación en la vivienda a partir de varias definiciones que establecen el marco preciso de lo que entendemos por prefabricación industrializada de componentes modulados para la construcción de la vivienda, tema sobre el cual vamos a tratar.

Por prefabricación de algo en un lugar diferente a donde se va y un tiempo de que se necesite.

Por industrializado entendemos aquella fabricación masiva de elementos iguales realizada con la ayuda de máquinas y procesos previamente planeados que permiten producir y almacenar grandes cantidades de elementos o satisfactores a los procesos manuales y a costos menores.⁵⁸

Por componentes definimos a los elementos constitutivos o integrantes de un todo, en el caso que nos ocupa: la vi

⁵⁸ Cfr. INFONAVIT. Vivienda. Vol. V, México, sept-oct-1981. p. 486.

vienda humana.

Por modulados o normalizados podríamos definir a aquellos componentes cuyas dimensiones y calidades se someten a las normas generales que permiten su utilización combinada independientemente de la industria que las fabrique, para integrar al todo denominado vivienda.

Por reducción de costo definimos el ahorro en "tiempo y dinero" obtenido en la producción, manteniendo y aún mejorando la calidad del producto.

Conjuntando cada una de las anteriores definiciones, creemos firmemente que hoy, la prefabricación industrializada de componentes modulados para la construcción de la vivienda es la técnica que, debidamente planeada y empleada, ayudará en gran medida y con los costos más reducidos posibles a resolver la escasez de vivienda que presenta nuestro país.

La prefabricación industrializada de componentes modulados para la construcción de la vivienda, ha sido la técnica que ha resuelto, en plazos cortos y a precios bajos, el problema habitacional en muchos países.

En México, por la explosión demográfica y el déficit en viviendas que afrontamos, necesitamos aplicar esta tecnología de acuerdo a las necesidades particulares de nuestro pueblo y considerando los materiales con que contamos (concreto, madera, metales, plásticos y varios), y con la tecnología acorde

a nuestra realidad.

La prefabricación, por sí misma y más en esta época de economía inflacionaria presenta las siguientes ventajas, todas ellas favorables para contribuir en el abatimiento del costo de producción de vivienda:

- a) Aprovecha en forma eficiente y racional los materiales
- b) Reduce el tiempo de construcción de la vivienda
- c) Aumenta su calidad
- d) Evita desperdicio de materiales
- e) Utiliza la tecnología de construcción más avanzada en el propio producto prefabricado
- f) Permite la habitabilidad de la vivienda en plazo menor que los sistemas tradicionales, con reducción del costo financiero
- g) Favorece la autoconstrucción de viviendas, ya que el usuario puede realizar, con mínima capacitación y supervisión su vivienda eficientemente
- h) También favorece la vivienda multifamiliar, pues esta técnica se puede utilizar en las estructuras soportantes, instalaciones y acabados, con todas las ventajas señaladas anteriormente
- i) Los componentes permiten al diseñador usar su imaginación para crear viviendas tan agradables y variadas como se desee

Al término de la Segunda Guerra mundial, los países europeos reconstruyeron su habitat (viviendas, hospitales, escuelas, fábricas, mercados, etc.), empleando componentes prefabri

cados en forma industrializada con los materiales de que disponían (concreto, madera y metales) y las técnicas a su alcance (concreto reforzado y preforzado, soldadura de metales) con equipos de mediana capacidad, que les permitieron prefabricar, transportar y montar en posición, componentes industrializados en medianas dimensiones y pesos, logrando reconstruir sus ciudades en poco tiempo y bajo costo.⁵⁹

Diversos países socialistas, principalmente la Comunidad de Estados Independientes, antes la URSS siguió también el procedimiento de prefabricación, a partir de los cuartos completos, que en forma de cubos conforman los edificios de varios niveles. Esto se logra con grandes gruas y la gran planta industrial que poseen.

Nuestro vecino del norte, con el gran desarrollo industrial que ha logrado, se prefabrican componentes grandes, medianos y pequeños, que han integrado sistemas de construcción de vivienda, con diversos materiales, acordes a sus condiciones climáticas (gradientes de temperatura muy altas) y a su alto estándar de vida.

Consideramos que México puede resolver su déficit de vivienda con esta tecnología, pero de acuerdo a nuestros propios recursos, condiciones climáticas (gradientes de bajas temperaturas en la mayoría del país y algunas zonas con alta precipitación pluvial), a los materiales y equipos de que se

59 Cfr. PUENTE LEYVA, Jesús. El problema habitacional en el perfil de México en 1980. T. II, tercera edición. Siglo XXI. México, 1972. p. 263.

disponga en cada lugar y a las necesidades particulares de nuestros compatriotas.

Todo ello constituye un reto para los diseñadores, arquitectos, ingenieros industriales y usuarios, quienes conjugando los factores mencionados, deberán encontrar la solución más satisfactoria para la vivienda del mexicano, principalmente del no asalariado y el de muy bajos ingresos.

A la fecha se han hecho diversos intentos en nuestro país de vivienda prefabricada. Para ello, se han instalado industrias prefabricadoras de componentes, algunas de ellas con éxito otras han fracasado.

La experiencia nos señala que como toda industria que fabrica algún satisfactor (papel, cemento, refrescos, pan, te las, refrigeradores, etc.), para tener éxito deberá entre otras, satisfacer los siguientes requisitos:

- a) Cubrir una necesidad real
- b) Estar bien planeada y administrada
- c) Usar tecnología adecuada
- d) Producir en gran cantidad y calidad productos estandarizados
- e) Tener asegurada la venta de su producto a corto, mediano y largo plazo (demanda creciente del mismo) y capacidad para producir y almacenar
- f) Contar con la materia prima y equipos con cantidad, calidad y oportunidad a precio razonable
- g) Contar con el financiamiento suficiente
- h) Tener personal capacitado en todos los niveles

La industria de la prefabricación no escapa a estas condicionantes para lograr su objetivo. Sólo en la medida en que seamos capaces de planear a largo plazo y administrar bien, usar tecnología adecuada, producir en gran cantidad y calidad, tener asegurada la venta, contar con la materia prima y equipos en la cantidad, con la calidad y en la oportunidad adecuadas, contar con el financiamiento suficiente y tener personal capacitado a todos los niveles, lograremos ser "más suficientes" y consecuentemente "reduciremos el costo de la vivienda". Aumentaremos así nuestra productividad.

Para lograr lo anterior se necesita el concurso de todos, industriales, diseñadores, autoridades, funcionarios públicos, banqueros, obreros, usuarios, etcétera.

Sentimos que no es necesario recalcar que todo proceso industrial que reúne estas condicionantes, crea cada vez más obreros, puede producir cada vez más componentes de viviendas a los precios más bajos que los logrados con procedimientos artesanales realizados en cada obra.

Por las razones antes expuestas, es importante intensificar el apoyo a las acciones tendientes a realizar las propuestas que se detallan a continuación:

- a) Dada la situación de dispersión de esfuerzos en la industria de la construcción, por carecer de normas de coordinación modular y de sistemas integrados alternativos de construcción, se propone la integración de la industria por medio del Sistema Nacional Abierto de Prefabricación e Industrialización de componentes Normalizados, con el fin de

acelerar el desarrollo de la construcción en nuestro país y poder satisfacer las principales demandas sociales, tales como aulas, hospitales, viviendas, lugares de recreación, etcétera.

- b) Por lo anterior, se requiere la generación del Programa Nacional de Sistematización de la Prefabricación y Normalización de Componentes Industrializados, en donde deban ser partícipes todos los sectores profesional, social, industrial y oficial.
- c) Por su trascendencia se requiere con base en el programa, la aplicación inmediata de medidas de coordinación medular a los programas de construcción del sector oficial y privado y su seguimiento a corto y mediano plazo, para el establecimiento institucional del sistema.
- d) Para ello se propone la iniciación del proyecto de Normalización y Prefabricación de Componentes en la Vivienda, bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Social y la participación de los organismos operativos de vivienda: FIVIDESU, FOVISSSTE, INFONAVIT, FOVIMI, etcétera.
- e) Se sugiere a los centros de educación superior, incorporar o reforzar en su caso, la impartición de materias relativas a la prefabricación en áreas de diseño, producción, administración, etc., con la asesoría y asistencia de los industriales y del sector Público, en forma tal que se asegure la vinculación entre academia y la realidad del desarrollo del país.
- f) Respecto a la distribución de componentes prefabricados, es necesario destacar la falta de un sistema ágil que los lleve hasta el consumidor con el mínimo precio y con la oportu-

tunidad requerida. Debe organizarse una infraestructura de distribución integrada por centros productores y/o distribuidores ubicados en los propios lugares de consumo, adaptando los mecanismos de comercialización a las características específicas de los demandantes, como por ejemplo los parques de apoyo a la alianza para la vivienda que, en especial para el sector Autoconstrucción, plantea el Programa Nacional de Vivienda.

Para materializar el Programa de Vivienda requerido por México, proponemos que las instituciones oficiales de vivienda que sirven a los asalariados, en este caso que nos ocupa el INFONAVIT, promuevan la construcción de las estructuras soportantes e instalaciones mínimas básicas de los multifamiliares de varios niveles, dejando a los usuarios, según sus necesidades y posibilidades, la división interna y acabados de las áreas que reciban de dichos institutos, pudiendo así, con la misma cantidad de recursos económicos, hacer mayor número de estructuras para viviendas semiterminadas y adaptables a las necesidades y posibilidades del usuario.

La recuperación de esta inversión seguirá siendo mediante el descuento del salario del usuario.

Una sugerencia sería entregar en propiedad un lote con servicios básicos (agua, energía, electricidad, drenaje y calles) y financiar en especie, no en efectivo, los componentes mínimos que requiere para su pie de casa, los cuales podrán servir de garantía del financiamiento incluyendo el lote y el

usuario de esta manera pagará el crédito para su vivienda y podrá construir el patrimonio de su familia.

Es indudable que la autoconstrucción a base de componentes industrializados prefabricados, además de los ahorros ya señalados anteriormente, reducirá el costo final de la vivienda al no requerir de pago "mano de obra", por ser el propio usuario y sus familiares y amigos quienes la realizan.

4.2.3) Modificación de la estructura tripartita del Instituto

Más que una simple modificación al Sistema Tripartita existente en el INFONAVIT, ésta deberá desaparecer para conformar una política nacional que resuelva el grave déficit que en vivienda afronta el país y haga plenamente vigente el derecho constitucional postulado por los constituyentes de 1917.

Socialmente, la clase trabajadora considera que el sistema tripartita que existe desde su creación en el INFONAVIT, en 1972, sólo ha servido para que los patrones desvirtúen el objetivo original de la institución, que es el de otorgar una vivienda a la fuerza que genera la riqueza en México, y no a los empleados de confianza al servicio del capital, como sucede desde hace 20 años.

Además, los insuficientes recursos que aportan los empresarios, los bajos salarios que perciben los obreros y las

"orientaciones patronales", hacen que el Infonavit no satisfaga las necesidades de vivienda de aquellos que verdaderamente carecen de ella.

Desde el aspecto constitucional es una institución concebida de buena fé que eximió al patrón de la obligación de otorgar una vivienda al trabajador, mediante la aportación del 5 por ciento sobre el salario del trabajador, porcentaje que actualmente, en el Distrito Federal, representa \$ 22.00. nuevos pesos mensuales sobre el ingreso mínimo.

Tal parece simbólica, porque a todas luces no es suficiente para cubrir el precio de una vivienda de interés social, cuyo costo promedio mínimo oscila en los \$65 mil nuevos pesos, y que finalmente tiene que pagar el trabajador.

El derecho constitucional a la vivienda, queda vulnerado si además se toma en cuenta que el 63 por ciento de la fuerza laboral organizada -estimada en 10 millones de trabajadores- percibe el salario mínimo, lo que revela que no está en posibilidad de obtener el financiamiento necesario, ni siquiera del Infonavit, organismo suyo de hecho y por derecho.

Lo anterior indica que el sistema de financiamiento del Infonavit, margina a ese 63 por ciento de trabajadores de salario mínimo, pues sólo los que ganan el doble de esa percepción, pueden ser sujetos de crédito, si además se toma en cuenta que con el dinero de aquellos se financian viviendas para empleados de confianza al servicio de los patrones.

El bipartismo en el Infonavit -obreros y Estado- y el aumento de 5 por ciento al 10 por ciento en las cuotas que deben aportar los patrones, son pues demandas que no pueden ser refutadas de ningún modo, porque la realidad revela que mediante el sistema tripartita, no se podrán satisfacer las necesidades habitacionales de la clase trabajadora.

Ni mediante ese sistema, ni conforme a los mecanismos de financiamiento actuales, ni con la reducida aportación del factor capital, será posible contribuir a resolver la parte del problema que la Nación confronta en todo su territorio, donde existe un déficit de 6 millones de viviendas y 3 millones más se encuentran en estado ruinoso, conforme a otras cifras fidedignas.

La eliminación del tripartismo en el Infonavit no significa para el movimiento obrero romper los cauces institucionales en que se debate la lucha de clases cotidiana, ni tampoco cuestionar a la Revolución Mexicana que nos proporcionó un sistema democrático para resolver nuestras diferencias de clase.

Simplemente, lo que se busca es cambiar una realidad que agobia a la familia obrera en forma acelerada y congruente con los derechos que la Constitución de 1917 confirió a la clase trabajadora, y con las exigencias sociales de un país cuya población crece a un ritmo de 2.5 por ciento anual.

El Infonavit, por tanto, debe ser una institución que

responda a las necesidades reales de la mayoría de los trabajadores, únicos que podrán dirigirla sin desviaciones o mecanismos sofisticados de financiamientos para que puedan encabezar, en alianza con el Estado, una política integral de vivienda que beneficie también a los subempleados y desposeídos de la ciudad y el campo.

Eliminar el tripartismo en una institución de y para los trabajadores, más que un grito es un sereno reclamo que cuestiona también al sistema bancario nacional que solo financia condominios y casas lujosas, y a la participación especulativa de los terratenientes, ante un problema social exige actúen, por su cuenta, para contribuir a una solución.

4.3) Modificaciones jurídicas a la Ley del Infonavit

4.3.I) Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Infonavit de fecha 24 de febrero de 1992.

El 10 de febrero el Presidente Carlos Salinas de Gortari, envió a la Cámara de Diputados dos iniciativas para modificar las leyes del Infonavit y del Seguro Social, mediante las que se crea un sistema de ahorro para el retiro de los trabajadores y se reestructura la operación del Instituto para la vivienda.

Tanto el Infonavit como el IMSS son organismos que

van de la mano, por tener vínculos directos con el sector patronal y el sector de los trabajadores, es por ello que se hara un breve análisis de las reformas por el Ejecutivo Federal para dar los pros y los contras de dichas reformas.

En dicho decreto se reforman los artículos 15;16 fracciones VII, IX, X y XI; 23 fracciones I tercer párrafo y VII; 29 fracción II; 30 segundo párrafo; 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42 fracciones III y V y antepenúltimo párrafo, 43, 44, 45, 47, 48, 59 y 67; se adicionan los artículos 16 con las fracciones XII y XIII; 29 con un último párrafo; 30 con las fracciones I a V y un último párrafo; 42 con un último párrafo a la fracción I y con un tercer párrafo a la fracción II pasando el actual tercer párrafo de dicha fracción a ser el cuarto párrafo de la misma; 43 bis a 51 bis 6, y se derogan las fracciones V, VI y VII del artículo 10; los párrafos tercero y cuarto del 30; el último párrafo de la fracción II del 42; 60, 61 y 65 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

En la exposición de motivos de las propuestas que modificaron las leyes del IMSS y del INFONAVIT, se halla la razón de fondo para dejar en manos de la iniciativa privada, así sea temporalmente, las aportaciones que legalmente los patrones deben hacer al Infonavit, así como las razones para crear un sistema privado de ahorro para retiro, adicional al sistema de pensiones del IMSS.

Y la razón es la falta de recursos para financiar

el desarrollo productivo del país. El gobierno recurre al dinero de la población -trabajadores y patrones- para crear "una masa muy importante de recursos prestables" para financiar la economía nacional.

La exposición de motivos establece: "si la inversión productiva no aumenta a un ritmo acelerado, se comprometen las posibilidades de crecimiento del país en los años venideros".[&]

El mismo texto señala que en comparación con los países de más alto crecimiento económico, las tasas de ahorro inversión en México son bajas. "En 1980 y 1990, la inversión en México paso de representar del 27% del PIB a poco menos del 22%, mientras que la tasa de ahorro interno del país se ubica en la actualidad en alrededor del 21% del PIB. Esto contrasta fuertemente con países de mayor crecimiento, en los cuales se invierte y ahorra alrededor del 30% del ingreso nacional, lo que da por resultado que el PIB per cápita aumenta a tasas muy satisfactorias".

En el país, se desprende de la iniciativa, por mucho acierto que nacionaliza internacionalmente se le reconozca a la actual conducción de la economía se puede pasarse de la fase de estabilización a la de crecimiento sostenido; "es decir, se requiere aumentar el ahorro para financiar la inversión, de tai manera que se estimule a la actividad económica. En particular, se requiere de ahorro a largo plazo para hacer posible el financiamiento a plazos mayores".

& Cfr. Iniciativa Presidencial. Exposición de motivos presentada al Congreso de la Unión el 10 de febrero de 1992.

La fórmula elegida para que se lograra ese propósito fue la creación de un sistema de ahorro para el retiro de los trabajadores y la obligación patronal de transferir las aportaciones al Infonavit en cuentas bancarias individuales por cada trabajador.

De los cambios a las leyes del IMSS y del INFONAVIT propuestos por el Presidente de la República, se desprende esta descripción oficial: La idea es que cada trabajador, sujeto de aseguramiento obligatorio, tenga una cuenta individual en un banco, en la que se depositarían dos aportaciones obligatorias a cargo del patrón: una de 2% del salario integrado del trabajador para el fondo de retiro y otra de 5% relativa al INFONAVIT. Es decir, en la cuenta individual del trabajador habrá dos cuentas; una de ahorro para cuando se retire y otra para el fondo de financiamiento a la vivienda.

El patrón deberá enterar directamente al banco, cada dos meses -o menos si es trabajador eventual-, las aportaciones y estará obligado a entregar constancia que acredite el depósito a la cuenta individual del trabajador. Si hay retraso o incumplimiento, se generarían recargos en favor del trabajador.

Los depósitos en la subcuenta de ahorro para retiro se invertirán en el banco de tal manera que se garantice un rendimiento real, al año, no menor del 2% ni mayor del 6%, pagadero mensualmente mediante reinversión. Los depósitos en la subcuenta de vivienda también causarán intereses -hecho que

no existía en la ley anterior, pero estará en función de la re
cuperación del principal y de los intereses ganados por los
créditos para vivienda que otorga el Infonavit.

El trabajador tiene derecho a solicitar al banco el
traspaso de parte o todo el saldo de su subcuenta de seguro
de retiro a sociedades de inversión administrativas por otros
bancos, casa de bolsa o aseguradoras, para que pueda acceder a
un rendimiento superior, pero igualmente deberá asumir el riesg
o si la opción elegida le produce un rendimiento menor.

En todo tiempo, el trabajador podrá hacer aportacio-
nes voluntarias a su cuenta individual, con lo que -dice la
ley- podría contar con mayores recursos para su retiro.

Hasta aquí todo parece ser ventaja, beneficio para
el trabajador. Y más si se toma en cuenta que tales modifica-
ciones a la Ley del Infonavit aportaron importantes cambios
en ese Instituto, como el que se le dan facultades para el co-
bro forzoso de las aportaciones patronales y de los descuen-
tos omitidos, con lo que se evitan incumplimientos de los pa-
trones. También en estas modificaciones se hace una desburocra-
tización a la hora de conceder créditos a los trabajadores, ma-
yor transparencia en el manejo de los recursos y la elimina-
ción de vicios añejos -conivencia, favoritismos- en las tareas
de financiamiento para construcción de viviendas.

Sin embargo, más allá de ventajas y beneficios que
la reforma supone para los trabajadores, en el mismo texto se
hallan los peros: si bien los trabajadores podrán enterarse

con transparencia de los saldos que hay en sus cuentas individuales, lo que allí aparecerá no resulta gran cosa, amén de que sólo puede disponer de su dinero hasta que cumpla 65 años de edad o tenga derecho a recibir una pensión del IMSS o del fondo privado de pensiones establecido por el patrón.

Una especie de seguro de desempleo prevé esta reforma cuando permite que en el caso de que un trabajador deje de estar sujeto a una relación laboral podrá hacer retiros de la subcuenta de hasta el 10% del salario. Pero la bondad se acaba con las cifras: si un trabajador que gana mil nuevos pesos, considerando un rendimiento real anual de 4%, y sólo podrá disponer de 800 nuevos pesos para sobrevivir en lo que encuentra trabajo.

Estas estimaciones no son nada alagueñas pues documentos previos a la iniciativa de estas reformas -con los que las autoridades informaron a los dirigentes sindicales de las bondades de las propuestas presidenciales- señalan, por ejemplo, que un trabajador que cotiza 40 años y tiene una carrera salarial de dos a uno (es decir, que inicia su vida activa con un salario mínimo y termina con uno de dos salarios mínimos), en el momento de su retiro contará con un monto equivalente a 29.4 millones de viejos pesos.

Si su carrera salarial es de tres a uno, el trabajador recibirá, al retirarse luego de cotizar 40 años, 38 mil 200 nuevos pesos. Si la carrera es de cuatro a uno, recibirá 47 mil nuevos pesos.

En un desglose de los supuestos anteriores, considerando que el trabajador quiera mantener el mismo nivel de ingresos, se tiene lo siguiente: el que terminó su vida activa ganando dos salarios mínimos, recibirá -luego de 40 años cotizando- una cantidad que le servirá para vivir tres años. Al que terminó con tres mínimos, le alcanzará para 2.7 años, y al que acabó con cuatro mínimos, para 2.5 años. En ese mismo orden, si el tiempo de cotización es de 30 años, al trabajador le serviría su fondo de retiro para sobrevivir dos, 1.6 y 1.4 años, respectivamente.

Eso es por cuanto hace el ahorro para retiro. En el caso de las aportaciones al Infonavit -5% del salario base las cifras no son menos patéticas. Ante esta situación estimamos que al cabo de 30 años un trabajador de salario mínimo sí lo podría financiar la cuarta parte del valor de una vivienda de 50 mil nuevos pesos.

4.3.2) Acuerdo por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos del reglamento de la Asamblea General del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores de fecha 20 de octubre de 1992.

Artículo único.- Se reforman los artículos 5o. fracción I, 7o. fracción IV y 18 fracción VII, se adiciona la fracción VIII y un último párrafo al artículo 18, y se deroga la fracción III

del artículo 5o. y las fracciones III y V del artículo 7o. del Reglamento de la Asamblea General del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

4.3.2.1) Reglas a que se someterán las subastas de financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales del INFONAVIT.

De la lectura de estas reglas sobresale en forma notoria la ausencia de participación de la representación de los trabajadores, no obstante que desde su fundación el Instituto fue una organización tripartita. Siendo precisamente una de sus partes la representación obrera y teniendo como función primordial la satisfacción de la demanda de vivienda a los trabajadores.

Ninguna mención implícita o explícita se hace en las referidas reglas sobre las promociones de vivienda, con lo cual éstas desaparecen, privando en consecuencia a la representación obrera de toda participación obrera de toda participación y desconociendo su capacidad para identificar las necesidades de vivienda entre sus agremiados, denegando en terceros esta gestión social.

Aunado a lo anterior, los condicionantes financieros que las reglas establecen, repercutirán notablemente en un aumento del costo de la vivienda desde antes de que se inicie

su construcción. Ello sin contar con la distorsión que significará el que su edificación sea monopolizada por las grandes empresas o los grandes grupos financieros.

En efecto, en los requisitos para inscribirse se solicita al postor una cuota del 2% del financiamiento, y de igual manera se solicita que la postura vaya acompañada de un cheque certificado (o depósito en casa de bolsa) por un monto equivalente al 10% del importe de la subasta. Dinero éste último que quedará inmovilizado durante un plazo de aproximadamente 12 días naturales, que bien puede representar entre 0.5 y 1.0% más, que repercutirá directamente sobre los costos (al igual que la cuota de inscripción), lo que representa igualmente un incremento, del 2.5 al 3%.

Por otra parte, para que la subasta se pueda llevar a cabo se requiere de tres postores, dos de ellos no serán beneficiados, por lo que requerirán de participar en tres para ganar una, lo que traducido a costos y consecuentemente al incremento en el precio de la vivienda representará un innecesario 5 o 6%, desvirtuando el propósito original de un sistema social de financiamiento.

Si a lo anterior se agrega que los postores estarán interesados en las subastas que aglutinen el mayor número de viviendas y consecuentemente representen los mayores, se infiere que serán principalmente las grandes empresas las que serán beneficiadas con estos programas de vivienda, no obstante que en el pasado no se hayan distinguido precisamente por su

habilidad para construir vivienda obrera.

Sobre esta situación es loable la participación directa de la representación obrera y por la otra, hacer un llamado a las autoridades del Instituto sobre la existencia de una Ley de Obra Pública, que en su caso debiera aplicarse principalmente en lo que a la subasta se refiere, pues en su artículo 36, a la letra dice: La dependencia o entidad convocante, con base en el análisis comparativo de las proposiciones admitidas y en su propio presupuesto de la obra, emitirá un dictamen que servirá como fundamento para el fallo.

En junta pública se dará a conocer el fallo mediante el cual se adjudicará el contrato a la persona que, de entre los proponentes;

- a) Reúna las condiciones legales, así como las técnicas y económicas requeridas por la convocante;
- b) Garantice satisfactoriamente el cumplimiento del contrato, y;
- c) Cuento con la experiencia requerida por la convocante para la ejecución de los trabajos.

Si una vez considerados los criterios anteriores resultare que dos o más propuestas satisfacen los requerimientos de la convocante, el contrato se adjudicará a quien presente la proposición solvente más baja.

Contra la resolución que contenga el fallo no procederá recurso alguno, pero los interesados podrán inconformarse

ante la Contraloría General de la Federación en los términos del artículo 58 bis de esta ley.

La resolución que contenga el fallo dictado en contravención de los requisitos establecidos en este precepto, será nula de pleno derecho.

Las dependencias y entidades no adjudicarán el contrato cuando las posturas presentadas no fueren aceptables a expedir una nueva convocatoria.

Como puede verse, esta disposición en ninguna parte menciona que se descuenten (o rechacen, que para el caso es lo mismo), aquellas posturas que estén por encima o por debajo del 5% del presupuesto.

La anterior observación resulta más válida, si el jurado para asignación de las subastas estuviera constituido sólo por representantes del Instituto, de la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Contraloría, lo que margina y desconoce a la representación obrera.

Otro aspecto que se considera importante señalar, es el hecho de que las reglas no especifican sanciones considerables cuando no se cumplan las propuestas de los postores. Hablan sobre una garantía que no podrá exceder el 1 al millar; sin embargo, hay que considerar si el daño causado por este incumplimiento queda cubierto con este porcentaje.

Las sanciones establecidas en los puntos 5.3 y 5.33 deberán ser sobre la inversión total, no sobre el saldo, ya que la vivienda no se podrá vender si no cumple con el avance adecuado, y lo que se otorga no es el saldo, sino toda la inversión que se autorizó.

No se establecen los montos de los cajones de salarios a los cuales se les dará prioridad para el financiamiento. No obstante que se indican las áreas geográficas en las cuales se van a construir las viviendas, el número mínimo y las categorías en términos de valor de las mismas; no está clara la cantidad de vivienda que se debe construir para cada rango salarial, así como tampoco se establecen montos topes del valor de la vivienda.

En el desarrollo de las subastas no se considera valor total de la vivienda a fin de verificar la viabilidad del financiamiento, lo cual podría beneficiar, principalmente, a los trabajadores con salarios más altos.

Uno de los criterios para construir en determinado lugar, son las aportaciones por zona geográfica. Se estima que esta condicionante estimulará más el desarrollo habitacional en las regiones más saturadas de vivienda pero se ignora que criterio se va a aplicar en las localidades que presentan pocas aportaciones.

Por otro lado, se señala que las viviendas deben ser vendidas a los derechohabientes del INFONAVIT y que para ello

el postor publicará en el diario de mayor circulación en la entidad federativa donde se construyan las viviendas, un aviso donde se ofrezcan las mismas. Esta disposición puede provocar que los trabajadores se vean desorientados al desconocer muchos de ellos sus derechos. Al respecto, consideramos más conveniente que esa convocatoria vaya dirigida a los sectores que tienen mayor conocimiento de las necesidades.

Es de destacarse que el punto 5.4 de las reglas de referencia concede libertad al postor de integrar la demanda y de vender las viviendas de que se trate a personas que sean o no derechohabientes del INFONAVIT, con recursos del Fondo de los trabajadores.

Con lo anterior el constructor-postor podrá elegir libremente su demanda y seleccionar a los trabajadores que puedan obtener una vivienda. En consecuencia los enganches serían manejables por el postor.

Los criterios sobre los que dictaminará el comité de análisis de anteproyectos se consideran limitados, ya que únicamente toman en cuenta los aspectos técnico, devaluación y jurídico, por lo que consideramos necesario complementarlos con otros aspectos que pueden ser: acceso crediticio y aspectos sociales, que sería el más importante de acuerdo al objetivo primordial del INFONAVIT.

4.3.2.2) Propuestas en torno a las reglas a las que se someterán las subastas de financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales

De acuerdo a la experiencia de los sectores obrero y empresarial, así como el propio INFONAVIT, se propone que la asignación de vivienda se haga por separado de los financiamientos para la construcción de conjuntos habitacionales, es decir, que las subastas se manejen por separado a la asignación de vivienda.

De igual manera se considera importante que las subastas se realicen con un criterio regional, es decir, que éstas se hagan por zona, con el objeto de dar cobertura a las empresas constructoras de cada región y, de esta manera, evitar la centralización y monopolio constructivos.

Que se establezcan tiempos, de acuerdo al avance de la obra, para promover la vivienda y que esto únicamente se realice a través del análisis que hagan los sectores (obrero, patronal y gubernamental) para que estas viviendas sean ofrecidas exclusivamente a derechohabientes del INFONAVIT.

También es conveniente efectuar la asignación de los financiamientos en función de:

- a) El precio unitario por vivienda con base en el número de M_2 y ubicación.
- b) El número de viviendas de la propuesta.
- c) La tasa de interés ofrecida.

- d) Tiempo de conclusión de la obra.
- e) Calidad ofrecida.

Las posturas deberán ser en firme y obligarán a quien las formule, pagando una sanción que fije el Comité de Análisis de Anteproyectos Ejecutivos para resarcir el daño.

Las posturas que el INFONAVIT reciba se ordenarán de la más alta a la más baja según:

- a) Monto total del financiamiento.
- b) Número de viviendas.
- c) Costo por vivienda.
- d) Tasa de interés ofrecida.
- e) Calidad (baja, media y alta).

Los postores podrán participar en una misma subasta hasta con (especificar un número limitado de propuestas) para permitir la participación de varias empresas constructoras de todas magnitudes.

El plazo que se establece para la entrega del proyecto ejecutivo es muy elevado, ya que de hecho, quien se suscribe a la subasta ya tiene un anteproyecto, mismo que tendrá que ser reglamentado en las normas técnicas y jurídicas necesarias para su aprobación, que máximo sea de 60 días y no como está estipulado en las reglas de 180 días.

Respecto a los terrenos, es deseable se reglamente su adquisición, en base a los valores reales que eviten los fenómenos especulativos, en detrimento del costo de la vivienda.

Establecer prototipos regionales de vivienda y diseño urbano, con el fin de reducir de los costos el diseño de los proyectos, además de contemplar técnicas de autosuficiencia de los recursos como agua y electricidad, en favor del medio ambiente.

CONCLUSIONES

- Primera.- Ante el déficit de vivienda, es necesario recapitalizar al INFONAVIT y modificar la ley respectiva para aumentar el fondo destinado a atender esta problemática.
- Segunda.- Se deben otorgar facultades jurídicas al Instituto para embargar a las empresas que no cubran los des-cuentos de los trabajadores y contrarrestar el reza go de la demanda real, la cual es de 100 mil vivien-das anuales.
- Tercera.- Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de- je de ser intermediario innecesario para recolectar las partidas que los empresarios descuentan a sus trabajadores para el INFONAVIT y que dicha transac- ción se haga directamente a la Institución.
- Cuarta.- Que el abaratamiento de las viviendas sea sin detri- mento de la calidad de los materiales utilizados en su construcción.
- Quinta.- Se deberá seleccionar cualitativamente a los contra- tistas del INFONAVIT y que el mínimo de viviendas a construir por contrato no sea menor a 100 casas, en caso contrario sería incosteable para ambas partes.
- Sexta.- Se deberá recuperar la superficie perdida en las ca- sas ya que originalmente era de 116 metros cuadra- dos y actualmente es menor.
- Septima.- Se debe modificar la aportación patronal de 5 a 10 por ciento sobre los salarios.
- Octava.- Una vez aprobadas las promociones de viviendas por las comisiones consultivas regionales y por el con-

CONCLUSIONES

- Primera.- Ante el déficit de vivienda, es necesario recapitalizar al INFONAVIT y modificar la ley respectiva para aumentar el fondo destinado a atender esta problemática.
- Segunda.- Se deben otorgar facultades jurídicas al Instituto para embargar a las empresas que no cubran los descuentos de los trabajadores y contrarrestar el rezago de la demanda real, la cual es de 100 mil viviendas anuales.
- Tercera.- Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deje de ser intermediario innecesario para recolectar las partidas que los empresarios descuentan a sus trabajadores para el INFONAVIT y que dicha transacción se haga directamente a la Institución.
- Cuarta.- Que el abaratamiento de las viviendas sea sin detrimento de la calidad de los materiales utilizados en su construcción.
- Quinta.- Se deberá seleccionar cualitativamente a los contratistas del INFONAVIT y que el mínimo de viviendas a construir por contrato no sea menor a 100 casas, en caso contrario sería incosteable para ambas partes.
- Sexta.- Se deberá recuperar la superficie perdida en las casas ya que originalmente era de 116 metros cuadrados y actualmente es menor.
- Septima.- Se debe modificar la aportación patronal de 5 a 10 por ciento sobre los salarios.
- Octava.- Una vez aprobadas las promociones de viviendas por las comisiones consultivas regionales y por el con-

sejo de administración del INFONAVIT, la obligación del Instituto es llevar a cabo la realización de dichas promociones en un término no mayor de 6 meses, ya que postergar la realización de los conjuntos habitacionales trae en consecuencia un mayor costo en la construcción de la vivienda y va en detrimento de la economía de los compañeros trabajadores.

Novena.- Se deben llevar a cabo iniciativas de reformas fiscales y legales en el sentido de que las promociones de vivienda que llegue a realizarse -ya que éstas son de carácter social- se reduzcan los costos en pago de licencias de construcción, en el pago de servicios de titulación.

Decima.- Que la Constitución Federal y la Ley Federal del Trabajo así como la ley que rige al INFONAVIT consignent normas que dispongan que los trabajadores de salario mínimo reciban del patrón además de la aportación al INFONAVIT el complemento para la adquisición en propiedad de una vivienda cómoda e higiénica, sea igual a la de los trabajadores de mayor salario que laboren en su empresa y así mismo para el importe del saldo de un trabajador al término del período de amortización a que se refiere el artículo 3o. inciso "B" del reglamento general para el otorgamiento de créditos del Instituto, sea cubierto por el patrón.

Onceava.- Más que una simple modificación al Sistema Tripartita existente en el INFONAVIT, ésta deberá desaparecer para conformar una política nacional que resuel

va el grave déficit que en vivienda afronta el país y haga plenamente vigente el derecho constitucional postulado por los constituyentes de 1917.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ABRAMS, Charles. La lucha por el techo en un mundo en urbanización. Infinito, Argentina, 1976.
- 2.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho bancario. segunda edición, Porrúa, México, 1983.
- 3.- ARCE CANO, Gustavo. De los seguros sociales a la seguridad social. Porrúa, México, 1972.
- 4.- ARREOLA, Gerardo. Las ciudades perdidas. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- 5.- CASTELLS, M. La Cuestión Urbana. Siglo XXI. México, 1982.
- 6.- DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I. Porrúa, 1985.
- 7.- DAVALOS MEJIA, L Carlos. Títulos y contratos de crédito, quiebras. Porrúa, México, 1984.
- 8.- DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del trabajo I. Porrúa, México, 1974.
- 9.- DE LA CUEVA, Mario. El nuevo derecho mexicano del trabajo I. décima segunda edición, Porrúa, México, 1990.
- 10.- DE LA CUEVA, Mario. El nuevo derecho mexicano del trabajo II.
- 11.- DERECHO MERCANTIL MEXICANO. T. I. Porrúa, México, 1982.
- 12.- DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE. Diana, México, 1975.
- 13.- DE FERRARI, Francisco. Los principios de la seguridad social. De palma, Argentina, 1972.
- 14.- GARCIA VELUNITI DE FLEURY, María. El financiamiento a la vivienda y a la estratificación social. s.e. Venezuela, 1978.
- 15.- GARCIA CRUZ, Miguel. La seguridad social en México. T. II, B. A. Costa-Amic, México, 1973.

- 16.- GONZALEZ DIAZ, Lombardo Francisco. El derecho social y la seguridad social integral. U.N.A.M., México, 1973.
- 17.- GONZALEZ CAZANOVA, Pablo. México hacia el año 2000. Nueva sociedad, Venezuela, 1989.
- 18.- MENDOZA, Eliseo. Implicaciones regionales del desarrollo económico de México, en demografía y economía. Vol. III. s.e. México, 1969.
- 19.- M. DE NAVARRETE, Ifigenia. La distribución del ingreso y el desarrollo económico de México. U.N.A.M., 1960.
- 20.- MONTAÑO, Jorge. Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos. Siglo XXI, México, 1976.
- 21.- PUENTE LEYVA, Jesús. El problema habitacional en el perfil de México en 1980. T. II. tercera edición, siglo XXI, México, 1972.
- 22.- PETIT, Eugene. Curso elemental de derecho romano. Nacional, México, 1952.
- 23.- ROCHA BANDALA, Juan Francisco. Obligación social solidaria. Talleres de grafitec impresores, México, 1981.
- 24.- SAENZ ARROLLO, José. Aspectos jurídicos de la planeación en México. Porrúa, México, 1981.
- 25.- SILVA-HERZOG FLORES, J. Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda. Porrúa, México, 1977.
- 26.- TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo derecho del trabajo, teoría integral. Porrúa, México, 1970.
- 27.- UNIKEL, Luis. El perfil de México en 1980. Vol. 2. Instituto de investigaciones sociales. U.N.A.M. Siglo XXI, México, 1976. p. 249.

LEGISLACION

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 93ª edición, Porrúa, México, 1993.
- 2.- Ley Federal del Trabajo. Alco, México, 1991.
- 3.- Ley del Infonavit. Doñiscal, México, 1993.

OTRAS FUENTES

- 1.- CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico usual. T.VI, Heliasta, Décima cuarta edición, Argentina, 1981.
- 2.- Cuarto Informe Anual de Actividades, al 30 de abril de 1976, Infonavit.
- 3.- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, correspondientes a los debates de reformas constitucionales; de elaboración de las leyes federales del trabajo de 1931 y 1970, sus modificaciones; y la ley del Infonavit.
- 4.- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, año II, T.II, No. 8, abril de 1972.
- 5.- Diccionario de la Lengua Española. Décima novena edición, s.a.p.
- 6.- Diario. El Día. sección metrópoli, No., 5206, año XIII, 18 de febrero de 1992.
- 7.- Diario Oficial de la Federación, de fecha 24 de febrero de 1992.
- 8.- Diario Oficial de la Federación, de fecha 20 de octubre de 1992.
- 9.- Gaceta I.B.U.N.A.M., de fecha 19 de febrero de 1990.
- 10.- Iniciativa Presidencial. Exposición de motivos presentada al Congreso de la Unión el día 22 de diciembre de 1971.

- I1.- Iniciativa Presidencial. Exposición de motivos presentada al Congreso de la Unión el 10 de febrero de 1992.
- I2.- Introducción al Estudio del Trabajo. Oficina Internacional del Trabajo, Imprenta "journal geneve", Ginebra, 1970.
- I3.- Informes de actividades del año 1982 a 1992 del Infonavit. México, d.f.
- I4.- INFONAVIT. Vivienda. Vol. VI, No. 6, nov-dic-1991, México.
- I5.- INFONAVIT. Vivienda. Vol. V, sept-oct-1981, México.
- I6.- Organó de Orientación e Información de los Trabajadores. C.T.M., oct-16-91.
- I7.- Presupuesto de Ingresos y Egresos y de Gastos de Administración Operación y Vigilancia del INFONAVIT para 1977.
- I8.- Revista Mexicana del Trabajo. S.T.P.S., No. 2-3, T. II, abril-sept-1972, séptima época.