

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES



EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN MEXICO,  
EL CASO DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL  
DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA  
P R E S E N T A  
CARLOS DANIEL CARDENAS GONZALEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA

1995

FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

A mi padre, Elías Cárdenas Márquez

A mi madre, Irene González de Cárdenas

## Agradecimientos

A los Profesores,

Doctor Ricardo Campos Alvarez Tostado

Licenciado Carlos Domínguez Trejo  
Licenciado Eduardo Entrala Hernández  
Licenciado Narciso Gallegos González  
Licenciado Enrique Navarro Gallardo

A ti,

Blanca

## ÍNDICE

### INTRODUCCIÓN

#### **I. EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN MÉXICO, ANTECEDENTES**

1.1. ANTECEDENTES PREHISPÁNICOS	1
1.2. LA COLONIA	2
1.3. MÉXICO INDEPENDIENTE	4
1.4. LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO	6
1.4.1. ANTECEDENTES PRE-CONSTITUCIONALES	6
1.4.2. CONSTITUCIÓN DE 1917	8
1.5. LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931	11
1.6. PRIMEROS PASOS HACIA UNA POLÍTICA HABITACIONAL INSTITUCIONAL.	13
1.7. CAMBIOS Y TENDENCIAS DE LA POLÍTICA HABITACIONAL DEL ESTADO.	16
1.7.1. LA NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970.	16
1.7.2. REDEFINICIÓN DE LA POLÍTICA HABITACIONAL DEL ESTADO	18

#### **II. EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (INFONAVIT)**

2.1. CREACIÓN DEL INFONAVIT	20
2.2. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL INFONAVIT	27
2.2.1. CARACTERÍSTICAS GENERALES	27
2.2.2. CARACTERÍSTICAS PARTICULARES DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DEL INFONAVIT	31

2.3. OBJETIVOS Y FUNCIONES DEL INFONAVIT	36
2.3.1. OBLIGACIÓN PATRONAL DE APORTAR AL INFONAVIT	36
2.3.2. OBJETIVOS Y FUNCIONES ESPECÍFICAS DEL INFONAVIT	38
2.4. LA ACCIÓN DEL INFONAVIT	40
2.4.1. 1972-1976 PERIODO FORMATIVO	42
2.4.2. 1977-1982 FORTALECIMIENTO	45
2.4.3. 1983-1991 PROMOCIONES DE VIVIENDA	48
2.5. 1992: LA REFORMA INSTITUCIONAL	52

### **III. EL NUEVO INFONAVIT**

3.1. EL CAMBIO	55
3.2. SISTEMA PARA EL OTORGAMIENTO DE CRÉDITOS	58
3.2.1. CÁLCULO DE LA PUNTUACIÓN	63
3.3. SISTEMA DE SUBASTAS DE FINANCIAMIENTO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE CONJUNTOS HABITACIONALES.	66
3.4. PAQUETES DE VIVIENDA EN LÍNEA II	71
3.5. PAQUETES DE VIVIENDA EN LÍNEA III	77
3.6. CRÉDITOS OTORGADOS	81
CONCLUSIONES	86
GLOSARIO	100
BIBLIOGRAFÍA	104

## **INTRODUCCION**

La vivienda es una de las necesidades básicas del ser humano. Teniendo vivienda se condicionan una mejor alimentación, salud y educación, y como sabemos la vivienda es derecho social para los mexicanos.

En México, un país con altas tasas de crecimiento demográfico, con una economía en vías de desarrollo, con un sistema financiero que no ofrece suficiente crédito para la construcción de vivienda, con instituciones bancarias poco consideradas con los habitantes más necesitados, que son la mayoría, así como con problemas estructurales que obstaculizan la disponibilidad de tierra y con disposiciones legales inhibitorias de la oferta de vivienda para renta, es necesario que se asuman papeles protagónicos en el proceso de generación de vivienda. En nuestro país se denota una vocación estatal hacia la justicia social con el fin de alcanzar mejores condiciones de vida para los mexicanos.

Así, a través del tiempo el Estado Mexicano ha creado, transformado y planeado estrategias, políticas e instituciones, que han venido dando respuesta a la demanda social de vivienda. Este proceso relacionado con la vivienda cobró auge y se fortaleció al inicio de la década de los setentas.

El objetivo de este trabajo es hacer un estudio descriptivo sobre las diversas acciones que se han llevado a cabo en México, desde la época prehispánica hasta nuestros días, frente a la demanda de habitación por parte de la sociedad y específicamente de los trabajadores del país, así como analizar de manera especial el funcionamiento del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) desde que se creó en 1972, su operación y cambios que han tenido que hacerse, para cooperar en la solución del problema.

La hipótesis inicial de este trabajo fue la de demostrar que a pesar de los cambios que ha tenido en sus sistemas de operación el INFONAVIT, es necesario que facilite los trámites a los trabajadores y también defina mecanismos y alternativas que fomenten la construcción de viviendas para tratar de resolver su necesidad habitacional.

En cuanto al proceso de investigación, inicié con la revisión de los antecedentes de problema de la vivienda y las medidas que al respecto se tomaron para tratar de enfrentarlo, como se intentaba resolverlo, los abordé de manera general mencionándolos sin profundizar, es decir, se describieron únicamente, destacando las reformas que se han hecho a la Ley Federal del Trabajo y la creación de organismos de vivienda.

Es conveniente señalar que al principio quería estudiar a cada organismo de vivienda y analizar el funcionamiento de cada uno, específicamente a partir de la década de los setenta con las modificaciones que tuvo la Ley Federal del Trabajo, sin embargo, y dada la importancia que tuvo la creación del INFONAVIT, decidí estudiar este organismo.

Otro aspecto que influyó de manera definitiva para que realizara mi trabajo sobre este instituto, fue que yo trabajé en la Gerencia de Orientación y Promoción Social del INFONAVIT, y tuve acceso ágil a la información y, en otros casos, a eventos, conferencias y pláticas al público sobre el funcionamiento de este organismo.

En cuanto a los elementos que me brindó la carrera, sentí que el estudio de las empresas públicas, incluido en una de las materias que cursé, favoreció la comprensión respecto a la naturaleza de estos organismos de servicios y su funcionamiento. Por otra parte, la enseñanza derivada de materias que abordan la historia de México, como la de formación social mexicana I-II y III, me facilitó abordar los antecedentes históricos y ubicarlos en el tiempo.

Es importante señalar que las materias cuyo contenido deriva de la Ciencia Política, me brindaron el beneficio de entender mejor el proceso de negociación entre grupos de poder y de toma de decisiones para beneficiar a distintos sectores de la sociedad. Asimismo, las materias derivadas del estudio de la Administración Pública, me dieron elementos fundamentales de gran valor para estudiar un tema como el que escogí y, por otra parte, para mi desarrollo profesional. Pienso que existe una conjunción lógica e inseparable entre la Ciencia Política y la Administración Pública que permite que una se nutra con las experiencias de la otra y viceversa.

En lo que se refiere al valor e importancia que tiene realizar un estudio de este tipo, es preciso señalar que los profesionales en Ciencias Políticas y Administración Pública tenemos el compromiso de diseñar mecanismos que permitan a la sociedad acceder a la satisfacción de sus necesidades fundamentales, entre las que se encuentra la de una habitación cómoda e higiénica.

Por otra parte, la demanda habitacional en México es una cuestión de actualidad, que además está creciendo de una forma acelerada. Para ilustrar de manera general y resumida lo anterior, tenemos que, con base en datos del Censo Nacional de Población 1990, la insuficiencia habitacional en 1990 era de 4,933,155 viviendas.

Respecto a los antecedentes en la problemática habitacional, en el primer capítulo se abordan y mencionan algunas de las medidas más importantes que frente a este aspecto se han tomado. Desde las Reales Ordenes de 1773, en las que se mencionaba que los indios podrían ir a dormir a sus casas pero en caso que la distancia a ellas fuera mayor podrían dormir en las trojes de las haciendas, hasta las redefiniciones de las políticas habitacionales del Estado a partir de los setentas.

Todos estos antecedentes fincaron de una manera u otra los cimientos hacia una estructura jurídica y administrativa que sustentara las políticas de vivienda.

Como se mencionó anteriormente, este trabajo aborda de manera específica el caso del INFONAVIT, remontándonos a su creación en 1972, época en la que el movimiento obrero clamaba no solamente por mejores salarios y una organización sindical con más cohesión y unidad, sino también porque se hiciera valer lo definido en la Constitución de 1917, en cuanto a la obligación de los patrones de dotar de habitaciones a los trabajadores, ya que durante más de 50 años esta obligación realmente fue una ley muerta.

Con la creación del INFONAVIT se presenta una nueva forma de trabajar por la vivienda, en la que intervienen todos los agentes relacionados con el problema, desde la perspectiva de la Constitución de 1917: gobierno,

trabajadores y empresarios. Una forma tripartita en la que las decisiones se toman con base en las posturas de cada sector y la concertación.

En el capítulo segundo se mencionan las características generales del instituto y las características particulares de sus órganos de gobierno.

También fue conveniente presentar de manera sintética los objetivos y funciones del INFONAVIT y señalar las obligaciones del sector patronal frente al Instituto.

Para tener una visión de lo que ha sido y ha hecho el INFONAVIT a través de su existencia, quienes han trabajado para esta institución y algunas publicaciones institucionales han dividido su acción en tres grandes períodos, que aquí se abordan de esa manera. El primero se refiere a la formación de esta Institución y a su inicio de actividades en las que, por tratarse de un organismo nuevo, se tuvieron que definir los lineamientos jurídicos y administrativos para empezar a otorgar créditos a los trabajadores. Esta época se caracterizó por la contratación directa de constructores, medida que fomentó la actividad económica a través de la rama de la construcción.

En el estudio de la segunda etapa se mencionan las modificaciones que fueron necesarias, durante la misma, para que el INFONAVIT se fortaleciera y pudiera otorgar cada vez más créditos a los trabajadores. En ésta se revisaron los reglamentos e instructivos para mejorarlos, habiendo tenido como experiencia los años de la etapa anterior.

En su tercera etapa el INFONAVIT se caracterizó por financiar la construcción de conjuntos habitacionales a través de las promociones de vivienda. Durante ésta, se construyó la mayor parte de las viviendas, sin embargo este sistema empezó a mostrar rasgos de agotamiento y el Instituto comenzó a resentir de manera más acentuada los efectos de las crisis económicas y la inflación, ya que la recuperación de los créditos otorgados no era suficiente, lo que dio lugar a la reforma institucional de 1992.

La reforma de 1992 se aborda en esta investigación y se explican las nuevas reglas y sistemas derivados de ella, con los cuales el INFONAVIT trata de

enfrentar los cambios acelerados en la situación nacional, en los ámbitos económico, político y social.

Esta reforma trajo consigo cambios fundamentales en la manera de trabajar del Instituto, en la forma de otorgar los créditos y de financiar la construcción de conjuntos habitacionales, atendiendo a nuevos criterios y políticas más creativas entre las que destacan el sistema de calificación para los trabajadores que deseen obtener créditos, el sistema de financiamiento para la construcción que basa su funcionamiento en un ejercicio de subastas y en un sistema de paquetes de vivienda.

## **I. EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN MÉXICO, ANTECEDENTES.**

### **1.1. ANTECEDENTES PREHISPÁNICOS**

En las culturas prehispánicas el régimen de vivienda adoptó sistemas comunales de propiedad de la tierra y las chozas eran construídas por quienes las habitaban. Por otra parte, los sacerdotes y los nobles gozaban de ciertos beneficios y muchos de ellos habitaban palacios y casas construídas por el pueblo.

En estas culturas, "tanto la organización social como el medio ambiente y el desarrollo tecnológico se reflejaron en la forma de construcción de la vivienda comunitaria, cuya ubicación, dimensión y técnicas constructivas denotan un cierto grado de desarrollo, así como la pertenencia a un estrato social".<sup>1</sup> Es decir, que desde aquel tiempo existía una especie de vivienda para los distintos grupos sociales, entre ellos, los que se dedicaban a las labores de siembra y cultivo y quienes trabajaban en los centros urbanos, grupos que eran ubicados en determinadas zonas establecidas para tal fin. Como ejemplo interesante tenemos que en la cultura maya ya existían asentamientos muy parecidos a los conjuntos habitacionales de la actualidad.

Durante la época prehispánica la demanda de vivienda no era un problema, e incluso podemos mencionar que entre los aztecas tampoco había problemas de carencia de la tierra: "El problema de la carencia de tierras no existió para el mexica. La propia configuración de su territorio ofrecía a cualquier nuevo ciudadano la coyuntura de poseer una parcela que engrosaba el calpulli, mediante la construcción de una chinampa unida al perímetro de la isla".<sup>2</sup> Como podemos apreciar, durante la época prehispánica, la vivienda no se manifestaba como un problema, la capacidad de cada familia para construir su propia vivienda así como la disponibilidad de tierras influyen directamente para que los habitantes tuvieran habitación y formaran así núcleos de población basados en la actividad u oficio que desarrollaban.

---

<sup>1</sup> INFONAVIT. La Vivienda Comunitaria en México, pag. 3

<sup>2</sup> LOPEZ Gallo, Manuel. Economía y política en la historia de México, pag. 11

## 1.2. LA COLONIA

En la legislación colonial existen varias disposiciones relacionadas con el tema de la vivienda, un ejemplo lo tenemos (citado en español antiguo) en la "Recopilación de leyes de los reynos de las indias" cuya ley XX, que bajo el rubro "Que los Indios trabajadores puedan dormir en sus cafas" establecía:

"A los indios ocupados en labores del campo y minas fean de mita, repartimiento, o alquilados, fe les de libertad para que duerman en sus cafas o en otras, y a los que no tuvieren comodidad, acomode el dueño de la hazienda, donde puedan dormir debaxo de techado, defendidos del rigor, y afpereza de los temporales".<sup>3</sup>

Otro antecedente se encuentra en el "Bando sobre el Trabajo de los Peones de las Haciendas" promulgado en 1785 y que en su regla IV ordenaba:

"En conformidad de la Real Orden de 23 de marzo de 1773, estando cerca los pueblos de donde salen los indios para las haciendas, podrán ir a dormir a sus casas con sus mujeres, pues aunque disten media legua tienen lugar desde el amanecer hasta que salga el sol para ir a trabajar, y desde que se pone hasta anochecer para retirarse; pero siendo mayor la distancia no se les precisará a que se restituyan a los lugares de su vecindad, y se continuará la costumbre de que duerman en las trojes o tiaspiqueras separados los solteros de los casados".<sup>4</sup>

Para finales del siglo XVI apareció la Hacienda como un sistema de producción agropecuaria en el país. En esta trabajaban indígenas, mestizos, y mulatos sembrando y cultivando productos agrícolas, maíz y trigo principalmente. Estos trabajadores percibían un salario regular y se les daba "servicio religioso". Al estructurarse la Hacienda como unidad autosuficiente, a lo largo del siglo XVII aparecieron caseríos de peones, que podían considerarse como verdaderos poblados con organización propia en torno a la casa y a la iglesia de la hacienda, y en torno a las casas de los ranchos que esta comprendía.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Ver: ROCHA Bandala, Juan Francisco. Habitación al Trabajador, Obligación Social Solidaria, pag. 18.

<sup>4</sup> Ibidem. pag.19.

<sup>5</sup> Ver: COLEGIO DE MEXICO. Historia General de México, Tomo 1, pag. 429.

En efecto, durante la colonia se consolidó la hacienda como una estructura productiva, en la que los trabajadores de aquella época tenían acceso a un lugar para vivir y a un salario regular, entre otras cosas. Sin embargo debemos mencionar que este sistema significó una fuerte explotación a los mismos ya que las condiciones de trabajo no eran favorables y los salarios eran bajos, esto último ocasionaba el endeudamiento permanente con el hacendado.

### 1.3. MÉXICO INDEPENDIENTE

Después de diez años de guerra, derivados del movimiento de Independencia iniciado en 1810 por el cura Miguel Hidalgo y Costilla, nacía un nuevo país que presentaba un erario raquítico, una estructura administrativa débil y una indefinición total respecto a su forma de gobierno.

Por otra parte "los campos eran inseguros, de tal manera que muchos propietarios abandonaron sus tierras y las ciudades se convirtieron en refugios más seguros para los dueños de haciendas y pequeñas propiedades. Los campos y las haciendas parecían deshabitados, y parte de la población rural se vió arrastrada a la lucha entre distintas fracciones que se disputaban el poder durante el largo periodo después de concluída la independencia".<sup>6</sup>

Durante el movimiento de la Reforma a mediados del Siglo XIX, la lucha por la definición de una estructura federal ocupó la mayor parte de los recursos humanos y materiales de esa época, y esto originó que cualquier esfuerzo por reestructurar la administración, educación o beneficencia pública se quedara tan sólo en el intento. Sin embargo, los grupos de tendencia federalista se fueron imponiendo hasta su triunfo, avalado por el Constituyente de 1857 en el que se define un régimen federal y un sistema de gobierno republicano. Con la incorporación de las leyes de Reforma se provocó la reacción del clero y de los grupos privilegiados. En cierto grado, estas leyes tendían a dotar de tierras y por consecuencia, de casas, a las comunidades indígenas.

Los opositores al movimiento reformista, es decir, los conservadores, aprovecharon y lograron, como ya sabemos, las ambiciones imperialistas de Napoleón III, y que Maximiliano de Hasburgo llegara en 1864 al puerto de Veracruz, con la intención de coronarse Emperador de México.

"Ya en la Ciudad de México, el Príncipe Europeo, convencido liberal promulgó una legislación amplia y para sorpresa de los conservadores que lo habían traído a México, sumamente avanzada para su época. De entre gran número de Leyes y

---

<sup>6</sup> INFONAVIT. La Vivienda Comunitaria en México, pag. 165.

Decretos que durante el Gobierno de Maximiliano se expidieron, trasciende a nuestro estudio la Ley y Reglamento del 5 de septiembre de 1865.

En realidad, estas disposiciones concentraron lo que los Reyes de España habían ordenado que se hiciera durante la Colonia. Así, el Artículo de la Ley establecía que los operarios que fueran traídos a América estarían sujetos a un reglamento protector especial; y el Artículo 2 de dicho reglamento señalaba que los mencionados operarios:

Celebrarán con el patrón que los haya enganchado o que los enganche, un contrato por el cual se obligará aquél a alimentarlos, vestirlos, alojarlos y asistirlos en sus enfermedades, así como pagarles una suma en dinero conforme a las condiciones que estipularán entre sí, y además enterará en beneficio del operario, una cantidad equivalente a la cuarta parte de este salario, en una caja de ahorros, de cuya caja se hablará mas adelante: el operario se obligará a la vez con su patrón a ejecutar los trabajos a que sea destinado, por el término de cinco años al menos y diez a lo más".<sup>7</sup>

Este antecedente es significativo ya que además de obligar al patrón a alimentar, vestir y alojar a los trabajadores (operarios) ya se hablaba de una caja de ahorros en la que el mismo patrón enteraría una aportación equivalente al veinticinco por ciento de su salario. Esto último podría tomarse en cuenta como un muy rudimentario antecedente de algunos fondos de ahorro de la actualidad.

---

<sup>7</sup> Ver: ROCHA Bandala, Juan Francisco. Habitación al Trabajador, Obligación Social Solidaria, pag. 23.

## **1.4. LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO**

### **1.4.1. ANTECEDENTES PRE-CONSTITUCIONALES**

Con el nacimiento del siglo XX, en varios estados de la república, aparecieron leyes, decretos y reglamentos que normaban distintos aspectos de la vida laboral. Algunos de estos ordenamientos abordaron el problema de la vivienda para la clase trabajadora, como ejemplos podemos mencionar los siguientes:

A) El 1 de noviembre de 1906 se promulgó en el Estado de Chihuahua la Ley sobre casas de obreros y empleados públicos. Esta ley establecía inmunidades y exenciones a los obreros y empleados públicos que edificasen casas cuyo uso fuera exclusivamente para habitación propia o de sus familias.

B) La Ley de inmigración de 26 de diciembre de 1908 que definió la obligación de las empresas navieras que transportaran inmigrantes-trabajadores a establecer alojamientos adecuados en los puestos.

C) El Proyecto de reformas a las fracciones VII y XXII del Artículo 72 constitucional, de septiembre de 1913, por las cuales se pretendía obligar al patrón a que celebrara contratos de prestación de servicio con trabajadores y aprendices, a darles habitaciones sanas y cómodas cuando estos hubieren de permanecer en el campo o en el centro de trabajo.

D) La Ley de Chiapas del 31 de octubre de 1914 por la que los dueños, administradores o encargados de fincas rústicas o negociaciones industriales, fabriles o minerales debían facilitar a los peones habitación con las comodidades posibles en la finca.

E) La Ley de Veracruz de 29 de octubre de 1914 en que se otorgaba a todos los trabajadores el derecho a alojamiento y alimentación, cuando por costumbre hubiere de vivir en la hacienda, fábrica o talleres.

F) Ley del Estado de México de 10 de marzo de 1915 por la cual se creó en la parte sur de la ciudad de Toluca una colonia destinada para habitaciones de las familias de

la clase obrera, adjudicando los lotes gratuitamente a los trabajadores que reunieran los requisitos establecidos por esa Ley.

G) Proyecto de Ley de Trabajo, presentado a Don Venustiano Carranza por el Lic. Rafael Zubarán Capmany de 12 de abril de 1915, en el cual se establecía la obligación del patrón a proporcionar habitación cómoda e higiénica al obrero si este debía vivir fuera de las poblaciones; y a ministrarle alimentación y habitación según la posición de ambos cuando el obrero debía vivir con el patrón.

H) Ley del Estado de Jalisco de 1 de enero de 1916 establecía el derecho de los obreros en negociaciones agrícolas de que se les proporcionara habitación.

I) La Ley del Estado de Coahuila de 27 de octubre de 1916, que fue copia casi exacta del proyecto presentado a Carranza en abril de 1915. En materia de habitación para los trabajadores, transcribió el articulado correspondiente.<sup>8</sup>

Como podemos ver, a principios del Siglo XX, algunos gobiernos estatales mostraron interés y disposición para incluir en sus legislaciones derechos a los trabajadores y obligaciones a los patrones respecto a la cuestión habitacional.

En efecto, los ejemplos anteriores respondieron en su tiempo a la necesidad de dotar de habitación a los obreros y permiten apreciar que el movimiento obrero empezaba a reclamar condiciones mejores no sólo en aspectos salariales, jornada de trabajo y en otros, también presionaban para que se legislara el aspecto habitacional.

El derecho de los trabajadores a la habitación o vivienda se fue transformando con el tiempo. Todos estos intentos y concepciones que en su momento no tuvieron un efecto real en favor del trabajador, habrían de influir después de manera significativa en los debates del Congreso Constituyente de 1916-1917 para redactar el proyecto relativo a la legislación laboral que se incluiría en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>8</sup> Ibidem, pag. 26-27

#### 1.4.2. CONSTITUCIÓN DE 1917

Después de la larga estancia de Porfirio Díaz en el poder, cuya dictadura había lacerado los derechos mínimos de las mayorías, se provocaron graves resentimientos y gran descontento. Después del intento fallido de Francisco I. Madero quien llegó a la presidencia de la República en un proceso democrático y que fue asesinado, Venustiano Carranza quien se levantó en armas y logró hacer a un lado a Victoriano Huerta de la presidencia estimó que era indispensable dar legitimidad a los gobiernos de la Revolución, sin embargo para esto era necesario reformar la Constitución de 1857 para adaptarla a otro México, muy distinto, y promulgó el 15 de septiembre de 1916 su "Decreto de adición al Plan de Guadalupe" a través del que convocaba a un Congreso Constituyente.

El 20 de noviembre del mismo año se llevó a cabo en Querétaro la primera junta preparatoria del Congreso Constituyente y el 1 de diciembre, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista presentaba ante la representación nacional su proyecto .

Las sesiones del Congreso Constituyente se celebraron en el Teatro Iturbide (Hoy Teatro de la República) de la Ciudad de Querétaro del 20 de noviembre al 31 de enero de 1917, y Carranza proclamó la Constitución el 5 de febrero de 1917.

"En los debates se hizo patente que los constituyentes eran hombres independientes y que tenían toda una gama de actitudes políticas y sociales revolucionarias, pero con un punto de vista más moderado o de derecha y más radical o de izquierda".<sup>9</sup>

El grupo de constituyentes fue heterogéneo, tanto por su extracción y antecedentes (civiles, militares, profesionistas, periodistas, poetas, pequeños propietarios, negociantes, mineros, trabajadores, profesores, etc.) como porque sus edades iban de 25 a más de 60 años. El lazo común que los unía: el conocimiento de los problemas de México.

Durante las sesiones del constituyente cada vez más diputados se fueron sumando para que la "Comisión Dictaminadora" presentara "un proyecto en que se

---

<sup>9</sup> EL COLEGIO DE MEXICO, Historia General de México, pag. 1150.

comprendiera todo un título, toda una parte de la Constitución en la cual se establezcan los derechos de los trabajadores".<sup>10</sup>

Finalmente, el 23 de enero de 1917 se rindió el Dictamen que recayó en el proyecto del Artículo, el cual lo ubicaba con el número 123 y bajo un título único, el VI. El proyecto fue votado y aprobado por 163 votos en la 58 sesión ordinaria, celebrada la noche del 23 de enero de 1917, quedando integrado por 30 fracciones.

En los debates fueron pocas las referencias directas a la problemática habitacional que durante los debates del artículo 5 y posteriormente se hicieron, sin embargo, en la Sesión 24 del 27 de diciembre de 1916 abundaron los comentarios sobre el tema y entre ellos destacó el del diputado Natividad Macías quien se refirió a la Ley del Trabajo que se había sometido a la consideración de Don Venustiano Carranza:

"...ni las leyes americanas, ni las leyes inglesas, ni las leyes belgas conceden a los trabajadores de aquellas naciones lo que este proyecto de ley concede a los obreros mexicanos: casas secas, aereadas, perfectamente higiénicas que tengan cuando menos tres piezas: estarán dotadas de agua, y si no la hubiere a una distancia de quinientos metros, no se le podrá exigir que paguen".<sup>11</sup>

También, siguiendo con los comentarios sobre la bondad de dicha ley dijo:

"Todos los trabajadores tendrán esa gallina en su mesa, porque el salario que obtengan con su trabajo, será bastante para tener alimentación, para tener casa, para tener placeres honestos, para mantener a su familia".<sup>12</sup>

Finalmente el 23 de enero de 1917 se cerraba esta importante etapa en la conformación de la Constitución Mexicana, el texto aprobado de la fracción XII decía:

"XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer

---

<sup>10</sup> ROCHA Bandala, Juan Francisco. Habitación al Trabajador, Obligación Social Solidaria. pag. 30.

<sup>11</sup> *Ibidem*. pag. 32-33.

<sup>12</sup> *Ibidem*. pag. 33

escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieran situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien tendrán la primera de las obligaciones mencionadas."<sup>13</sup>

Este derecho plasmado en la Constitución de 1917 era bastante limitado, ya que los patrones estaban obligados a proporcionar habitaciones a los trabajadores:

- a) Si se encontraban fuera de las poblaciones
- b) Si ocupaban a un número mayor de 100 trabajadores cuando estuvieran situados dentro de las poblaciones.
- c) El patrón podría cobrar como renta hasta el medio por ciento mensual del valor catastral de la finca.

Las condiciones socioeconómicas por las que pasaba el país en esa época, originaron que este nuevo derecho de los trabajadores fuera prácticamente nulo. Por otra parte, las legislaciones locales interpretaron de manera bien distinta el texto constitucional, sin embargo, cada estado fue adecuando su legislación y enriqueciendo esta fracción del Artículo 123, sentado con ello nuevas bases para las reformas posteriores e intentos por hacer cumplir este derecho.

---

<sup>13</sup> Ibidem. pag, 33.

### 1.5. LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931

Durante el gobierno de Emilio Portes Gil, la situación del país obligó a unificar la legislación del trabajo. El 26 de junio de 1929, el ejecutivo envió una iniciativa de Ley, por lo cual sugería la modificación de la fracción X del Artículo 73 y párrafo introductorio del 123 constitucionales. La explicación que se dió para tomar tal medida se decía:

Una de las principales obligaciones del Estado consiste en intervenir para buscar un equilibrio social que conserve la energía humana Nacional representada por los trabajadores, y fomente el desarrollo de la industria. Esta misión no puede cumplirla el gobierno sin unificar las disposiciones legales relativas al trabajo, a fin de elaborar paulatinamente la jurisprudencia respectiva que sirva de base para los contratos que celebren patrones y trabajadores.

La promulgación de leyes ambiguas o contradictorias no beneficia a las clases trabajadoras y sí desalienta a los capitalistas.

Si se piensa que un número considerable de empresas de industrias que por su propia naturaleza afectan a la economía general del país, tales como los de transportes terrestres y marítimos, las mineras y de hidrocarburos, etc; deben estar sujetas a las mismas normas económicas y legislativas de producción, no se concibe el que existan para ellas tantas leyes del trabajo como Estados tiene la República.

Es por consiguiente necesaria la federación de la legislación obrera, máxime si se considera que no hay razón alguna para conceder derechos distintos en el orden social a los trabajadores y ciudadanos del país.<sup>14</sup>

Esta reforma fue aprobada y, con esto, se daba la posibilidad al Congreso de la Unión para que expidiera una sola ley laboral que rigiera en toda la República.

El presidente Portes Gil ordenó de inmediato la creación de una Comisión que tendría a su cargo la elaboración de un proyecto de ley, que más adelante se le llamaría "Proyecto Portes Gil". Este proyecto no prosperó y en la segunda mitad del año de

---

<sup>14</sup> Ver: ROCHA Bandala, Juan Francisco. Habitación al trabajador, obligación social solidaria, pag. 54-55

1931 se celebró en la entonces Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo una Convención obrero-patronal, que daría las bases para la elaboración de la iniciativa de la Ley Federal del Trabajo que una vez sancionada por el Congreso de la Unión fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de agosto de 1931.

Este documento incorporó la legislación estatal en materia de habitación:

"Artículo 134.- Son obligaciones de los patrones:

II. Proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento al valor catastral de las fincas. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número mayor de cien, los patrones deberán cumplir con la obligación que les impone esta fracción".<sup>15</sup>

Supuestamente con la promulgación de la Ley Federal del Trabajo en 1931 se debía producir un avance en el cumplimiento de la obligación institucional, sin embargo, como vimos anteriormente, esta nueva ley se limitó a transcribir el texto del Artículo 123 Constitucional y, por otra parte, supeditó la vigencia del precepto a la posterior reglamentación por los ejecutivos federal y locales a sus respectivas jurisdicciones; <sup>8</sup>en otras palabras, la mantuvo como una ley muerta, ya que no la dotó de la reglamentación específica y tampoco se crearon los canales institucionales que permitieran enfrentar al problema.

Durante esos años el Estado se limitó a tratar de regular las contradicciones habitacionales más agudas, las cuales se ubicaban en la esfera de la vivienda arrendada localizada fundamentalmente en la zona central de las ciudades.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Ibidem, pag. 56

<sup>16</sup> Ver: UNAM. El Desarrollo Urbano en México, pag. 133.

## **1.6. PRIMEROS PASOS HACIA UNA POLÍTICA HABITACIONAL INSTITUCIONAL.**

Los primeros pasos hacia una política habitacional de corte institucional se dan durante el gobierno de Plutarco Elías Calles (1924-1928):

"En 1925 se inició la acción del sector público para dotar de vivienda a sus trabajadores al ponerse en marcha, dentro de la Dirección de Pensiones Civiles, el programa de crédito y construcción de vivienda para empleados federales".<sup>17</sup>

Más tarde, en el año de 1929 esta dirección se incluyó dentro del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y después, daría lugar al Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE).

En 1933 se creó el Fondo de Habitaciones Populares dentro del Banco de Obras. Este fondo sufrió modificaciones en cuanto a sus bases de organización y operación para constituirse como un fideicomiso, en abril de 1981.

El Departamento del Distrito Federal inició también la construcción de vivienda popular en 1934 y para 1970 se formó la Dirección de Habitaciones Populares del D.D.F; misma que en 1977 pasó a formar parte de la Comisión de Desarrollo Urbano del D.D.F. (CODEUR). Esta instancia no ha iniciado nuevos proyectos en los últimos años.

Todos estos intentos beneficiaron a los sectores medios de la población, dejándose por un lado al sector obrero que durante esta época no consideraba dentro de sus demandas centrales a la vivienda, sus objetivos principales eran avanzar en la organización sindical y lograr mejoras salariales, por este motivo, en cuanto a vivienda obrera se refiere, el Estado limitó su atención a este aspecto.

Para los años cuarenta la cuestión habitacional se plantea dentro de una nueva realidad social, económica y política. La clase obrera se ha multiplicado, las ciudades han crecido considerablemente, y existe una estructura sindical más amplia y en proceso de franca consolidación. Las grandes centrales obreras ya incluían dentro de

---

<sup>17</sup> CAMPOS, Ricardo. La Participación del Sector Público en la Vivienda, pag. 80

sus demandas globales la habitación; pero aún no se trataba de una reivindicación prioritaria para toda la clase obrera organizada, sino específicamente para ciertos sindicatos ligados a las empresas paraestatales (petroleros, ferrocarrileros, electricistas) y otros sectores ligados a la empresa privada y desvinculados del sector paraestatal, como los telefonistas. En esa época algunas empresas privadas construyeron casas para sus trabajadores al margen de la acción estatal, por ejemplo la empresa Peña-Pobre.

El Estado no disponía todavía de una política habitacional específica. "Sus acciones fueron particulares y respondían a exigencias concretas de algunos sindicatos. De hecho la medida más importante en materia habitacional de los años cuarenta fue la congelación de rentas, decretada por el gobierno de Manuel Avila Camacho en 1942 y ella favoreció a un conjunto social más amplio y heterogéneo que la clase obrera".<sup>18</sup>

También durante el gobierno de Manuel Avila Camacho se promulgó un decreto presidencial que imponía a las empresas de jurisdicción federal la obligación de construir casas para sus trabajadores, sin embargo, la Suprema Corte de Justicia declaró esta obligación inconstitucional. Los empresarios no estaban dispuestos a financiar vivienda obrera y utilizaron todos sus medios para evitar que esta medida prosperara.

En los años cincuenta ocurren algunos cambios dentro de la política habitacional del Estado. A partir de estos, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos desarrolla con mayor intensidad diversos programas de vivienda orientados hacia sectores medios y bajos de la población, hasta constituir en 1954 el "Fondo de las Habitaciones Populares".<sup>19</sup>

Otra institución que entre 1956 y 1962 llevó a cabo acciones de vivienda fue el Instituto Mexicano del Seguro Social que construyó 13 conjuntos habitacionales que comprendían alrededor de 10000 viviendas en total para ser adjudicadas en renta.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> UNAM. El desarrollo urbano en México, pag. 136.

<sup>19</sup> CAMPOS, Ricardo. La Participación del Sector Público en la Vivienda, pag. 169.

<sup>20</sup> UNAM. El desarrollo urbano en México, pag. 136.

El Instituto Nacional de Vivienda se consideró como un gran avance del gobierno federal en la materia, fue creado en 1954 y posteriormente, en 1970, se transformó en el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Rural (INDECO), mismo que desapareció en 1981.

La construcción de vivienda para militares se inició en 1955, por medio de pensiones militares que más tarde, en 1973, se convertiría en el Fondo de la Vivienda Militar (FOVIMI) y en el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de México (ISSFAM), estos organismos se encargan de construir viviendas para alquiler y para venta.

Otros organismos también empezaron a construir vivienda para sus empleados, tal es el caso de PEMEX que desde 1958 ha construido habitaciones para sus trabajadores.

Para los años sesenta los beneficios de las acciones habitacionales del Estado se distribuyeron nuevamente entre las capas medias de la población. En 1963 se constituyó el Programa Financiero de Vivienda (PFV) a través del cual se canalizaban créditos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y recursos de la banca privada. El FOVI y el FOGA, instituciones descentralizadas de crédito y garantía, fueron los organismos encargados de operar este nuevo plan de financiamiento, logrando reducciones considerables en las tasas de interés. Sin embargo, sus condiciones de operación y el requisito exigido, para otorgar crédito, de dos a cuatro veces el salario mínimo, excluyeron casi por completo a la clase trabajadora.

En 1969 se inició un programa de construcción de vivienda a través del Fideicomiso para la Construcción de Obreros de la Industria Azucarera (FICCOIA), para beneficiar a los trabajadores de esta industria.

## **1.7. CAMBIOS Y TENDENCIAS DE LA POLÍTICA HABITACIONAL DEL ESTADO.**

### **1.7.1. LA NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970.**

A finales de los años sesenta aumentó la presión de los trabajadores organizados y esto ocasionó que el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz diera un paso importante en el intento de definir una política habitacional dirigida al sector obrero organizado.

Así, Al iniciarse el año 1967 el Lic. Díaz Ordaz designó una comisión para que elaborara un proyecto de Ley Federal del Trabajo que estuvo listo en los primeros días de 1968 y envió copia del que se llamó "Anteproyecto" a todos los sectores interesados con el objeto de que expresaran su opinión y formularan las observaciones que consideraran pertinentes. Las organizaciones de trabajadores enviaron abundante documentación pero, en contraste con ella, la clase patronal se abstuvo de hacer comentarios <sup>21</sup>.

La CTM al iniciar negociaciones con el gobierno, planteó un paquete de demandas que incluía, entre otras cosas, la semana laboral de cuarenta horas, la federalización de los tribunales laborales y el cumplimiento de las obligaciones patronales respecto a la vivienda obrera.

Los cambios más relevantes incluidos en el proyecto de reforma de la Ley Federal del Trabajo, en su Capítulo III, referente a las habitaciones para los trabajadores y que a pesar de la oposición en bloque del sector empresarial se aprobaron son: Obligación de las empresas que ocupaban a más de cien trabajadores, a proporcionarles habitación y les concedía un término de tres años para cumplir con lo establecido en el capítulo; otorgaba a los trabajadores el derecho de recibir una compensación mensual en tanto se les entregara su vivienda y, así mismo, establecía el derecho de los trabajadores a ejercitar ante las juntas de conciliación y arbitraje las acciones individuales y colectivas que derivaran del incumplimiento de las obligaciones de este capítulo. También se aclaraba que, para 1973, todas las empresas deberían establecer en sus contratos las disposiciones explícitas en que se comprometieran a cumplir con este ordenamiento.

---

<sup>21</sup> Para tener una idea detallada de la elaboración del proyecto de la nueva Ley Federal del Trabajo, véase a De la Cueva Mario, Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, pag. 56-61.

Por otra parte, las organizaciones patronales consideraron que las reformas respecto a la vivienda eran inaceptables y entre las principales objeciones se encontraban las siguientes:

"Era imposible proporcionar habitación a los trabajadores, particularmente por parte de las pequeñas y medianas empresas. Se aducía así mismo, que la creación de vivienda para los trabajadores comprometía el crecimiento de la industria, pues la solución del problema habitacional suponía para el sector privado destinar más de su inversión total durante diez años a dicho fin. También se argüía que el financiamiento a la vivienda obrera repercutiría en un 33% sobre el monto anual de las nóminas".<sup>22</sup>

La nueva Ley Federal del Trabajo entró en vigor el 1 de mayo de 1970 y, esto, constituyó un paso de vital importancia para hacer frente al problema habitacional; que por una parte, los empresarios no aceptaron pero esto originó que el gobierno decidiera establecer una comisión tripartita para discutir y ayudar a resolver los más agudos problemas a que se enfrentaba México, en la cual se abordaría, entre otros, el asunto de la vivienda para los trabajadores, cimentando así la estructura de negociación entre los trabajadores, empresarios y gobierno, para definir posteriormente nuevas alternativas para tratar de solucionar este problema.

---

<sup>22</sup> UNAM. El Desarrollo Urbano en México, pag. 138.

### 1.7.2. REDEFINICIÓN DE LA POLÍTICA HABITACIONAL DEL ESTADO

No obstante, todos estos intentos del gobierno federal para enfrentar la problemática habitacional, el sector obrero organizado continuaba presionándolo, en virtud de que todavía no se definía una política habitacional específica para este sector. Este hecho habría de influir significativamente para que el gobierno incluyera el problema de la vivienda en su anteproyecto de nueva Ley Federal del Trabajo de 1970, como mencionamos en el punto anterior. Este aspecto habría de dar origen a la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). En él se conjugaron los intereses de los sectores público, privado y de los trabajadores, para dotar de habitaciones a los trabajadores.

"Puede afirmarse que con la creación de la Dirección de Habitación Popular del DDF, del INDECO, el INFONAVIT, del FOVISSSTE, el FOVIMI y el ISSSFAM, se dió un gran impulso a los esfuerzos por tratar de reducir la insuficiencia de la vivienda. Aunque el Estado empieza a interesarse en el problema desde los veinte, no es sino en los últimos dos decenios cuando se hicieron esfuerzos masivos, estimándose que se han dedicado menos del 10 por ciento del total de acciones del Estado a dotar de vivienda a no asalariados y, sobre todo, a los pobladores rurales".<sup>23</sup>

En efecto, a partir de 1970, la presión de los obreros organizados y otros grupos de la población, dieron lugar a que el gobierno federal instrumentara nuevos organismos y alternativas para enfrentar esta grave problemática, principalmente, definir los mecanismos para beneficiar al sector obrero, quien en sus demandas frente al Estado tenía como una de las principales la de la vivienda.

Para tener una mejor visión de las causas que originaron todos estos cambios durante el sexenio de Luis Echeverría tenemos lo siguiente:

1) En 1970 el déficit de vivienda ascendía a 5.8 millones en el país y más de 70% de las familias mexicanas se encontraban imposibilitadas para acceder al mercado público o privado de la vivienda. Para satisfacer tan sólo el crecimiento de la población sin alterar el déficit existente, para la década 1970-1980 ascendía a 2 millones.

---

<sup>23</sup> Ibidem, pag. 82.

2) Algunos autores sostienen que el impulso que el Estado dió a la construcción habitacional fue para dinamizar las industrias de la construcción y de materiales para la construcción, ramas industriales que estimulan al conjunto de la economía y que absorben fuertes contingentes de mano de obra.

3) Otro punto en el que coinciden diversos autores es que la nueva política habitacional del Estado se asociaba a la necesidad de renovar y actualizar sus mecanismos de control político-ideológico sobre distintos sectores sociales, especialmente sobre la clase trabajadora organizada.<sup>24</sup>

En resumen, a principios de la década de los setentas es cuando el gobierno decide -presionado por el sector obrero- hacer frente a la problemática habitacional. Durante los intentos anteriores, sólo hubo beneficios para sectores medios de la población, ya era necesario dar atención a los trabajadores y para esto se reformó la Ley Federal del Trabajo, sentando las bases para la creación de la comisión tripartita de la que hablamos anteriormente y que en 1972 diera origen al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, INFONAVIT, como la alternativa más viable para dotar de habitación a los trabajadores.

---

<sup>24</sup> Ibidem, pag. 142.

## **II. EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (INFONAVIT)**

### **2.1. CREACIÓN DEL INFONAVIT**

Como comentamos en el capítulo anterior, a finales de los años sesenta aumentó la presión de los trabajadores organizados, en parte por la escasez de viviendas, esto junto con otros aspectos de la vida laboral hizo que el gobierno incluyera el problema de la vivienda en su anteproyecto de la Nueva Ley Federal del Trabajo de 1970, que entró en vigor el 1 de mayo de ese año y en la que se ordenaba que para el año de 1973 todas las empresas deberían establecer en sus contratos las disposiciones en que se comprometían a cumplir con esta obligación.

Cuando ya estaba por caducar el periodo de gracia de tres años, hubo conflictos y una creciente agitación obrera sobre la puesta en vigor del mandato constitucional en materia de vivienda. "Estos conflictos hicieron temer al sector privado que el asunto de la vivienda fuera una fuente constante de agitación y que resurgiría cada dos años como consecuencia de la revisión de contratos colectivos".<sup>25</sup>

Además, el sector privado pensaba que las demandas podrían alcanzar el punto en que muchas empresas serían incapaces de satisfacer la demanda de viviendas para los trabajadores.

El 1 de mayo de 1971, el movimiento obrero organizado formuló demandas públicas al Gobierno Federal para que buscara mecanismos operativos y eficientes para atender diversos problemas sociales, ya inaplazables. Entre ellos se encontraba el de la vivienda para los trabajadores. El día 17 del mismo mes, el presidente Luis Echeverría Álvarez encabezó una reunión en Palacio Nacional, en la que participaron algunos Secretarios de Estado, así como representantes de los trabajadores y de los patrones organizados. Esta reunión dio lugar a la integración de una Comisión Nacional Tripartita, atendiendo a la experiencia positiva de otras entidades integradas de esta manera, tales como: las Juntas de Conciliación y Arbitraje, la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos y el Instituto Mexicano del Seguro Social entre otros.

---

<sup>25</sup> PURCELL, John y Kaulman, Susan. "El Estado y la Empresa Privada", en Revista Nueva Política, pag. 237

La Comisión Nacional Tripartita formó seis subcomisiones de trabajo, a cada una le correspondería el estudio de algún grande problema nacional. A cargo de la 5a. Subcomisión quedó el problema de la vivienda popular: "en la 5a Subcomisión se obtuvieron los logros más concretos e importantes, ya que sus trabajos y recomendaciones suscitarían la reforma a la fracción XII del apartado "A" del Artículo 123 constitucional, y del Capítulo III del Título Cuarto de la Ley Federal del Trabajo."<sup>26</sup>

Algunos autores especialistas en derecho laboral hicieron comentarios respecto a las reformas antes aludidas. En efecto, Nestor de Buen dijo que:

"Lo fundamental de la nueva solución y sus ventajas respecto de la fórmula antigua se encuentra, por una parte, en que el beneficio se extiende a todos los trabajadores y no sólo los que laboren en empresas con más de cien trabajadores y, por la otra, en el hecho de que se establece una responsabilidad individual primitiva"<sup>27</sup>

Respecto a este comentario podemos afirmar que si con estas reformas se extendería el beneficio de la Ley también a trabajadores de empresas más pequeñas, la verdad es que los de las empresas grandes (salvo casos aislados) no disfrutaron nunca, desde 1917 de este derecho constitucional.

Por otra parte, Mario de la Cueva afirmó que estas reformas significaron el tránsito de los derechos habitacionales de los obreros, del Derecho del Trabajo a la Seguridad Social, o bien, la socialización del derecho a la habitación. Este autor señaló lo siguiente:

"La versión original de la fracción XII creó un derecho en favor de cada trabajador en contra de la empresa a la que prestaba sus servicios, para que, como parte de las condiciones de trabajo se le proporcionará una habitación cómoda e higiénica. En cambio, la versión nueva crea una obligación hacia una institución encargada de recibir y administrar las aportaciones y de otorgar los créditos o construir conjuntos habitacionales en beneficio de los trabajadores."<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> INFONAVIT. INFONAVIT 15 años, pag. 13

<sup>27</sup> Nestor de Buen. Derecho del Trabajo. Tomo primero. Editorial Porrúa, S.A. México 1986 pag. 384

<sup>28</sup> De la Cueva Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II Editorial Porrúa, S.A. México 1984 pag. 97

Durante varios meses de 1971 la Quinta Comisión Nacional Tripartita trabajó analizando diversas posibilidades, para crear un sistema habitacional más eficiente y operativo que el definido por el texto original de la Ley Federal del Trabajo de 1970. Con ese fin, el Presidente Echeverría amplió la integración de la propia Comisión, con la participación de algunos altos funcionarios del Gobierno Federal, entre los que destacó la participación de los licenciados Hugo B. Margáin, Secretario de Hacienda y Crédito Público; Ernesto Fernández Hurtado, Director del Banco de México; José Campillo Sainz, Subsecretario de la Secretaría de Industria y Comercio (quien años después sería Director del INFONAVIT); así como Porfirio Muñoz Ledo, Subsecretario de la Presidencia, además de diversos representantes de las organizaciones de trabajadores y de patronos.

En diciembre de 1971, se llegó a la conclusión de que la única alternativa viable era reformar la fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 constitucional, que consignaba el derecho de los trabajadores a la vivienda, sin establecer los mecanismos a través de los que este derecho se convertiría en realidad y, por tanto, sin vigencia. También se consideró indispensable modificar la parte relativa a la Ley Federal del Trabajo, para establecer como solución, la integración de un fondo revolvente para vivienda, creado con las aportaciones patronales que al mismo tiempo se constituirían en depósitos individuales en favor de los trabajadores y que sería administrado por un organismo tripartita. De esta forma la obligación directa del patrón a proporcionar vivienda a sus trabajadores, se hacía indirecta mediante la aportación a un Fondo Habitacional de una cantidad equivalente a un porcentaje al salario que el patrón debería cubrir por sus trabajadores.

"El Gobierno Federal acogió favorablemente la proposición de la quinta subcomisión de trabajo de la Nacional Tripartita y envió la iniciativa de reformas a la Constitución y a la Ley Federal del Trabajo, así como a la iniciativa de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores al Poder Revisor de la Constitución y al Congreso de la Unión, respectivamente, los que, una vez satisfechos los trámites del procedimiento del caso, aprobaron las reformas constitucional y legales ya mencionadas"<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> INFONAVIT, INFONAVIT 15 años, pag. 14

El día 14 de febrero de 1972 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Reforma a la fracción XII del Apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Política:

"ARTICULO UNICO. Se reforma la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, para quedar como sigue:

XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera 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 permitirá 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 del organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad."<sup>30</sup>

Como vemos, con esta modificación constitucional se definía la creación de un fondo nacional de vivienda para constituir en él, depósitos que los patrones harían en favor de sus trabajadores. Esta reforma se complementó con modificaciones en el capítulo III del título cuarto de la Ley Federal del Trabajo, en sus Artículos 97, 110, 136 al 151 y 782 que fueron publicadas el 24 de abril de 1972. En ellas se establecieron las bases para la operación del organismo que administraría el Fondo Nacional de la Vivienda.

En la reforma a la Ley Federal del Trabajo destacan algunos artículos que se mencionan a continuación y cuyo contenido será explicado de manera resumida:

---

<sup>30</sup> INFONAVIT, Disposiciones Legales, pag. 11-12

Artículo 136. En éste se establece la obligación de los patrones a proporcionar a sus trabajadores habitación cómoda e higiénica. Para cumplir con esto, las empresas deberán aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el cinco por ciento sobre los salarios de los trabajadores a su servicio.

Artículo 137. El objeto del Fondo Nacional de la Vivienda es crear sistemas de financiamiento que permitan a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones, para la construcción, reparación, ampliación o mejoras de sus casas y para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.

Artículo 141. Las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda son gastos de previsión social de las empresas y se aplicarán en su totalidad a constituir depósitos en favor de sus trabajadores.

Artículo 143. El salario comprende los pagos hechos en efectivo por cuota diaria y las gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por sus servicios; con excepción de instrumentos de trabajo, ahorro, aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda, cuotas al IMSS, pagos por tiempo extra, premios por asistencia, despensas, así como alimentación y la habitación cuando se proporcionen gratuitamente.

Artículo 144. Define que el salario máximo para el pago de las aportaciones es el equivalente a diez veces el salario mínimo general del área geográfica que corresponda.

Artículo 145. Los créditos que se otorguen por el organismo que administre el Fondo Nacional de Vivienda estarán cubiertos por un seguro, para los casos de incapacidad total permanente o muerte, lo que liberará al trabajador o a sus beneficiarios de sus obligaciones derivadas de esos créditos. Así mismo, también se comprende a la incapacidad parcial permanente cuando sea mayor al 50% o invalidez definitiva, siempre y cuando no sea sujeto de una nueva relación laboral por un periodo mínimo de dos años.

Artículo 150. Se define que los patrones que proporcionan a sus trabajadores casa en comodato o arrendamiento, no están exentos de contribuir al Fondo Nacional de

Vivienda. Tampoco quedarán exentos respecto de aquellos trabajadores que hayan sido favorecidos por créditos del fondo.

Esta reforma a la Ley Federal del Trabajo es la que dió sustento jurídico al Fondo Nacional de Vivienda, para el cual se expidió una nueva Ley que creó, determinó atribuciones y reguló el funcionamiento del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), publicada también el 24 de abril de 1972.

Así, la creación del INFONAVIT en 1972 respondió a la urgencia de atender las necesidades de vivienda de un sector prioritario de la población. Fue concebido con objetivos, funciones y tareas específicas orientadas, a proporcionar acceso a viviendas cómodas e higiénicas para los trabajadores del país. Este organismo federal, tripartita y de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, tiene por objeto conforme a lo establecido en el artículo 3 de su Ley:

- I. Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda;
- II. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:
  - a) adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas,
  - b) la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y
  - c) el pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores;
- III. Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores; y
- IV. Lo demás a que se refiere la fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional y el Título Cuarto, Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como lo que esta ley establece"<sup>31</sup>

Por otra parte, en el artículo 5, se define cómo se integra el patrimonio del Instituto:

"I. Con el Fondo Nacional de Vivienda, que se constituye con las aportaciones de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 123 Apartado "A" Fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Título Cuarto, Capítulo

---

<sup>31</sup> Ibidem, pag. 102

- III de la Ley Federal del Trabajo y con los rendimientos que provengan de la inversión de estos recursos;
- II. Con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal;
- III. Con los bienes y derechos que adquiera por cualquier título; y
- IV. Con los rendimientos que obtenga de la inversión de los recursos a que se refieren las fracciones II y III<sup>32</sup>

Respecto a este artículo es conveniente señalar lo siguiente:

"En lo relativo al financiamiento del organismo, inicialmente y por la ley, el INFONAVIT forma su capital -el fondo- con las aportaciones patronales, las del gobierno federal y con rendimiento de sus inversiones. De hecho, sólo las primeras han contado en realidad: es mínimo lo que el Estado ha aportado (2 millones de pesos nuevos). El capital de inversión del Fondo proviene básicamente del 5% de aportación patronal sobre el monto de los salarios."<sup>33</sup>

En efecto, el gobierno federal solo ha participado en la constitución del patrimonio del INFONAVIT en su fundación, ya que la ley aseguraba una acumulación creciente con las aportaciones patronales a este fondo.

Con estos elementos, sus objetivos y patrimonio, el INFONAVIT inicia sus actividades en mayo de 1972.

---

<sup>32</sup> Ibidem, pag. 102

<sup>33</sup> CAMPOS, Ricardo. La participación del Sector Público en la Vivienda. pag 99.

## **2.2. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL INFONAVIT**

### **2.2.1. CARACTERÍSTICAS GENERALES**

#### **A) El INFONAVIT como organismo público descentralizado**

En los términos del Artículo 2 de la Ley del INFONAVIT, reglamentaria de la Fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y complementaria de la Ley Federal del Trabajo, en concreto, del Capítulo III del Título Cuarto de la misma, el INFONAVIT es un organismo de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

El INFONAVIT es un organismo descentralizado: "Al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, su artículo 45 señaló: Son organismos descentralizados las entidades creadas por Ley o decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten , con lo cual el concepto "organismo de servicio social" quedó prácticamente comprendido en el concepto legal de organismo descentralizado"<sup>34</sup>

Posteriormente, el 14 de mayo de 1986, se publica la Ley Federal de Entidades Paraestatales como reglamentaria del Artículo 90 de la Constitución y cuyo objetivo es regular la organización, funcionamiento y control de las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal. Este ordenamiento remite en su Artículo 2 a la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para la determinación específica de las Entidades Paraestatales, con lo cual se establece plena congruencia con el texto ya citado del Artículo 45 de la Ley últimamente mencionada.

La misma Ley Federal de la Entidades Paraestatales confirma que el INFONAVIT tiene carácter de entidad paraestatal, cuando lo menciona en su artículo 5 que en su parte conducente dice:

"Que tanto el INFONAVIT como ... los demás organismos de estructura análoga que hubiere, se seguirán rigiendo, por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de

---

<sup>34</sup> INFONAVIT. INFONAVIT 15 años, pag. 25

sus órganos de Gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas se sujetarán a las disposiciones de la presente Ley".<sup>35</sup>

El que este Instituto tenga el carácter de descentralizado, origina cierta autonomía respecto al ejecutivo federal, en cuanto a su operación y funcionamiento, aunque sabemos que debe atenerse a los programas del gobierno federal, y por otra parte, el presidente de la República es quien propone al Director ante la Asamblea General.

#### B) El INFONAVIT como organismo fiscal autónomo

Expresamente en el Artículo 30 de su ley se le invistió de las facultades idóneas para asegurar de una manera expedita, el cumplimiento de las obligaciones patronales, ya que lo faculta en los términos del Código Fiscal de la Federación para determinar, en caso de incumplimiento, el monto de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos por los patrones, señalar las bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida, requerir su pago y determinar los recargos que correspondan.<sup>36</sup>

#### C) El INFONAVIT como organismo de competencia nacional

Otra característica del INFONAVIT es que se trata de un organismo nacional, tanto por su origen normativo como por sus objetivos, ya que su actividad se despliega en toda la República y las obligaciones y derechos que corresponden a trabajadores y patrones, se extienden a todas las industrias y ramas de la actividad económica, tanto de carácter federal, como de carácter local. Conforme a lo dispuesto por la fracción XXXI del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, la aplicación de la legislación laboral es dual, correspondiendo a las autoridades federales, tratándose de empresas dedicadas a las ramas industriales o de actividades económicas consideradas por esta fracción como federales y, a las autoridades locales, tratándose de empresas dedicadas a industrias o ramas de actividad económica no consideradas expresamente como federales por la misma norma constitucional citada; el INFONAVIT en cambio, realiza su actividad, extiende sus beneficios y exige el cumplimiento de las obligaciones respectivas, a la generalidad de patrones y

---

<sup>35</sup> Ibidem, pag. 26

<sup>36</sup> INFONAVIT, Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, pag. 21-23

trabajadores en toda la República Mexicana, tal como lo señala expresamente el Artículo 1 de su Ley de creación.

D) El INFONAVIT como organismo financiero

El Instituto es un organismo preponderantemente financiero, ya que sus objetivos fundamentales se traducen en otorgar créditos, financiar la construcción de conjuntos habitacionales para ser adquiridos por los trabajadores, mediante dichos créditos, así como entregar los depósitos que correspondan a los trabajadores derechohabientes o a sus beneficiarios en los términos y condiciones previstas por la normatividad aplicable. En todos estos casos, como puede observarse, la actividad institucional es esencialmente financiera, pues capta recursos, los administra y opera para su aplicación.

E) El INFONAVIT como organismo habitacional

Esto parece obvio, considerando los objetivos mencionados anteriormente, pero se confirma con la obligación que impone el Artículo 4 de su ley: "El Instituto cuidará que sus actividades se realicen dentro de una política integrada de vivienda y desarrollo urbano. Para ello podrá coordinarse con otros organismos públicos."<sup>37</sup>

El carácter tripartita de la institución contribuye a lograr una mayor autonomía de gestión, aunque no aislada de las actividades de las instituciones nacionales. Se ajusta y coordina con otros organismos públicos en general y con las dependencias y entidades relacionadas con la política de vivienda, en particular.

F) El INFONAVIT como organismo tripartita

Este Instituto es un organismo de composición tripartita, toda vez que en la integración de sus órganos de gobierno, concurren representantes de los trabajadores, de los patrones y del Gobierno Federal, según expresamente lo establece la fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional.

---

<sup>37</sup> Ibidem, pag. 8

El esquema tripartita se encuentra aceptado en numerosas experiencias institucionales del país: Los Tribunales del Trabajo, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas, el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, los Consejos del Instituto Mexicano de Comercio Exterior, de la Comisión Coordinadora de Puertos, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

El INFONAVIT es una de las más avanzadas e interesantes expresiones del tripartismo. La exposición de motivos de la ley de esta institución señaló: "La organización tripartita de las instituciones de derecho social ha revelado ser una fórmula adecuada para incrementar, bajo la coordinación del gobierno, la responsabilidad de los sectores de la producción de los asuntos de interés nacional. Ha demostrado igualmente su capacidad para relacionar con auténtico sentido democrático, la administración pública con las necesidades y aspiraciones concretas de los beneficiarios de sus servicios."<sup>38</sup>

El tripartismo del INFONAVIT es una fórmula adecuada para atender el problema de la vivienda, ya que la corresponsabilidad de los sectores interesados en su solución, garantiza un interés directo y permanente. Por otra parte, el carácter tripartita equilibra la participación de los sectores en la toma de decisiones, en virtud de que, como veremos adelante, en la integración de los órganos de gobierno del INFONAVIT se hace patente esta característica; "Estas fórmulas persiguen resumir las diferencias de clase y colocar la oposición de intereses dentro de un interjuego institucional. De esta suerte, la participación tripartita que involucra directamente al capital y al trabajo junto con el gobierno, que representa el interés nacional, es una solución imaginativa de igual importancia a las demás vías equilibradas contenidas en el sistema constitucional y que posibilita una vida democrática e impulsa el desarrollo del país."<sup>39</sup>

El Instituto a través del tripartismo ha dado buenos resultados como un factor de equilibrio entre los sectores para su funcionamiento y operación.

---

<sup>38</sup> INFONAVIT, *Disposiciones Legales*, pag. 65

<sup>39</sup> MENDEZ Silva, Ricardo. *El INFONAVIT: Logro del tripartismo y la alianza de los sectores*. Revista Vivienda, vol 7, num 3, México, mayo/junio de 1982, pag. 230

### **2.2.2. CARACTERÍSTICAS PARTICULARES DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DEL INFONAVIT**

El INFONAVIT tiene un gobierno tripartita, depositado en distintas esferas de competencia: la Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia, la Comisión de Inconformidades y Valuación y las Comisiones Consultivas Regionales. Por la importancia de estos órganos de gobierno en la institución es conveniente dar una breve semblanza de los mismos.

A) La Asamblea General<sup>40</sup> es el órgano máximo de la institución, responsable de determinar la política y programas a realizar. La integran cuarenta y cinco miembros, propietarios y suplentes, designados por el Ejecutivo Federal, por las organizaciones nacionales de trabajadores y por las organizaciones nacionales patronales a razón de 15 por cada sector, la duración en su cargo será de seis años, pudiendo ser removidos libremente por quien los designe. Será presidida por cada sector rotativamente y tendrá dos sesiones ordinarias al año. Entre sus atribuciones destacan, la de examinar y aprobar, en su caso, el presupuesto de ingresos y egresos; así como los planes de labores y de financiamiento del Instituto para el siguiente año; examinar y aprobar, en su caso, los estados financieros de la institución; determinar el establecimiento y jurisdicción de las Comisiones Consultivas Regionales; expedir los Reglamentos del Instituto, examinar y aprobar, en su caso los gastos de administración, operación y vigilancia institucionales; establecer las reglas para el otorgamiento de créditos entre otros.

B) El Consejo de Administración<sup>41</sup> debe resolver las modalidades concretas de aplicación de las políticas trazadas por el órgano colegiado Supremo. Está integrado por 15 miembros propietarios y 15 suplentes, 5 por cada sector, nombrados por la Asamblea General. El Consejo de Administración sesionará, por lo menos, una vez al mes y le toca decidir, a propuesta del Director General, sobre las inversiones de los fondos y los financiamientos, así como sobre las operaciones del Instituto. Desarrolla labores previas y preparatorias a la decisión superior de la Asamblea General, como el conocimiento y aprobación de las propuestas de ingresos y egresos, los planes de labores y de financiamientos, los estados financieros y el informe de actividades formulado por la Dirección General. Tiene atribuciones directas relacionadas con la

<sup>40</sup> Artículos 6, 7, 8, 9, 10, 11 de la Ley del INFONAVIT

<sup>41</sup> Artículos 6, 12, 13, 14, 15, 16 de la Ley del INFONAVIT

operación interna del Instituto. Esto ocurre con la aprobación de los nombramientos del personal directivo y de los Delegados Regionales, sugerido por el Director General. Aprueba los tabuladores y prestaciones correspondientes al personal del Instituto, también propuestas por el Director General, conforme al presupuesto de gastos de administración autorizados por la Asamblea General.

C) La Comisión de Vigilancia<sup>42</sup> se encuentra integrada por 9 miembros designados también por la Asamblea General, 3 por cada sector, de igual número de suplentes. Mientras que a la Asamblea General corresponde el señalamiento de políticas y al Consejo de Administración la ejecución de las mismas, la Comisión de Vigilancia desarrolla una labor de supervisión sobre el espectro de actividades del INFONAVIT. Para ello, se le reconoce en la Ley el acceso y el derecho a revisar en todo tiempo los libros de contabilidad, documentos, bienes y pertenencias del Instituto.

Las atribuciones que tiene son: Vigilar que la administración de los recursos y los gastos, así como las operaciones, se hagan de acuerdo con las disposiciones legales; practicar la auditoría de los estados financieros y comprobar los avalúos de los bienes; proponer a la Asamblea General y al Consejo de Administración las medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento del Instituto. Puede solicitar que se incluyan en el orden del Día de los dos Organos Colegiados antes señalados los asuntos que considere convenientes. Sobre este particular se enfatiza que su competencia es de supervisión y que las decisiones que emanan de su seno tienen sólo valor de recomendación. El ámbito decisorio, como ya se señaló, corresponde a la Asamblea y al Consejo.

En la Ley se establece que la Comisión de Vigilancia deberá presentar ante la Asamblea General un dictamen sobre los estados financieros de cada ejercicio del Instituto.

Dentro de la estructura interna de la Comisión existe un Auditor Externo que debe auditar y certificar los estados financieros del Instituto. El reglamento de la Comisión impone las funciones y deberes del auditor.

---

<sup>42</sup> Artículos 17, 18, 19, 20 de la Ley del INFONAVIT

D) El Director General<sup>43</sup> es designado por la Asamblea General a propuesta del Presidente de la República y constituye el órgano ejecutivo del Instituto.

Entre las atribuciones del Director General destacan la de representar legalmente a la institución, lo cual ejerce de una manera general; la de poder delegar dicha representación legal, así como la de otorgar y revocar poderes generales y especiales, y, la de ejercer las facultades que corresponden al Instituto, en su carácter de organismo fiscal autónomo; la de asistir a las sesiones tanto de la Asamblea General como del Consejo de Administración con voz pero sin voto; la de ejecutar los acuerdos del citado Consejo; la de presentar anualmente los estados financieros y el informe de actividades del ejercicio anterior; la de presentar al Consejo de Administración los presupuestos de ingresos y egresos, el proyecto de gastos, los planes de labores y financiamiento para el año siguiente, un informe mensual sobre las actividades institucionales y los proyectos concretos de financiamiento; asimismo, corresponde al Director General nombrar y remover al personal del Instituto, señalándole sus funciones y remuneraciones.

Es importante señalar que dada la complejidad e importancia de las cargas de trabajo que corresponden a las atribuciones ejecutivas del Director General, éste las delega en buena parte en las diferentes unidades administrativas, de conformidad a la estructura que precisa el Reglamento Interior.

Existen además, dos Directores Sectoriales, cuya exclusiva función es servir de enlace entre su respectiva representación y el Director General, quien podrá consultar y recibir sugerencias de ellos, cuando lo estime conveniente, según se desprende del párrafo 22 de la Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial sobre la Ley del INFONAVIT, que dice lo siguiente:

"En virtud que la autoridad ejecutiva del Instituto es unitaria, se propone el establecimiento de dos Directores Sectoriales, que tendrán como exclusiva función el servir de enlace entre su respectiva representación y el Director General. Así, éste último, podrá consultar cuando lo estime conveniente y recibir las sugerencias de un miembro calificado de cada uno de los sectores interesados en la marcha del Instituto".<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Artículos 22, 23, 24 de la Ley del INFONAVIT

<sup>44</sup> INFONAVIT, Disposiciones Legales, pag. 67

E) La Comisión de Inconformidades y de Valuación<sup>45</sup>, está integrada por tres miembros propietarios y suplentes, designados paritariamente, a razón de uno por cada sector por el Consejo de Administración. Se trata de un órgano de carácter eminente técnico, cuyas atribuciones se concretan fundamentalmente en el conocimiento y tramitación de dos medios de impugnación internos, respecto de uno de los cuales tiene facultades decisorias y del otro solo propositivas. En efecto, esta comisión tiene facultades para conocer, tramitar y resolver los recursos de inconformidad que en contra de cualquier acto del Instituto promuevan los patrones, los trabajadores o los beneficiarios de estos últimos, aunque debiendo sujetarse a los criterios que sobre el particular debe establecer el Consejo de Administración. La misma Comisión tiene facultades para conocer, tramitar y dictaminar las controversias de valuación que se susciten sobre el valor de las prestaciones que los patrones estuviesen otorgando a los trabajadores, a su servicio, en materia habitacional, con anterioridad a la vigencia del actual régimen habitacional, a efecto de determinar las aportaciones que dichos patrones deban enterar al INFONAVIT o si quedan exentos de tal obligación.<sup>46</sup>

F) Las Comisiones Consultivas<sup>47</sup> se integran también en forma tripartita, con un mínimo de tres miembros propietarios y suplentes, designados paritariamente por el Consejo de Administración a propuesta, respectivamente, de los representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones. Dichas comisiones actuarán en las áreas territoriales que determine la Asamblea General, destacando entre sus atribuciones la de sugerir al Consejo de Administración, por conducto del Director General, la localización más adecuada de los terrenos, las características de las habitaciones susceptibles de ser financiadas; la de opinar sobre los proyectos habitacionales a financiar en sus respectivas regiones; la de verificar que las obras contratadas se estén ejecutando correctamente; así como la de atender en general las solicitudes de información que formule el Director General o cualquier órgano del Instituto, por conducto de este.

---

<sup>45</sup> Artículo 25 de la Ley del INFONAVIT

<sup>46</sup> Por la importancia que habrá de tener la valuación de las prestaciones en materia habitacional que las empresas hayan venido proporcionando a los trabajadores desde antes de la creación del Fondo Nacional de Vivienda, los dictámenes que al respecto elabore la Comisión, serán resueltos, en definitiva, por el Consejo de Administración.

<sup>47</sup> Artículos 26 y 27 de la Ley del INFONAVIT

Como podemos ver, los órganos de gobierno son la estructura de funcionamiento institucional, cuyas funciones bien definidas permiten, a través de la composición equilibrada de sus integrantes, el mejor establecimiento de las líneas de operación a seguir y el consenso entre los tres sectores representados en ellos.

## **2.3. OBJETIVOS Y FUNCIONES DEL INFONAVIT**

### **2.3.1. OBLIGACIÓN PATRONAL DE APORTAR AL INFONAVIT**

Como vimos anteriormente, en los términos del artículo 5 de la Ley del INFONAVIT, el patrimonio del Instituto se integra, básicamente, por el Fondo Nacional de la Vivienda, que se constituye con las aportaciones que deben hacer los patrones por cada uno de los trabajadores en sus nóminas.

El artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo y 29 de la Ley del INFONAVIT definen la obligación patronal de aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el cinco por ciento sobre los salarios de los trabajadores a su servicio.

Esta obligación patronal frente al INFONAVIT se aplica a los trabajadores cuya relación laboral se encuentra sujeta al apartado "A" de la Ley Federal del Trabajo. Por otra parte, existen excepciones a la aplicación de dicho régimen, entre ellas se encuentran los trabajadores domésticos, los deportistas profesionales y los trabajadores a domicilio.<sup>48</sup>

Tampoco quedan comprendidos dentro del régimen del INFONAVIT los trabajadores de aquellas empresas que con anterioridad al establecimiento de dicho régimen, hayan estado otorgando prestaciones habitacionales a sus trabajadores y que al ser evaluadas por la Comisión de Inconformidades y Valuación del Instituto se consideraran superiores al monto de las aportaciones.

En el caso de los trabajadores independientes, encontramos que con carácter restringido pueden quedar sujetos al régimen del INFONAVIT. En efecto, en el artículo 59 de la Ley de este Instituto define que durante el tiempo en que el trabajador deje de estar sujeto a una relación laboral, tendrá derecho a realizar aportaciones por su cuenta.

"Los trabajadores de los gobiernos estatales, municipales o de los Poderes de la Unión del Gobierno del Distrito Federal no quedan sujetos al INFONAVIT. En los dos primeros casos por estar regidos por las Leyes del Servicio Civil locales, sin que les

---

<sup>48</sup> Artículos 146 y 147 de la Ley Federal del Trabajo

sea aplicable el Apartado "A" del artículo 123. En los otros dos casos, por no serles aplicable dicho apartado y las Leyes que del mismo emanan, pues dichos trabajadores se encuentran sujetos de manera expresa al Apartado "B" del mismo artículo constitucional y a las Leyes reglamentarias del mismo".<sup>49</sup>

En efecto, tratándose de los trabajadores de los Poderes de la Unión, se encuentran sujetos al Apartado "B" del artículo 123 Constitucional y a sus Leyes reglamentarias tales como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas.

Donde aparentemente podría surgir duda que régimen habitacional sería el aplicable, es tratándose de empresas de participación estatal u organismos descentralizados, ya sean de carácter federal o local.

En el caso de organismos descentralizados federales, estos se sujetarán al Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores del Estado, cuando se trate de los señalados expresamente en el artículo 1 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que si de acuerdo con el Artículo 123, el Congreso de la Unión tiene facultad para expedir las Leyes reglamentarias de dicho artículo, tiene validez que en una ley se determine que los trabajadores de las instituciones descentralizadas que en la misma se indican, están sujetos a dicha Ley y por tanto al apartado "B".

Por otra parte, las empresas de participación estatal de carácter local o federal, que son creadas como entes distintos a la Federación o a los gobiernos locales, y son creadas mediante actos de derecho privado, el régimen laboral aplicable será el apartado "A" del artículo 123 Constitucional y sus trabajadores estarán sujetos, por lo tanto, al Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

En resumen, los trabajadores de empresas privadas tienen derecho a que sus patrones hagan aportaciones a favor de ellos con el fin de ir creándoles un fondo de ahorro que los beneficie, para obtener un crédito habitacional, o bien, como un recurso económico útil del que podrán disponer al finalizar sus vidas laborales.

---

<sup>49</sup> CUELLAR Salas, Antonio. Los trabajadores y el régimen INFONAVIT. Revista Vivienda, num. 1, Diciembre 1975, pag. 29.

### 2.3.2. OBJETIVOS Y FUNCIONES ESPECÍFICAS DEL INFONAVIT

Los objetivos del INFONAVIT están claramente señalados por el artículo 3 de la Ley de este Instituto:

"El Instituto tiene por objeto:

- I. Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda;
- II. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:
  - a) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas,
  - b) La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y
  - c) El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores;
- III. Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores; y
- IV. Lo demás a que se refiere la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 Constitucional y el Título Cuarto, Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como lo que esta ley establece.<sup>50</sup>

El objetivo de carácter general es el de administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, los de carácter particular son:

- A) el establecimiento y operación de un sistema de financiamiento destinado a permitir a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente con fines habitacionales;
- B) coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores;
- C) paralelamente, la misma legislación establece los casos y condiciones en que los trabajadores se hacen acreedores a la entrega de los depósitos constituidos en su favor.

---

<sup>50</sup> INFONAVIT. Ley del INFONAVIT, pag. 8.

En cuanto a la fracción final del artículo 3 tenemos que como objetivos complementarios se incluyen: los gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto, así como la inversión en inmuebles estrictamente necesarios para los fines institucionales, en resumen, a los que se refiere la fracción XII del Apartado "A" del artículo 123 Constitucional y el Título Cuarto, Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como lo que esta ley establece.

De todo lo anterior se desprende que la función más importante del Instituto es la de otorgar a los trabajadores derechohabientes crédito barato y suficiente para que solucionen su problema habitacional.

## **2.4 LA ACCIÓN DEL INFONAVIT**

La acción del INFONAVIT, a través de su existencia, puede dividirse, de acuerdo a como lo ven los funcionarios y personal que han trabajado ahí durante un periodo importante y algunos desde su fundación, en cuatro etapas con características particulares:

La primera etapa abarca de 1972, año en que se creó el Instituto, a 1976; durante este período se consolidó un marco jurídico amplio para el desarrollo de las actividades institucionales y se caracterizó por la operación de promociones en forma directa.

El INFONAVIT contempló durante este tiempo grandes conjuntos habitacionales que incluían la recreación, el transporte, la educación y el trabajo. También se fomentó la adquisición de terrenos, lo que permitiría contar con una amplia reserva territorial para los proyectos de construcción.

De 1977 a 1982 se da la segunda etapa en la que se fortalece y consolida el INFONAVIT, considerándolo como una institución de servicio social eminentemente financiera, disminuyendo paulativamente su ingerencia en la promoción directa y aumentando los recursos hacia la promoción externa de vivienda. El carácter financiero se consolidó mediante la puesta en marcha de un nuevo sistema de contratación a través de una institución financiera.

En este período la adquisición de terrenos para reserva territorial respondía a una política de desarrollo urbano y que aseguraran la disponibilidad de servicios básicos a corto plazo. También se constituyó un fondo con el 1% de los salarios integrados de los trabajadores que fueron beneficiados con crédito para vivienda financiada por el INFONAVIT, para la administración, operación y mantenimiento de los conjuntos habitacionales.

En este lapso se estimuló y promovió la vivienda de interés social lo que originó la creación de más empleos en la industria de la construcción.

La tercera etapa, comprendida por los años de 1983 a 1991, representa la consolidación y agotamiento del sistema de promociones de vivienda. Por otra parte,

la situación económica fue influyendo negativamente hacia una descapitalización del INFONAVIT por lo que se hizo necesaria una reforma institucional a principios de 1992.

La cuarta etapa inicia en 1992 y corresponde a una gran reforma institucional caracterizada por nuevos sistemas para financiar la construcción de conjuntos habitacionales y nuevas reglas para el otorgamiento de créditos a los trabajadores derechohabientes.

Sin la creación del INFONAVIT muchos trabajadores de escasos recursos no hubieran podido enfrentar el problema habitacional. Hoy en día un número importante de ellos ya han solucionado este problema gracias al funcionamiento de esta institución a lo largo de sus 23 años.

#### 2.4.1 1972-1976 PERIODO FORMATIVO

Los primeros esfuerzos institucionales se dirigieron hacia la consolidación de un marco jurídico amplio para el desarrollo de las actividades.

Durante los tres primeros años se definieron los criterios para la aportación obligatoria del 5% del salario, por parte de los patrones y a nivel técnico, el Instituto, inició un programa de promoción habitacional y constituyó las áreas de Promoción Social, Desarrollo Urbano y la de Construcción. También se llevaron a cabo estudios para solucionar el problema de suministro de materiales de construcción y sus condicionantes de oferta y demanda a nivel nacional y regional, también se determinaron las necesidades del Instituto para asegurar la existencia de materiales de construcción más importantes en las localidades en donde se iniciaron programas de vivienda.<sup>51</sup>

Las primeras investigaciones del Instituto se encauzaron hacia la optimización del proceso de construcción de la vivienda, con el fin de bajar costos, elevar calidad y disminuir tiempos; se seleccionaron diversos diseños arquitectónicos para distintas regiones del país y con ellos se elaboraron prototipos hasta llegar a un tipo de vivienda básica.

En septiembre de 1972 la Asamblea General aprobó las Reglas Generales para el Otorgamiento de Créditos. Con base en ellas, se elaboró el sistema para la asignación, determinación de montos y amortización de créditos del Instituto. Contando con estas reglas se inició la primera etapa para el otorgamiento de 20,000 créditos con un monto de 1,000 millones de pesos de 22 localidades del país.

El Director del INFONAVIT, que en ese año era el Lic. Jesús Silva Herzog indicó lo siguiente respecto a esta acción: "La importancia del programa puede estimarse si tomamos en consideración que la banca hipotecaria en el país en su conjunto, a otorgado aproximadamente 20,000 créditos anuales en promedio, y que la Institución más importante en este ramo concede alrededor de 5,000 créditos al año".<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> INFONAVIT. INFONAVIT 15 años, pag. 52

<sup>52</sup> INFONAVIT. Primer informe de anual de actividades, 30 de abril de 1973, pag. 59.

El 20 de marzo de 1973, se llevó a cabo en el Centro de Cómputo de la Universidad Nacional Autónoma de México, el proceso de asignación y sorteo electrónico de los primeros 20,000 créditos.

Es conveniente señalar que los créditos del INFONAVIT son divididos en cinco rubros diferentes, a los que se les llama líneas de crédito: la línea I se refiere a los créditos para adquisición de vivienda financiada por el INFONAVIT, los créditos dirigidos para la compra a terceros se incluyen dentro de la línea II, la línea III abarca los créditos para construcción en terreno propio, la línea IV incluye créditos para reparación, ampliación o mejoramiento de las habitaciones y, por último, la línea V, dirigida al pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.

Tomando en cuenta que conforme a los lineamientos generales establecidos por la Ley, deberían considerarse necesariamente conceptos tales como la necesidad de vivienda de los trabajadores, la demanda real de habitación y la preferencia que debían tener los trabajadores de bajos salarios, se diseñó previamente un sistema que se basó en información proporcionada por los trabajadores en un formato denominado Tarjeta de Información.<sup>53</sup> Con esta Tarjeta se podían captar datos relativos al número de miembros que integraban la familia del trabajador y al salario conyugal, clasificándolos de acuerdo a sus necesidades habitacionales, lo que permitió determinar las características y precio de venta de las viviendas que, entonces, quería promover y financiar el Instituto.

Respecto a los créditos es conveniente señalar que, los primeros, así como los que se otorgan actualmente, cuentan con un sistema de autoseguro, conforme a lo establecido en el Artículo 145 de la Ley Federal del Trabajo: "Los créditos que se otorguen por el organismo que administra el Fondo Nacional de la Vivienda, estarán cubiertos por un seguro, para los casos de incapacidad total permanente o de muerte, se libera al trabajador o a sus beneficiarios de las obligaciones, gravámenes o limitaciones de dominio a favor del citado organismo, derivadas de esos créditos".<sup>54</sup>

El costo de este servicio queda íntegramente a cargo del Instituto quien lo maneja a través de caja propia.

---

<sup>53</sup> INFONAVIT. Segundo informe anual de actividades, 30 de abril de 1974, pag. 52.

<sup>54</sup> INFONAVIT. Disposiciones Legales, pag. 49.

El Lic. Jesús Silva Herzog señaló que una de las ventajas de los créditos otorgados por el INFONAVIT se refiere a sus condiciones: " Se otorgan los créditos en condiciones mucho más favorables que los del mercado en términos de tasas de interés, plazos, pagos iniciales, seguros, ingresos, monto de los abonos de apertura. Como punto de comparación el interés que causa un crédito del INFONAVIT, es, 10 puntos inferior que la tasa usual del mercado hipotecario".<sup>55</sup>

Al término del ejercicio de 1976, el Instituto ya estaba conformado por 19 Delegaciones Regionales que cubrían a todos los estados de la República.

Al término del período 1972-1976 se habían otorgado 87,397 créditos habitacionales a derechohabientes, de acuerdo con las Reglas Generales para el Otorgamiento de Crédito.

El Lic. Silva Herzog estuvo a cargo de la Dirección del INFONAVIT hasta el 3 de diciembre de 1976, día en que en Asamblea Extraordinaria se nombró al Lic. José Campillo Sainz como Director General de la institución a propuesta del Presidente de la República, Lic. José López Portillo.

Como en todo periodo formativo, en el del INFONAVIT se presentaron propuestas imaginativas en ese tiempo para que los trabajadores gozaran de créditos hipotecarios con características de pago de gran beneficio para sus economías familiares. Estos mecanismos mostraron inicialmente cierta eficacia, sin embargo, la situación económica del país es la que constantemente ha originado nuevas adecuaciones a sus sistemas y propuestas para enfrentar el problema habitacional con una sana gestión financiera.

---

<sup>55</sup> SILVA HERZOG, F. Jesús. Discurso pronunciado ante la Asamblea General, 1 de mayo de 1973.

#### **2.4.2. 1977-1982 FORTALECIMIENTO**

Esta segunda etapa se caracterizó por el fortalecimiento del Instituto como una institución eminentemente financiera, ya que se puso en marcha un sistema de contratación para la construcción de los conjuntos habitacionales a través de una institución financiera.

El 3 de diciembre de 1976 se celebró la sesión número 11 de la Asamblea General, con carácter de extraordinario. En esta se nombró al Licenciado José Campillo Sainz como Director General del INFONAVIT, a propuesta del Lic. José López Portillo, cuyo periodo presidencial iniciaba.

En 1977 se elaboraron las "Reglas a que se someteran las promociones de vivienda" en las que se establecieron aspectos tales como el procedimiento de presentación y trámite de las solicitudes de inversión incluyendo planes así como la documentación indispensable para ser analizadas se elaboraron instructivos y se revisaron las distintas formas de contratación y se formularon los contratos tipo para la compraventa de locales comerciales.

A partir de 1980 se dieron algunos cambios importantes para la vivienda institucional, ya que se promulgaron las adiciones al Artículo 42 de la Ley del INFONAVIT con el fin de reducir el costo de las viviendas que financia el Instituto al eximir de toda clase de impuestos, derechos y contribuciones federales, estatales y del Distrito Federal a los actos y contratos relacionados con los inmuebles a que se refiere el propio Artículo 42 y al desarrollo y ejecución de los conjuntos habitacionales que financia. También se estableció la posibilidad de que dichos contratos se hagan constar en documentos privados, susceptibles de inscribirse en el Registro Público de la Propiedad correspondiente con la constancia del registrador sobre la autenticidad de las firmas y de la voluntad de las partes; con ello el Instituto no requería en lo sucesivo de la intervención de notarios públicos para formalizar sus operaciones.<sup>56</sup>

Por otra parte, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las reformas y adiciones a diversos artículos de la Ley Federal del Trabajo en materia de vivienda y a la Ley del INFONAVIT, con las que se modificó la base para la determinación de las

---

<sup>56</sup>INFONAVIT. Ley del INFONAVIT, pags. 31-32

aportaciones del 5% que se calculaban sobre el salario por cuota diaria, y que a partir del 1 de marzo de 1982 habrían de hacerse sobre el salario integrado de los trabajadores.

Otra modificación importante fue que se sustituyó la entrega periódica del fondo de ahorro, conformado con 10 años de anterioridad y se fijaron diversos criterios legales para la devolución del mismo entre los que destacaba que a partir de esta reforma los trabajadores ya no podrían retirar el capital acumulado a su favor hasta cumplir 50 años, esto evitaría la descapitalización del Instituto e incrementaría el dinero disponible para fomentar la construcción de vivienda y el otorgamiento de créditos.

Asimismo, se estableció un fondo integrado por el 1% de los salarios que perciben los trabajadores a quienes se les hubiera otorgado un crédito para la adquisición de viviendas ubicadas en los conjuntos habitacionales financiados por el Instituto, destinado a la administración, operación y mantenimiento de dichos conjuntos.

En esta etapa se adecuaron reglamentos, instructivos y reglas generales a las citadas reformas, se publicaron los siguientes ordenamientos: Reformas y adiciones a varios Artículos del Reglamento para continuación voluntaria dentro del régimen del INFONAVIT; Reglamento para efectuar y enterar descuentos al INFONAVIT; Reglamento sobre administración, operación y mantenimiento de los conjuntos habitacionales financiados por el INFONAVIT; Instructivo para el entero de aportaciones y de los abonos por concepto de créditos otorgados por el propio Instituto; Reglas para el uso de viviendas financiadas por el INFONAVIT; y el instructivo para la continuación voluntaria de los trabajadores que dejan de estar sujetos a una relación de trabajo.

En cuanto a la contratación de obra durante 1981 se elaboraron los modelos de contratos de financiamiento de promociones de vivienda, de fideicomisos de inversión y administración y de obras de precios unitarios. Este nuevo sistema de contratación y financiamiento fue puesto en marcha durante 1982, y a través de él, todas las obras financiadas para la construcción de vivienda nueva se contrataron y supervisaron a través de una institución fiduciaria que designa el promotor.

Para el año de 1982, el INFONAVIT había otorgado un total de 346,508 créditos habitacionales".<sup>57</sup>

En esta etapa, es conveniente repetir, una medida de gran trascendencia fue la del establecimiento de nuevos criterios legales para modificar la entrega del fondo de ahorro, lo que a mediano y largo plazo evitaría la creciente descapitalización que el Instituto estaba sufriendo y así poder contar con capital que permitiera continuar con los programas habitacionales.

---

<sup>57</sup> Datos obtenidos de la Coordinación de Evaluación y Planeación Financiera del INFONAVIT.

### 2.4.3. 1983-1991 PROMOCIONES DE VIVIENDA

En esta etapa<sup>9</sup>, se promulgaron las reformas y adiciones a los artículos 141 de la Ley Federal del Trabajo y 30, 36, 40, 41, 49 y 55 de la Ley del INFONAVIT con el fin de fortalecer la capacidad financiera, lograr mayor eficiencia en las operaciones del Instituto y, desvincular del sistema de aportaciones la recuperación de los créditos a fin de que los trabajadores acreditados los amorticen exclusivamente con el porcentaje del descuento correspondiente.

Por otra parte, se definió la forma y los términos en que el trabajador puede ejercer el derecho a prórroga para no efectuar pagos de capital e intereses destinados a la amortización de su crédito cuando haya dejado de prestar sus servicios a un patrón. La reforma también buscó enfatizar el carácter social del INFONAVIT a efecto de evitar la especulación o el mal uso de las viviendas financiadas por el Instituto.

Una reforma importante, que se publicó en 1985, fué al artículo 51 de la Ley del INFONAVIT. Con ella, ante el fallecimiento del trabajador acreditado, sólo a los beneficiarios designados expresamente ante el Instituto se les adjudicará directamente atendiendo a las formalidades que prevé el Artículo 42 de dicha Ley, sin sujetarlos a las formalidades y complicaciones del derecho civil sucesorio.

Asimismo, en 1986, se publicaron las reformas a los artículos 141 y 145 de la Ley Federal del Trabajo y 40 y 51 de la Ley del INFONAVIT que establecieron que para los casos de incapacidad parcial permanente, del 50 por ciento o más determinada por el Seguro Social, se entregará el total de los depósitos constituidos más una cantidad adicional a dichos depósitos.<sup>58</sup>

En 1985, con el objeto de agilizar y simplificar el sistema de promociones de vivienda en fideicomiso, se revisaron los instrumentos contractuales que integraban dicho sistema, se propuso y se autorizó una nueva forma de mecanismos de contratación mediante Bases Generales de Contratación de Financiamiento, de Promoción de Vivienda, de Fideicomiso de Inversión y Administración y de Obra a Precios Unitarios y Tiempo Determinado.

---

<sup>58</sup> INFONAVIT. Disposiciones Legales, pag. 47

Durante esta etapa también se consolidó un nuevo programa de cobranza a nivel nacional para el régimen ordinario de amortización (ROA), que prevé el abono de los créditos a través de las empresas y el régimen especial de amortización (REA), para los trabajadores acreditados que entregan directamente sus abonos por haber terminado su relación laboral, para tal efecto se elaboraron los manuales correspondientes.

En otro orden de ideas, y como dato interesante, tenemos que "como resultado de los sismos ocurridos el 19 y 20 de septiembre de 1985, de las 76,245 viviendas financiadas por el Instituto en el Distrito Federal, sólo 4 sufrieron daños de consideración, sin que ninguna se haya derrumbado totalmente y sin que se haya tenido que lamentar ninguna desgracia personal".<sup>59</sup>

Ya para 1986 el Sistema de Promociones de Vivienda estaba funcionando normalmente, y el Lic. Campillo Sainz declaró en el informe anual de actividades de 1986: "Uno de los cambios más relevantes en la vida del Instituto, ha sido, sin duda, el establecimiento del Sistema de Promociones de Vivienda, que nos ha permitido asumir plenamente nuestra condición de institución financiera y atender a los deseos, costumbre y usos de los trabajadores".<sup>60</sup>

Este sistema consistía en la presentación de un grupo de trabajadores organizados, sindicalizados o no, de programas habitacionales para ser financiados por INFONAVIT. Los trabajadores promoventes señalaban el terreno donde deseaban que el programa se llevara a cabo; presentaban los diseños urbanos y proyectos arquitectónicos y proponían la constructora que se haría cargo de las obras. De esta manera, el INFONAVIT dejó de realizar obra directa y se concretó a financiar los programas aprobados.

Al final de 1987, el INFONAVIT, a 15 años de vida había terminado 619 mil viviendas, cifra que equivalía al total de viviendas que en 1980 registraban conjuntamente los estados de Aguascalientes, Coahuila, Colima y Tabasco. El número de créditos en ese período ascendió a 694 mil con una población beneficiada cercana a los 3 millones 700 mil mexicanos.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> INFONAVIT. INFONAVIT 15 años, pag. 74

<sup>60</sup> INFONAVIT. Décimo Quinto Informe Anual de Actividades 1986, pag. 31

<sup>61</sup> CAMPILLO, Sainz José. Discurso pronunciado ante la Asamblea General, 1 de mayo de 1987.

En 1987 fue necesario definir un nuevo sistema de amortización de créditos con el fin de evitar la descapitalización del Instituto e incrementar los recursos que captaba por la recuperación de los créditos. Este sistema definió que el monto de los créditos otorgados o de los precios de venta, en caso de vivienda financiada por el INFONAVIT, se fijarían en su equivalente a veces salario mínimo mensual vigente a la fecha del otorgamiento. Lo anterior significa que la cantidad líquida a pagar quedaría determinada por las variaciones que se dieran en el lapso en que el crédito estuviera insoluto.

El anterior esquema financiero permitiría al Instituto recuperar, en promedio, el 74 por ciento del valor real de los créditos, independientemente de los niveles de inflación. Ese porcentaje contrasta con el 15 por ciento que era la expectativa de recuperación en los cinco años anteriores a 1987.<sup>62</sup>

El 6 de diciembre de 1988 la Asamblea General celebró su sesión número 39 extraordinaria, en la cual, se aprobó la propuesta del Presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Gortari, para designar al Lic. Emilio Gamboa Patrón como Director del INFONAVIT, en sustitución del Lic. José Campillo Sainz, quien durante los sexenios del Lic. José López Portillo y el Lic. Miguel de la Madrid ocupó el cargo.

A partir de la designación de Gamboa Patrón, se daría un período de cambios en la Dirección General del INFONAVIT, ya que solamente duró un poco más de dos años en el cargo, para pasar luego a la Dirección General del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Para 1989 fué necesario que el INFONAVIT suscribiera convenios de colaboración con algunos estados de la República con el fin de facilitar el otorgamiento de licencias y permisos de uso del suelo y dotación de agua potable y alcantarillado, la recepción de conjuntos habitacionales financiados por el Instituto (municipalización), el apoyo a la constitución de asociaciones de vecinos, la adquisición de la reserva territorial propiedad de los estados o municipios, así como para la agilización de trámites e inscripción de los títulos privados del INFONAVIT en los Registros Públicos de la Propiedad correspondientes.

---

<sup>62</sup> INFONAVIT. Decimosexto Informe Anual de Actividades 1987, pag. 19

Durante este ejercicio se había acumulado un total de 823,926 créditos, de los cuales 713,832 correspondían a Línea I y 110,094 a Líneas II a V. Si se considera un promedio de 5.1 personas por familia, la acción institucional había beneficiado a una población de 4 millones 200 mil habitantes.<sup>63</sup>

El 7 de enero de 1991 asume el cargo de Director General del INFONAVIT, el Ing. Gonzalo Martínez Corbalá quien duró en el cargo únicamente 10 meses, para después ocupar el cargo de Gobernador interino de San Luis Potosí. En su lugar fue designado el Dr. José Juan de Olloqui y Labastida, el 14 de octubre del mismo año.

Como pudimos apreciar, durante esta etapa se definieron cambios muy específicos para beneficiar al trabajador y fomentar las promociones de vivienda para tratar de ayudar a grupos de trabajadores de centrales obreras, debidamente organizados.

---

<sup>63</sup> INFONAVIT. Informe Anual de Actividades 1989, pag. 10, 39.

## 2.5. 1992: LA REFORMA INSTITUCIONAL

En la exposición de motivos de la iniciativa del Presidente de la República sobre las reformas, adiciones y derogaciones a la Ley del INFONAVIT, publicadas el 24 de febrero de 1992, el Lic. Carlos Salinas de Gortari expuso lo siguiente:

"Si bien la Ley citada establece mecanismos de financiamiento que en su origen respondían, en la medida de lo posible, a las necesidades de habitación que los trabajadores del país presentaban, es preciso reconocer que el crecimiento de la población y los cambios de la economía mexicana hacen indispensable actualizar la mecánica operativa del Instituto".<sup>64</sup>

El crecimiento acelerado de la población en el país hacía imposible enfrentar una demanda cada vez mayor de vivienda, por esto, era necesario que los procedimientos se agilizaran, por lo que las reformas a la Ley, en lo relativo al financiamiento para la construcción de conjuntos, a la asignación de los créditos y a la elección de la vivienda que el trabajador pudiera adquirir con el crédito, eran indispensables.

La variación en la situación económica del país, durante los veinte años de funcionamiento del INFONAVIT repercutieron en que los créditos otorgados no fueran recuperables al cien por ciento, que los depósitos hechos a favor de los trabajadores se deterioraran en cuanto a su poder adquisitivo y que el capital del Instituto resultara ya inapropiado para responder a las obligaciones futuras.

Los propósitos específicos por los que se llevó a cabo esta reforma, fueron los siguientes:

1. Modificar las características de los créditos que otorga el Instituto, de tal forma que pudieran construirse cada vez más viviendas.
2. Sentar las bases para la creación de mecanismos de valoración equitativos y objetivos para la asignación de los créditos, que al mismo tiempo permitieran su recuperación.

---

<sup>64</sup> INFONAVIT. Disposiciones Legales, pag. 96

3. Que las aportaciones que los patrones hacen a favor de los trabajadores se constituyeran como depósitos en instituciones de crédito y que los mismos tuvieran conocimiento de los saldos a su favor y además que el Instituto se encontrara en mejores posibilidades de pagar a los trabajadores rendimientos sobre sus ahorros.

4. Generar una mayor oferta de vivienda con más transparencia.

5. Adecuar la estructura y organización del INFONAVIT para poder cumplir de mejor manera con los propósitos establecidos.

En resumen, las reformas a la Ley del INFONAVIT contemplaron los siguientes puntos:

a) Que las aportaciones del 5 por ciento destinadas al financiamiento de la vivienda se acreditaran en una subcuenta de vivienda, como una de las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores, que fueron previstas también en modificaciones a la Ley del Seguro Social.

b) Los saldos de la mencionada subcuenta de vivienda deberían causar intereses en función del remanente de operación del Instituto;

c) Que se dotara al INFONAVIT de facultades que le permitieran ser un auténtico organismo fiscal autónomo, para que contara con la facultad económica coactiva para realizar el cobro forzoso de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos. Estas funciones disminuirían el incumplimiento en la obligación de llevar a cabo tales aportaciones y descuentos, lo que se traduciría en que el fondo nacional de la vivienda contara con una mayor cantidad de recursos para financiar vivienda;

d) Que el monto de los créditos se determinara de acuerdo a la capacidad de pago de los trabajadores y, por otra parte, que el plazo máximo para el pago del mismo aumentara.

e) Que los trabajadores con crédito asignado elijan libremente la vivienda nueva o usada, a la que aplicarían el importe correspondiente;

f) Que los créditos se otorguen inmediatamente y sin exigir requisitos adicionales a los previstos en las reglas expedidas por el Consejo de Administración.

g) Que se establecieran los términos y condiciones conforme a los que el Instituto debería concursar los financiamientos para la construcción de conjuntos habitacionales.

h) Que se adecuaran las facultades de los órganos del Instituto para poder impulsar la construcción de más viviendas para los trabajadores.

La Reforma de 1992 tenía un propósito fundamental: El INFONAVIT fue conceptualizado originalmente como un organismo financiero y con el paso de los años fue asumiendo otras funciones, como la de promotor de vivienda y constructor. Esto fue restando la capacidad para financiar la construcción de más viviendas, por lo que con esta reforma se reorientaría el funcionamiento institucional y su papel como institución eminentemente financiera.

Durante la reforma y el proceso de adecuación de los reglamentos derivados de la misma, estuvo a cargo de la Dirección General del INFONAVIT el Dr. José Juan De Olloqui y Labastida quien anteriormente había estado a cargo de tareas de índole financiera, como director general de Banca Serfín. Como dato adicional tenemos que durante su encargo se llegó al millón de créditos otorgados por el Instituto.

La transparencia y la agilidad en los trámites fue uno de los objetivos fundamentales de esta reforma. Por otra parte, regresar a su papel financiero y desprenderse del carácter constructor en el que se le había ubicado.

### III. EL NUEVO INFONAVIT

#### 3.1. EL CAMBIO

El cambio realizado en el INFONAVIT con las reformas a su Ley, el 24 de febrero de 1992, fue fundamental para redefinir su papel frente al problema habitacional. Este cambio no se dió únicamente en este Instituto ya que sentó un precedente para otros organismos públicos de vivienda, los cuales también se modificaron a efecto de convertirlos en instituciones eminentemente financieras.

La reforma a la Ley del INFONAVIT respondió al agotamiento de la manera en que operaban este tipo de organismos y, por otra parte, a la necesidad de resolver un problema arrastrado por varios años: la descapitalización derivada de la insuficiente recuperación de los créditos otorgados.

Las crisis económicas en los años setentas y ochentas redujeron la capacidad de operación del Instituto:

"Los recursos experimentaron una sustancial disminución, ya que al deteriorarse los salarios, los recursos del Instituto fueron en 1988, en términos reales, del 70% con respecto a 1982, en tanto que las aportaciones por trabajador representaron sólo el 60%. De manera similar, el otorgamiento de créditos con tasas de interés fijas significó una decreciente recuperación de los mismos y, por ende, una creciente descapitalización.<sup>65</sup>

Ya en el año de 1987 el INFONAVIT había hecho algunas modificaciones en su sistema de financiamiento ya que en aquel tiempo solo recuperaba, en promedio, el 18.5% del valor real de los créditos otorgados, suponiendo una inflación del 50%, y únicamente el 12.7% si ésta fuera del 100%. El esquema adoptado en esa ocasión consistió, fundamentalmente, en indicar sus operaciones al comportamiento de la economía, abandonando los valores absolutos para adoptar uno relativo: el salario mínimo.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO, A.C. (CINAC). Vivienda y Estabilidad Política, Alternativas para el Futuro, Ed. Diana, México, 1991.

<sup>66</sup> CATALAN Valdés, Rafael. Las Nuevas Políticas de Vivienda, pag. 2

Con este sistema de financiamiento se pensaba garantizar la recuperación al cien por ciento de los recursos prestados, al margen de cual fuese la inflación, ya que se consideró que los pagos y el saldo insoluto se ajustarían automáticamente a esta con el incremento del salario mínimo.

Lógicamente esta medida no fue suficiente para enfrentar la creciente descapitalización del Instituto, en virtud de que se implantó únicamente a partir de los créditos otorgados de 1987 en adelante. Es decir que todos los créditos otorgados durante los 15 años anteriores, al permanecer con el sistema de financiamiento anterior, no fueron recuperables y el INFONAVIT siguió descapitalizándose.

Otro factor que había que cambiar era el relacionado con la asignación de los créditos, esta se desvirtuó con el tiempo ya que de un sistema en el cual se asignaban los créditos a quienes más lo necesitaban se cayó en otro, llamado "sistema de promociones"<sup>67</sup>, en este, el "promotor" (sindical o no) era quien proponía a los candidatos que recibirían los créditos, con esto se perdió objetividad y, por que no decirlo, transparencia en la asignación de los mismos.

Con la expedición de la nueva Ley del INFONAVIT de 1992 se lograron modificaciones a fondo en el Instituto. Los cambios sustanciales promovidos por esta reforma, fueron cinco:

I Otorgamiento de créditos con base en un sistema de puntuación objetivo, en el que el trabajador debe alcanzar una puntuación mínima para tener derecho a obtenerlos.

II Libertad del trabajador para elegir la vivienda, nueva o usada de su preferencia.

III Los montos de crédito

IV La recuperación del crédito al 100%

V El sistema de subastas de financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales.

---

<sup>67</sup> INFONAVIT. Reglas para Promociones de Vivienda. 1991

Derivados de estos cinco cambios se constituyeron los sistemas de operación del nuevo INFONAVIT.

### 3.2. SISTEMA PARA EL OTORGAMIENTO DE CRÉDITOS

El 19 de octubre de 1992 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las Reglas para el otorgamiento de créditos a los trabajadores derechohabientes del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y entraron en vigor al día siguiente.<sup>68</sup> Con ellas se definió el nuevo procedimiento para el otorgamiento de créditos basado en un sistema de puntuaciones en el que los factores que intervienen para determinar el puntaje de cada trabajador interesado en obtener un crédito son:

-La capacidad de pago, es decir el salario integrado del trabajador en los términos del artículo 143 de la Ley Federal del Trabajo.<sup>69</sup>

-La edad.

-El saldo en la subcuenta de vivienda del SAR.

-El número de bimestres de aportación efectuados por el patrón en favor del trabajador.

-El número de dependientes económicos del trabajador.

El Consejo de Administración del INFONAVIT determinará cada bimestre la puntuación mínima requerida para obtener crédito en cada entidad federativa. El Consejo tomará en cuenta, según lo establecen las reglas, las facilidades que otorguen los gobiernos estatales y municipales para ampliar la oferta de suelo urbano, simplificación de trámites y costos para obtención de licencias de construcción, urbanización de lotes, etc., así como la oferta y demanda regional de vivienda, oyendo previamente tanto la opinión de la Secretaría de Desarrollo Social como de la Comisión Consultiva Regional correspondiente.

---

<sup>68</sup> INFONAVIT. Reglas para el Otorgamiento de Créditos a los Trabajadores Derechohabientes del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los trabajadores. Octubre de 1993.

<sup>69</sup> Artículo 143. Para los efectos de las reglas para el otorgamiento de créditos se tomarán en cuenta los pagos hechos en efectivo por cuota diaria y las gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por sus servicios; con excepción de instrumentos de trabajo, ahorro, aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda, cuotas al IMSS, pagos por tiempo extra, premios por asistencia, así como alimentación y la habitación cuando se proporcionen gratuitamente.

Cuando el trabajador alcanza la puntuación mínima establecida o la rebasa puede solicitar a la Gerencia de Crédito del Instituto su crédito, para lo que deberá presentar los siguientes documentos:

- a) El último estado de cuenta emitido por la institución de crédito respectiva que contenga su saldo en la subcuenta de vivienda en la cuenta individual del Sistema de Ahorro para el Retiro, así como los comprobantes bimestrales de aportaciones posteriores a dicho estado de cuenta y cuando corresponda el estado de cuenta del fondo de ahorro, emitido por el Instituto, sobre las aportaciones a su favor hasta el primer bimestre de 1992.
- b) La tarjeta de afiliación expedida por el Seguro Social (IMSS) en la que se determinen los dependientes económicos del trabajador, o las actas de nacimiento de los hijos menores de 18 años o hasta de 25 años si se comprueba que están estudiando.
- c) Copia del aviso de modificación salarial del trabajador, presentado por el patrón ante el Seguro Social, o en su caso, constancia expedida por el patrón con el salario diario integrado del trabajador.
- d) Copia certificada el acta de nacimiento del trabajador, y
- e) Comprobante de domicilio.

Las agrupaciones sindicales y los patrones podrán ayudar a los trabajadores a calcular la puntuación, identificando a aquellos que tienen derecho a recibir crédito, y acompañarles en la presentación de la solicitud y en el trámite del crédito respectivo.

Una vez que la Gerencia de Crédito recibe la documentación del trabajador, para su trámite, entrega al mismo un recibo con un número de folio consecutivo y una clave de oficina receptora. Ya que se revisó la solicitud y si cumple con los requisitos establecidos, el INFONAVIT enviará al trabajador una Constancia de Puntuación en la que se le informa que tendrá acceso a un crédito una vez que reciba la Carta de Asignación de Crédito.

En caso de que el número de solicitudes de crédito sea mayor al número de créditos que pueda conceder el Instituto éstos se asignarán en forma decreciente iniciando con las solicitudes de trabajadores que tengan mayor puntuación. Las solicitudes que hayan quedado pendientes serán atendidas en las siguientes emisiones de Cartas de Asignación de Crédito, en el entendido de que no se tramitarán solicitudes presentadas a partir del bimestre siguiente, hasta que queden atendidas en su totalidad las solicitudes pendientes. La Carta de Asignación de Crédito tendrá el carácter de asignación formal y estará respaldada por los recursos financieros, ésta contendrá los siguientes requisitos:

- a) El monto de crédito a que tiene derecho el trabajador expresado en veces salario mínimo mensual;<sup>70</sup>
- b) El plazo para ejercer dicho crédito;
- c) La indicación de que el crédito deberá aplicarse en la adquisición de vivienda nueva o usada que quiera el trabajador, o para la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de habitaciones y para el pago de pasivos contraídos por el propio trabajador con terceros por cualquiera de los conceptos anteriores, y
- d) La instrucción de que una vez integrada la documentación por parte del trabajador, el interesado deberá acudir a las oficinas del INFONAVIT para que se indique la fecha de formalización de crédito, mediante el contrato respectivo.

Los créditos que otorgue el Instituto se determinarán tomando como base el salario integrado de los trabajadores y estos montos se actualizarán con el Índice de precios al consumidor en función al tiempo transcurrido entre la última revisión de los salarios mínimos y el momento en que se otorga el crédito.

Es conveniente señalar que en estas reglas las tablas relativas a los montos máximos de crédito contemplan desde 4 veces el salario mínimo mensual hasta 180 veces el salario mínimo mensual.

---

<sup>70</sup> Se entenderá como Salario Mínimo Mensual el que resulte de multiplicar por 30.4 el Salario Mínimo Diario General que rija en el Distrito Federal.

En cuanto al plazo de amortización del crédito, estas reglas señalan que no será mayor de 30 años y que en caso de que transcurra el plazo de 30 años de pagos efectivos, es decir, 360 pagos mensuales, existiere todavía algún saldo insoluto a cargo del trabajador, el Instituto lo liberará del pago de dicho saldo, siempre y cuando este se encuentre al corriente en la amortización.

Con el fin de recuperar el capital prestado por el Instituto, el saldo de los créditos se ajustará cada vez que se modifiquen los salarios mínimos, es decir, se incrementarán en la misma proporción en que aumente el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

En cuanto a los descuentos que se harán a los trabajadores para el pago de créditos, estos serán por el 25% de sus salarios y en caso de trabajadores con salario mínimo serán del 20%. Aunque las reglas contemplan que cuando el trabajador reciba crédito adicional de alguna institución de crédito o de los desarrolladores de vivienda tanto en el sistema de paquetes como en el de subastas, siempre que ambos créditos se apliquen a una misma vivienda, los porcentajes de descuento podrán reducirse.

En la regla decimocuarta para el otorgamiento de créditos se contempla que el precio máximo de las viviendas en las que se aplique el crédito INFONAVIT será de trescientas veces el salario mínimo mensual, el trabajador podrá poner de su bolsillo otra cantidad para completar el precio de la vivienda que desee adquirir.

Entre las ventajas de estos créditos destacan que los trabajadores acreditados podrán, en cualquier tiempo, efectuar pagos anticipados a cuenta del principal durante la vigencia del crédito. Por otra parte, en caso de que el trabajador deje de prestar sus servicios a un patrón, el Instituto podrá concederle, por una sola vez, una prórroga de un año sin causa de intereses en los pagos de amortización del crédito otorgado. En caso de que el trabajador no solicite la prórroga, o esta ya hubiere vencido, deberá realizar directamente los pagos de su crédito, hasta encontrar una nueva relación laboral.

También es conveniente señalar que, en caso de tratarse de vivienda financiada por el Instituto, los gastos de escrituración, correrán a cargo del INFONAVIT.

En cuanto a la vivienda que se pretenda adquirir, construir, reparar, ampliar o mejorar; así como la que se pretenda cubrir por pagos de pasivos deberá de ser cómoda e higiénica conforme a lo establecido en la Regla Decimonovena, atendiendo a lo dispuesto en la fracción XII del Apartado "A" del artículo 123 de la Constitución. Asimismo deberá tener una vida útil mínima probable de 30 años.

Por último se debe precisar que el saldo del fondo de ahorro del trabajador constituido a su favor hasta el primer bimestre de 1992, se aplicará como pago inicial junto con el saldo de la subcuenta de vivienda de la cuenta individual del Sistema de Ahorro para el Retiro, al momento del otorgamiento del crédito respectivo. Y por otra parte la tasa de interés de los créditos que otorgue el INFONAVIT fluctuará entre el 4 y el 8% anual sobre saldos insolutos, dependiendo del salario integrado del trabajador, esta tasa será variable en la medida que se modifique el salario integrado del trabajador. Cuidando el Instituto, en este último punto, que la tasa media ponderada sea del orden del 6%.<sup>71</sup>

En resumen, estas son las características que presentan los créditos que otorga el INFONAVIT a partir de la reforma institucional de la que fue objeto en 1992.

---

<sup>71</sup> Transitorias de las Reglas para el Otorgamiento de Créditos para los Trabajadores del INFONAVIT publicadas el 20 de octubre de 1992.

### 3.2.1. CÁLCULO DE LA PUNTUACIÓN

Es importante analizar detenidamente el cálculo de la puntuación, ya que este es el primer paso que los trabajadores deben llevar a cabo para poder acceder, en su caso, a un crédito del INFONAVIT. Debemos tomar en cuenta que la mayoría de los trabajadores, y especialmente los de menores recursos, cuentan con pocos elementos para entender algunos de los términos utilizados en el mismo. Esto, junto con las operaciones matemáticas que deben realizar, hacen de este cálculo algo que puede ser perfeccionado para una mejor comprensión por parte de los solicitantes del crédito.

Los factores que intervienen para el cálculo de la puntuación de cada trabajador son:

- Capacidad de pago.
- Edad.
- Saldo de la subcuenta de vivienda del SAR.
- Número de bimestres de aportación a favor del trabajador.
- Número de dependientes económicos.

Para llevar a cabo este cálculo, el trabajador debe llenar un formato específico denominado Hoja para la Determinación de la Puntuación. Este consta de tres columnas: en la primera, factores de calificación, se definen los datos básicos que el trabajador debe anotar; en la segunda, cálculo de la puntuación, se definen los puntajes derivados de los datos anteriores; y la tercera, documentación que debe anexarse, contiene la lista de documentos que el derechohabiente debe presentar al alcanzar la puntuación, para tramitar su crédito.<sup>72</sup>

Los documentos y datos básicos a los que nos referimos son los siguientes:

- Aviso de modificación salarial. Mediante éste, el patrón informa al Seguro Social (IMSS) sobre el salario diario integrado que percibe el trabajador. Este documento se actualiza cada vez que hay modificación en las percepciones, y en

---

<sup>72</sup> Para esta explicación se consultó a la plantilla de orientadores de la Oficina de Orientación y Seguimiento de la Gerencia de Orientación y Promoción Social del INFONAVIT, en las oficinas del Edificio Sede "Luis Donaldo Colosio".

caso de que el trabajador no cuente con él puede solicitar una constancia al patrón donde se señale su salario diario integrado.

- Todos los comprobantes del SAR o los estados de cuenta emitidos por la institución bancaria que maneje la cuenta individual del trabajador. Estos documentos permitirán saber cuánto se ha aportado, a favor de él, a la subcuenta de vivienda del trabajador, durante cada bimestre.
- Estado de cuenta del fondo de ahorro. Este documento lo pide el trabajador en las oficinas del INFONAVIT y en él se indican las empresas en las que ha trabajado el derechohabiente, que han hecho aportaciones a su favor. Este formato contempla las aportaciones hechas a partir de 1972 hasta el primer bimestre de 1992 y contiene la sumatoria de bimestres aportados a favor del trabajador durante este período.

El primer paso para llevar a cabo este cálculo es anotar la edad, el salario mínimo diario de la localidad (del lugar donde trabaja el derechohabiente), el salario diario integrado que percibe, para dividirlo entre el de la localidad y saber cuántas veces salario mínimo diario percibe el trabajador. Posteriormente con la edad y con el equivalente en veces salario mínimo diario se consultarán las tablas de puntuación y se localizará donde se crucen estos dos datos, ya que las tablas de puntuación definen un número de puntos conforme a la edad y las veces salario mínimo que percibe el trabajador. Así se obtiene el primer factor de puntuación.

El segundo paso requiere de dividir el saldo del trabajador en la subcuenta de vivienda, es decir lo que han aportado a favor de él a partir de marzo de 1992, entre el salario mínimo mensual de la localidad para obtener el equivalente en veces salario mínimo mensual, y así se accede al segundo factor de puntuación.

El tercer paso es la suma de los bimestres aportados a favor del trabajador desde la fundación del Instituto en 1972 hasta el primer bimestre de 1992 y los bimestres aportados desde el segundo bimestre de 1992 a la fecha, correspondientes al SAR. Teniendo el total de bimestres se divide entre dos y se obtiene así el tercer factor de puntuación.

Con la suma de los tres factores de puntuación se obtiene una suma parcial a la que se le aumenta el 10 por ciento por cada dependiente económico que tenga el trabajador, pero solamente hasta un 30 por ciento. Es decir que si el trabajador tiene tres dependientes se aumentará un 30 por ciento, si tiene dos un 20 por ciento, si tiene uno un 10 por ciento, si no tiene dependientes el resultado de la suma parcial será su puntuación. En caso de que tenga más de tres dependientes ya mencionamos que únicamente se aumentará un 30 por ciento.

Durante el periodo en que ocupó la Dirección General el Lic. José Francisco Ruiz Massieu, entre el 2 de abril de 1993 y el 12 de mayo de 1994 se llevaron a cabo reformas a las Reglas para el Otorgamiento de Créditos. El 15 de noviembre de 1993 entraron en vigor y con ellas se da beneficio a los trabajadores que tienen terreno propio, debidamente escriturado e inscrito en el Registro Público de la propiedad, y a los que cuentan con un contrato de arrendamiento con opción a compra, con vigencia mínima de un año, para que se les otorgue un veinte por ciento adicional de puntuación, para facilitarles alcanzarla.

Entonces, los trabajadores que presentan esta característica deberán anotar en el espacio correspondiente que viene en la contraportada de la hoja para la determinación de la puntuación y aumentar un veinte por ciento a la puntuación que obtuvieron y que anotaron en la portada del formato.

Como se mencionó al inicio de este punto, este sistema de cálculo es difícil para el trabajador, y más si se toma en cuenta que se ideó como un sistema de autocalificación. Más adelante se abordaran de manera específica los problemas y complicaciones más constantes del mismo.

### **3.3 SISTEMA DE SUBASTAS DE FINANCIAMIENTO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE CONJUNTOS HABITACIONALES.**

Fomentar la construcción de conjuntos habitacionales es otro de los fines de la reforma, por tal motivo es importante conocer el mecanismo que el INFONAVIT ha definido para alentar entre los constructores la dotación de viviendas a derechohabientes del Instituto.

El 29 de septiembre de 1992 el Consejo de Administración del INFONAVIT convocó a sus integrantes a la sesión extraordinaria número 477 para el día siguiente. En ésta se sometieron a consideración y se aprobaron algunas reglas y reformas, entre las que se encontraban las "Reglas a que se someterán las subastas de financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales".<sup>73</sup>

Estas reglas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 19 de octubre de 1992, y con ellas se definió el nuevo sistema para las subastas de financiamiento. A continuación resumiremos el contenido de las reglas:

Las reglas se dividen en seis grandes apartados.

#### 1. Definiciones.

En este rubro se define lo que se entenderá en las reglas por:

Anteproyecto, constructores, derechohabientes, INFONAVIT, postores, promoción de vivienda, promotor de vivienda sindical y no sindical y proyecto ejecutivo.<sup>74</sup>

#### 2. Procedimientos de las subastas de financiamiento.

El Instituto publicará las convocatorias de las subastas de financiamiento, mismas que quedarán a disposición de los postores, a partir del día hábil inmediato siguiente a aquél en que se efectúe su publicación. Las convocatorias contendrán entre otros los siguientes datos:

---

<sup>73</sup> CONSEJO DE ADMINISTRACION. Sesión Número 477, Extraordinaria, 29 de septiembre de 1992.

<sup>74</sup> Ver glosario de términos

- a) El porcentaje del valor de la vivienda el cual podrá comprender la adquisición y urbanización del terreno.
- b) Las áreas geográficas en las cuales deberán construirse.
- c) El número de viviendas a construirse.
- d) Las categorías de las viviendas en términos de valor máximo.
- e) El monto del financiamiento y plazo de pago.
- f) La tasa de interés mínima así como la máxima.
- g) El monto de la primera disposición del financiamiento.
- h) El monto de la cuota de inscripción y forma de pago de la misma.
- i) Las características de las garantías de los postores y forma de devolución al concluir la subasta.

Los postores podrán participar en una misma subasta, presentando varias posturas relacionadas a diversos montos de financiamiento que se encuentren referidos a diversos anteproyectos. Las posturas se expresarán en términos de tasa de interés anual que cada postor ofrezca pagar al INFONAVIT por el financiamiento. Los contratos de apertura de crédito se elaborarán de conformidad con el modelo que para tal efecto apruebe el H. Consejo de Administración.

La tasa de interés mínima no podrá ser inferior a la estimación del costo porcentual promedio de captación (CPP) que publique el Banco de México, dichas posturas deberán entregarse en sobre cerrado a más tardar en la fecha y hora que al efecto se indique en la convocatoria respectiva y serán válidas únicamente en la subasta en la que se presenten.

En la convocatoria se señalará el lugar, fecha y hora para la celebración del acto de apertura de los sobres, al que asistirán además de los funcionarios del INFONAVIT, un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otro de la

Comisión Nacional Bancaria. Asimismo, podrán acudir dos personas designadas por cada uno de los sectores que integran el Consejo de Administración. Las posturas se ordenarán de la más alta a la más baja en función de la tasa de interés anual que cada postor ofrezca pagar.

El monto total de financiamiento de cada subasta será asignado de conformidad con las posturas más altas y continuando en orden descendente hasta agotar el monto total. El INFONAVIT se reserva el derecho de declarar desierta la subasta en el momento en que se percate de la colusión de postores. En todas las sesiones en que se efectúe la apertura y asignación de financiamiento se levantará un acta.

Los resultados se darán a conocer por escrito a cada postor a partir del segundo día hábil inmediato siguiente al de la subasta, publicándose además en uno de los diarios de mayor circulación en el país. Los fallos serán definitivos e inapelables. En caso de inconformidad contra los resultados de la subasta, los postores podrán presentar su queja ante la Comisión de Vigilancia del INFONAVIT.

### 3. Firma del contrato y otorgamiento de garantías.

Los financiamientos se documentarán mediante contratos de apertura de crédito con garantía hipotecaria o fiduciaria, por lo que se ha determinado un procedimiento para su formalización, de la siguiente manera:

a. El día que el INFONAVIT notifique al postor que le fue asignado el financiamiento, le entregará dos ejemplares del contrato que formalizará el otorgamiento de dicho crédito.

b. El postor tiene la obligación de entregar dentro de los 180 días naturales siguientes a la firma del contrato el proyecto ejecutivo, así como una póliza de daños a favor del INFONAVIT que cubra entre otros, los siniestros de incendio, terremoto, explosión, derrumbe e inundación.

c. La fianza para garantizar la correcta aplicación del anticipo que reciba, estará vigente hasta que se amortice el financiamiento correspondiente.

### 4. Ejercicio de los financiamientos.

El postor podrá ejercer el financiamiento a partir del décimo día hábil inmediato siguiente a aquél en que entregue el proyecto ejecutivo al INFONAVIT y deberá iniciar la construcción de las viviendas dentro de un plazo de 30 días naturales a partir de la fecha en que el INFONAVIT haya aprobado el proyecto ejecutivo.

#### 5. Disposiciones finales.

En este capítulo se prevén dos supuestos para que el postor pueda proceder a la venta de las viviendas:

- 1) Habitaciones correspondientes a promociones de vivienda, y
- 2) Habitaciones no correspondientes a promociones de vivienda.

En el primero las viviendas construídas con los financiamientos, serán vendidas invariablemente a derechohabientes mencionados en las promociones de vivienda, que hayan recibido previamente asignación de crédito del INFONAVIT, a un precio no mayor al valor establecido en las convocatorias correspondientes.

En el segundo, las viviendas construídas con los financiamientos se enajenarán invariablemente a derechohabientes del INFONAVIT a un precio no mayor al valor establecido en la convocatoria correspondiente.

Asimismo, en este apartado se contempla un rubro de disposiciones comunes que señala que si el postor no concluye las viviendas dentro del plazo pactado en el contrato, pagará al INFONAVIT, en adición a los intereses previstos en el contrato respectivo, intereses a la sobretasa de interés anual no menor que corresponda conforme a lo siguiente:

- a) Si el retraso es entre uno y treinta días, una décimasexta parte de la tasa ordinaria del financiamiento.
- b) Si el retraso es entre treinta y un días y sesenta días, una octava parte de la tasa ordinaria de financiamiento.

c) Si el retraso es de sesenta y un días en adelante, una cuarta parte de la tasa ordinaria de financiamiento.

El Comité de Análisis de Anteproyectos, estará integrado en forma tripartita por seis miembros designados por el Consejo de Administración en la forma siguiente: dos a propuesta de los representantes del Gobierno Federal, dos a propuesta de los representantes de los trabajadores y dos a propuesta de los representantes patronales. Sesionará cada vez que sea necesario en función de las subastas y será quien propondrá al INFONAVIT la aprobación o rechazo de los anteproyectos.

#### 6. Disposiciones transitorias.

En las disposiciones transitorias se definió que las reglas entrarían en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, quedando abrogadas, con esto, las "Reglas a que se someterán las Promociones de Vivienda" publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1978.

Este sistema de subastas permite que los constructores tengan un alto margen de seguridad en la clientela que comprará las viviendas construidas, es decir, que el INFONAVIT dotará de derechohabientes para adquirirlas y el constructor las proporcionará, con el financiamiento institucional, a precios razonables.

### 3.4. PAQUETES DE VIVIENDA EN LÍNEA II

La importancia del sistema de paquetes de vivienda en línea II es que los constructores cuenten con un gran número de compradores potenciales, aún sin haber recibido financiamiento del INFONAVIT para la construcción de las viviendas.

Por lo anterior, durante la administración del Licenciado José Francisco Ruiz Massieu se definió este sistema para promover entre los constructores la presentación de proyectos habitacionales.<sup>75</sup>

Con esta medida se permitiría la creación de una bolsa de vivienda que garantizara, por una parte, a los trabajadores derechohabientes la posibilidad de contar con diversas alternativas para seleccionar, conforme a sus necesidades y posibilidades la vivienda de su conveniencia y, por la otra, a constructores reducir los riesgos de su inversión, facilitándoles la colocación de sus viviendas a personas acreditadas por el INFONAVIT. Este tipo de paquetes pretende vincular la demanda con la oferta de vivienda e incrementar el parque habitacional.

El Consejo de Administración del INFONAVIT aprobó el 16 de junio de 1993 el "Instructivo de presentación, evaluación y aprobación de los paquetes de vivienda en Línea II" y posteriormente el 13 de octubre de 1993 aprobó diversas reformas y adiciones a dicho instructivo.<sup>76</sup>

A continuación explicaremos este instructivo que rige la presentación, evaluación y aprobación de los paquetes de vivienda que sean presentados al Instituto por constructoras para su colocación en venta a los derechohabientes del mismo.

Las definiciones manejadas en este instructivo son:

Derechohabientes, acreditados, paquetes de vivienda, colocación de paquetes de vivienda, cédula de presentación de paquetes de vivienda en Línea II, oferente, comité interno, secretaría técnica.

---

<sup>75</sup> CONSEJO DE ADMINISTRACION. Sesión Número 492, 16 de junio de 1993.

<sup>76</sup> CONSEJO DE ADMINISTRACION. Sesión Número 499, 13 de octubre de 1993.

El Consejo de Administración aprobará la publicación de la invitación para que los oferentes interesados den información sobre los paquetes de vivienda. Dicha invitación se publicará en dos periódicos de mayor circulación a nivel nacional y en dos en cada entidad federativa correspondiente.

Estos paquetes deberán ajustarse a los criterios establecidos en la invitación, atendiendo las necesidades económicas y sociales de los derechohabientes y, por otra parte, cumplir las condiciones y requisitos financieros, urbanísticos y arquitectónicos para la construcción de viviendas y su precio deberá ser acorde con los montos de crédito aprobados por el Consejo de Administración para los trabajadores.

La Secretaría Técnica del Comité Interno de Análisis de Operaciones del INFONAVIT y las Delegaciones, entregarán las bases de participación y las cédulas de presentación de paquetes de vivienda en Línea II a las oferentes interesados, quienes al aceptar la invitación tendrán que llenar las cédulas de presentación y entregarlas dentro del término señalado en la invitación.

Posteriormente, la Secretaría Técnica revisará las propuestas, verificando que estén completas, en cuanto a requisitos solicitados y la sellará de recibido y les asignará un número de registro con la fecha de presentación.

El Comité Interno de Análisis de Operaciones será integrado por los titulares de las Subdirecciones Financiera, Jurídica y Técnica; de la Coordinación General de Delegaciones y de la Contraloría Interna; y evaluará las propuestas presentadas por los oferentes y contará con una Secretaría Técnica cuyo titular será designado por el Director General.

La Secretaría Técnica integrará un banco de información sobre los paquetes disponibles, mismo que actualizará permanentemente y lo pondrá a disposición de las áreas de crédito, para informar oportunamente a los trabajadores acreditados. Además, junto con las Delegaciones deberá emitir una opinión en un plazo de diez días hábiles respecto a la viabilidad de los paquetes de vivienda y su apego a los criterios del Instituto. A través de las Delegaciones también deberá recabarse la opinión de las Comisiones Consultivas Regionales correspondientes.

El Comité interno dictaminará la procedencia de las propuestas atendiendo a la calidad, costos de vivienda, tiempo de entrega, así como a los recursos disponibles para otorgar créditos en Línea II en la localidad correspondiente. Después rendirá a la Dirección General su opinión, para que ésta a su vez la someta a la Comisión del Consejo de Administración designada al efecto, quien emitirá un dictamen al pleno del propio consejo.

Un punto novedoso que presenta ese instructivo es que el oferente puede solicitar al Comité Interno la venta de la reserva territorial del INFONAVIT para la construcción de vivienda, debiendo acompañar la constancia que expide la Delegación correspondiente del predio de que se trate siempre y cuando el mismo cuente con la autorización del uso del suelo, densidad de vivienda autorizada y la certificación de dotación de servicios.

Para poder efectuar la compra-venta, deberá ser autorizada por el Consejo de Administración quien celebrará un contrato preparatorio, a la firma del cual el oferente deberá cubrir al Instituto el 90% del precio del terreno. Mientras el 10% restante se cubrirá al formalizar la operación. Dicho saldo causará un interés equivalente a la tasa que resulte de aplicar el factor de 1.35 del costo porcentual promedio de captación de gente, a partir del contrato preparatorio y hasta que se efectúe el pago total al INFONAVIT.

Si el paquete de vivienda es aprobado por el Consejo de Administración, la Secretaría Técnica solicitará al oferente información complementaria que se requiera conforme a los instructivos para la formalización del contrato, que deberá celebrarse dentro de los diez días naturales siguientes a la notificación de aprobación.

Al firmar el contrato, el oferente, entregará al Instituto una fianza para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas, equivalente al 2% del precio de la totalidad de las viviendas ofrecidas en venta y se cancelará cuando todas ellas sean transmitidas en propiedad a los trabajadores acreditados, previa autorización del INFONAVIT.

El oferente entregará las viviendas a los trabajadores acreditados del INFONAVIT a través de instrumentos que de común acuerdo pacten él y el acreditado. Y por otra parte el INFONAVIT entregará a solicitud del oferente en un plazo no mayor de diez

días hábiles la relación de la totalidad de los acreditados en la localidad de que se trate, que deseen adquirir vivienda, con el fin de que el oferente pueda convenir con ellos la entrega de los inmuebles.

En caso que en algunos paquetes no existan derechohabientes del INFONAVIT que conforme a las Reglas para el Otorgamientos de Créditos hayan alcanzado la puntuación para obtener un crédito, y que estén interesados en adquirir las viviendas, el Consejo de Administración, a solicitud del oferente podrá autorizar excepcionalmente que las viviendas se vendan a derechohabientes que tengan una calificación menor a la requerida para la localidad de que se trate, únicamente si los paquetes utilizan predios de la reserva territorial del INFONAVIT.

Los acreditados podrán pactar con el oferente anticipos o pagos parciales que deban cubrirse antes de la terminación de la vivienda y su entrega al adquirente con cargo al crédito asignado, conforme a lo siguiente:

- El acreditado comunicará al INFONAVIT que ha convenido con el oferente el pago de parcialidades.
- El oferente deberá haber suscrito con el acreditado el contrato correspondiente en los formatos establecidos por el Instituto;
- Cuando la obra ejecutada presente un avance cuando menos del 50%,
- El oferente tendrá que informar al Instituto con dos meses de antelación a la fecha que requiera el primer pago parcial, que ha celebrado contrato con el acreditado.

El INFONAVIT, antes de un mes, entregará al oferente el modelo de contrato de promesa de compra-venta que deberá suscribir con los acreditados, en el cual se establezca la autorización al Instituto, a nombre y por cuenta del acreditado pagos parciales o anticipos a cuenta del precio de la vivienda. El Consejo de Administración fijará el porcentaje sobre el precio total de venta ofrecido, en ministraciones iguales, cubriéndose la última una vez alcanzado, al menos, el 90% de avance en la construcción de la vivienda.

El oferente constituirá a favor del INFONAVIT garantía hipotecaria respecto de los pagos parciales o anticipos que reciba. El INFONAVIT podrá aceptar que dicha garantía hipotecaria sea el segundo lugar cuando el oferente haya obtenido financiamiento bancario para la edificación de las viviendas y hubiere constituido garantía hipotecaria, en primer lugar, a favor del Banco. Una vez que el acreditado ejerza la totalidad del crédito otorgado se procederá a constituir hipoteca en primer lugar a favor del Instituto.

El oferente se comprometerá a formalizar la enajenación de las viviendas a los acreditados al precio ofrecido, en un plazo no mayor de 60 días naturales contados a partir de que se de aviso al INFONAVIT y al trabajador de que están a su disposición las viviendas. Asimismo deberá entregar al INFONAVIT la documentación indispensable para transmitir la propiedad de la vivienda a los acreditados. El INFONAVIT, una vez integrados los expedientes respectivos, comunicará al oferente el lugar y fecha en que se formalizarán los créditos, liquidando a la firma de los instrumentos correspondientes, el monto de los créditos que hayan sido asignados a los trabajadores, o en los casos en que se otorguen anticipos, los saldos correspondientes.

Por otra parte, el oferente podrá proponer al instituto los despachos externos encargados de la titulación, formalización e inscripción de los instrumentos privados correspondientes.

En caso de que algunas de las viviendas no puedan ser entregadas a los acreditados, por causas no imputables al oferente, en un plazo de 30 días naturales contados a partir de su terminación, estas las podrá vender libremente, salvo en los casos de que se trate de viviendas construidas en reserva territorial del INFONAVIT ya que estas deberán ser, invariablemente, vendidas a acreditados del instituto.

En el supuesto de que el oferente pretenda vender la viviendas a un precio superior al ofrecido, independientemente de la responsabilidad en que incurra, deberá cubrir al INFONAVIT, como pena convencional, una suma equivalente a la diferencia entre el precio ofrecido y el precio al que pretenda venderlas. Asimismo en el supuesto de que el oferente se niegue a enajenar las viviendas a los acreditados en los plazos señalados en los contratos respectivos, siempre y cuando no se hayan construido en reserva territorial del INFONAVIT, tendrá que cubrir al Instituto, como pena

convencional, el equivalente al 10% de las viviendas que se nieguen a enajenar a los acreditados.

Como podemos apreciar los paquetes de vivienda en línea dos son una alternativa para que los constructores, sin requerir financiamiento del INFONAVIT, edifiquen vivienda de interés social dirigida específicamente a los derechohabientes del INFONAVIT, más aún tomando en cuenta la disposición del Instituto para venderles reserva territorial que en años anteriores se adquirió con el fin de contar con buenos terrenos para levantar conjuntos habitacionales.

### **3.5. PAQUETES DE VIVIENDA EN LÍNEA III**

Existe otra modalidad para facilitar el acceso a los créditos que otorga el INFONAVIT, en la que se beneficia a los trabajadores que cuentan con un terreno en propiedad. Con las reformas a las Reglas para el Otorgamiento de Crédito a los trabajadores derechohabientes del INFONAVIT, del 13 de octubre de 1993, se aumenta en un 20% la puntuación obtenida por los trabajadores que deseen un crédito para la construcción de vivienda en terreno de su propiedad.<sup>77</sup>

Sin embargo, con el propósito de abaratar el costo de construcción en beneficio de los trabajadores acreditados el instructivo para la presentación y aprobación de paquetes de vivienda en línea III, tiene como fin fomentar el ejercicio de los créditos en línea III en forma conjunta, para desarrollar conjuntos habitacionales en terrenos que previamente hayan sido adquiridos también en forma conjunta por trabajadores derechohabientes.

Lo anterior en virtud de que se ha percibido que en algunos casos diversos grupos de trabajadores derechohabientes han obtenido terrenos en donación o con precios inferiores a los del mercado provenientes de las empresas o de los Gobiernos Estatales, dentro del marco del programa nacional de vivienda. Esto facilita, debido a las reformas en las Reglas de Crédito, la construcción de sus viviendas y el ejercicio del crédito de manera conjunta.

A continuación resumiremos el instructivo correspondiente que fue aprobado, durante la administración del Lic. José Francisco Ruiz Massieu, en la Sesión número 503 del 23 de febrero de 1994, por el Consejo de Administración, mediante el acuerdo número 43315:

Los paquetes de vivienda en línea III, son integrados por trabajadores derechohabientes del INFONAVIT que decidan ejercer sus créditos individuales en forma conjunta, siendo condición indispensable que obtengan, individualmente también, la puntuación mínima requerida por el Instituto para obtener un crédito.

---

<sup>77</sup> INFONAVIT. Instructivo para la presentación de paquetes de vivienda en línea III.

Para solicitar estos créditos en paquete, los derechohabientes deberán acreditar la propiedad del terreno mediante escritura pública inscrita en el Registro Público de la Propiedad o, en su caso, demostrar que son titulares sobre los derechos fideicomisarios de terreno, mismo que deberá estar libre de gravámen y limitación de dominio.

Estos paquetes deberán proponerse bajo cualquiera de los dos siguientes supuestos:

- a) Un grupo determinado de derechohabientes del INFONAVIT que alcanzaron la puntuación a la fecha de la presentación de la solicitud de crédito, que son propietarios de un terreno, por compra-venta, donación, permuta, etc.
- b) Un grupo de derechohabientes del INFONAVIT que ya alcanzaron la puntuación a la fecha de presentación de la solicitud de crédito, que aún no es propietario del terreno, pero que individualmente son titulares de derechos fideicomisarios sobre el mismo, aún cuando en el momento de la presentación de la solicitud se encuentren en proceso de inscripción en el Registro Público de la Propiedad los derechos mencionados o el fideicomiso correspondiente se encuentre sujeto a condición suspensiva.

Los trabajadores interesados presentarán, directamente o a través de su representante, un proyecto de paquete de vivienda en línea III. En el segundo de los casos deberá acreditarse la representación otorgada por cada uno de los trabajadores, mediante carta poder otorgada ante dos testigos.

Los pasos que deberán seguirse para la presentación de proyectos son los siguientes:

- a) Los trabajadores o su representante deberán presentar un terreno de su propiedad o, como ya se mencionó, sobre el cual tengan derechos fideicomisarios, en el que sea factible construir viviendas, el proyecto urbano y arquitectónico, las factibilidades de servicios y el estudio de inversión.
- b) El Comité Interno de Análisis del INFONAVIT, dictaminará la procedencia de las propuestas, considerando calidad y costos de vivienda, tiempo entrega, y, por otra

parte, los recursos disponibles para el otorgamiento de créditos en línea III de la localidad de que se trate.

c) El Comité Interno rendirá a la Dirección General su opinión técnica sobre los paquetes, y esta a su vez, los someterá a la Comisión del Consejo de Administración designada para tal efecto, la que emitirá un dictamen al pleno del propio Consejo.

En caso de que la propuesta se refiera a un grupo de trabajadores titulares de derechos fideicomisarios sobre el terreno, el fideicomiso irrevocable traslativo de dominio deberá contener los siguientes elementos mínimos.

- Fideicomitente: el propietario del terreno.
- Fideicomisario: los trabajadores derechohabientes del INFONAVIT debidamente identificados.
- El Fiduciario: deberá ser instruído para otorgar hipoteca en primer lugar, a favor del INFONAVIT respecto de el o los inmuebles materia del fideicomiso. Con el fin de garantizar los créditos en línea III a ser otorgados.

También en el caso de que se trate de fideicomiso éste deberá comprender funciones de administración tales como recibir las ministraciones de los créditos, celebrar cualquier tipo de contrato inherente al negocio fiduciario, como los de obra a tiempo y costo determinado, de supervisión de obra y control de calidad, , entre otros, para los cual, los fideicomisarios deberán aceptarlo expresamente.

Es responsabilidad del fiduciario tomar las decisiones y adoptar las medidas que garanticen el adecuado y oportuno cumplimiento de los contratos que celebre. Constituído el fideicomiso, los trabajadores relacionados en la propuesta procederán a integrar sus expedientes en crédito y presentarán la documentación ante el INFONAVIT, quien emitirá, en su caso, la Carta de Asignación de Crédito para cada una de las solicitudes presentadas. Una vez entregadas las Cartas de Asignación la fiduciaria procederá a celebrar con la compañía constructora propuesta por los trabajadores acreditados un contrato de obra a tiempo y costo determinado mismo que deberá contemplar una garantía suficiente para el cumplimiento de obligaciones contractuales, principalmente en cuanto a calidad, fechas de terminación y entrega se

refiere. La constructora deberá desarrollar el proyecto ejecutivo de obra y obtener los permisos y licencias. Por su parte, el representante de los trabajadores integrará los expedientes (crédito y técnico jurídico) y los entregará al INFONAVIT, quien después de emitir la dictaminación elaborará los contratos individuales de otorgamiento de crédito y se constituirá la garantía hipotecaria a favor del INFONAVIT.

Ya que se otorgaron la totalidad de los créditos y que cuenten con la Carta de Asignación correspondiente, la fiduciaria tramitará el pago de la primera ministración para el inicio de la obra. El INFONAVIT verificará y autorizará contra avance de obra las ministraciones solicitadas por la fiduciaria, a las que se les aplicará una carga financiera equivalente a la tasa de interés que le corresponda al trabajador conforme a lo establecido en las Reglas para el Otorgamiento de Crédito.

Al terminarse la obra la constructora entregará las viviendas terminadas a la fiduciaria para que las entregue y a través de Notario Público las escriture a los fideicomisarios, constituyendo en esa operación hipotecas en primer lugar a favor del INFONAVIT por cada una de las viviendas, consumado esto, se dará por extinguido el fideicomiso.

El INFONAVIT expedirá el aviso de retención de descuentos para que se inicie la recuperación de los créditos cuando se haya entregado la última ministración de los créditos individuales o a más tardar en la fecha prevista para la terminación de las obras, en el contrato.

La fórmula de paquetes de vivienda en línea III es una modalidad novedosa para fomentar la construcción de vivienda y esta depende en gran manera de la organización de trabajadores derechohabientes, quienes deberán solicitar a sus representantes sindicales la exploración de alternativas que les permitan acceder a este sistema.

### **3.6. CRÉDITOS OTORGADOS**

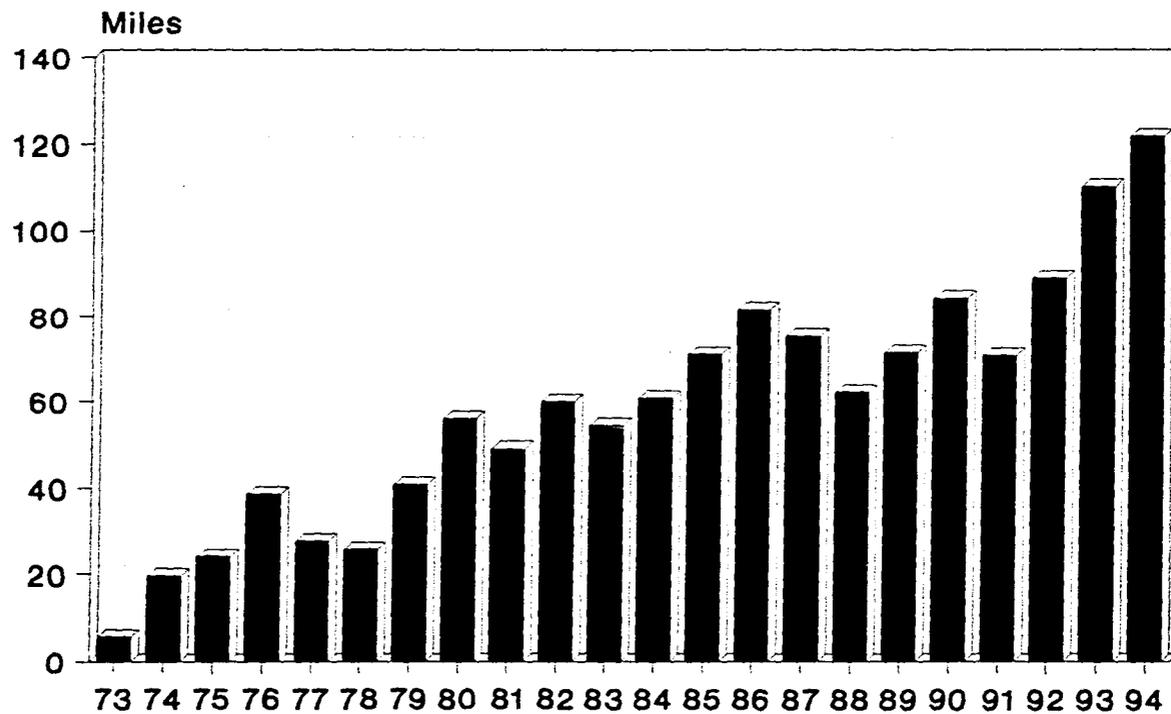
En el siguiente anexo se presenta información que se considera conveniente incluir para tener una visión rápida y cuantitativa, del funcionamiento del INFONAVIT.

Con base en datos obtenidos en la Coordinación de Evaluación y Planeación del INFONAVIT fueron elaborados los siguientes cuadros, estadísticas y gráficas, en los que destaca, entre otras cosas, que para 1994 y durante sus 22 años de vida el Instituto ha otorgado un millón, 300 mil 524 créditos habitacionales a derechohabientes.

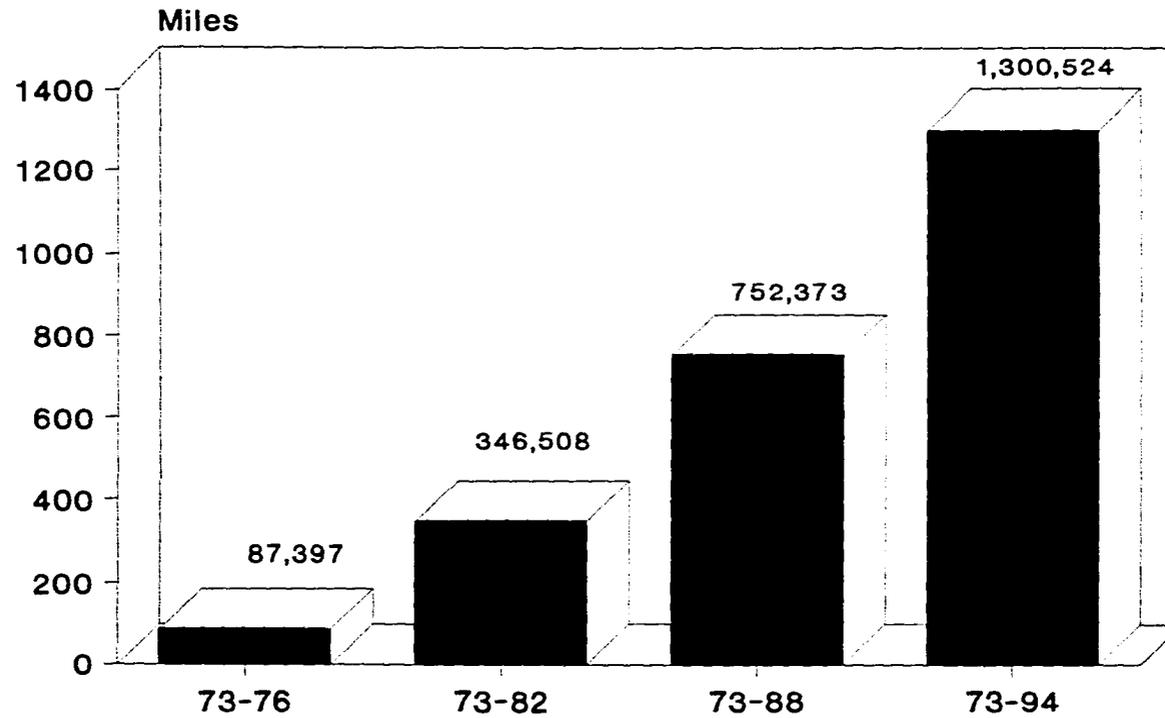
**EJERCICIO DE CREDITOS  
1973-1994**

<b>AÑO</b>	<b>CREDITOS</b>	<b>VARIACION</b>	<b>SEXENIO</b>	<b>CREDITOS</b>	<b>Porcentaje respecto al total</b>
1973	5,471				
1974	19,467	255,8			
1975	23,826	22,4			
1976	38,633	62,1	1973-76	87,397	6,7
1977	27,596	-28,6			
1978	25,617	-7,2			
1979	40,912	59,7			
1980	56,007	36,9			
1981	49,024	-12,5			
1982	59,955	22,3	1977-82	259,111	19,9
1983	54,486	-9,1			
1984	60,884	11,7			
1985	71,134	16,8			
1986	81,577	14,7			
1987	75,475	-7,5			
1988	62,309	-17,4	1983-88	405,865	31,2
1989	71,553	14,8			
1990	84,284	17,8			
1991	70,885	-15,9			
1992	89,094	25,7			
1993	110,335	23,8			
1994	122,000	10,6	1989-94	548,151	42,1
<b>Total</b>	<b>1,300,524</b>			<b>1,300,524</b>	<b>100,0</b>

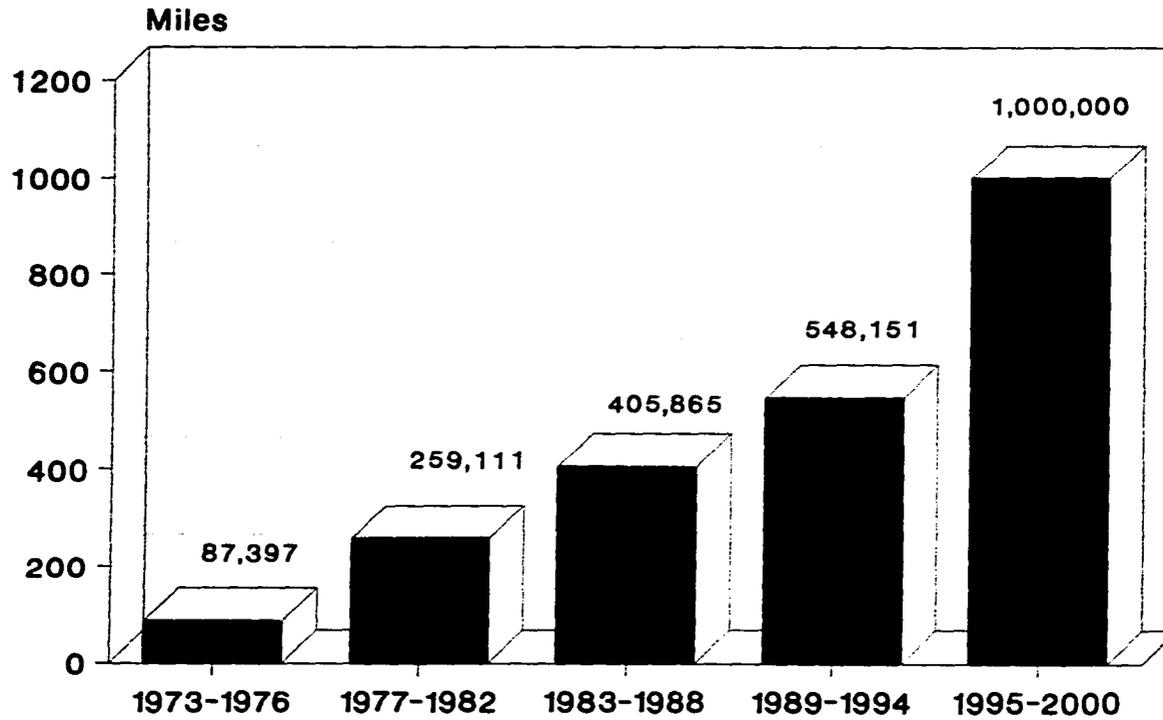
# CREDITOS OTORGADOS POR EL INFONAVIT 1973-1994



## EJERCICIO DE CREDITOS 1973-1994 ACUMULADO A FIN DE SEXENIOS



# CREDITOS OTORGADOS 1973-1993 / 1994-2000\*



•Estimado

## CONCLUSIONES

A continuación, y aunque podría parecer algo repetitivo, se mencionan, a manera de resumen, conclusiones específicas de gran importancia respecto a los intentos que desde el México prehispánico hasta fines de los años setenta se llevaron a cabo para tratar de enfrentar el aspecto habitacional.

A pesar de que la Constitución de 1917 fue bastante clara y generosa en el reconocimiento de los derechos que asistían a la clase obrera para acceder a la vivienda, la fracción XII del Artículo 123 fue, durante más de 50 años incumplida, es decir, una "ley muerta".

Por otra parte, los intentos anteriores a la definición del 123 constitucional fueron solo eso: intentos. Esto tomando en cuenta desde los antecedentes más remotos, tales como la promulgación en 1875 del "Bando sobre el trabajo de los peones de las Haciendas", hasta las leyes, decretos y reglamentos de los estados de la República que abordaron el problema de la vivienda a principios del siglo XX.

En cuanto al México prehispánico la vivienda no se manifestaba como un problema, ya que la capacidad de cada familia para construir su vivienda y la disponibilidad de tierras influyeron para que los habitantes tuvieran habitación.

Durante el México colonial se definieron algunas disposiciones relacionadas con la vivienda, sin embargo, también se trató como en otros casos, de simples enunciados que no se cumplían cabalmente. La hacienda, como sistema de producción ofreció habitación y alojamiento a los trabajadores (peones), aunque estos vivían cargando deudas permanentes con el hacendado, lo que originaba el aseguramiento de la mano de obra barata y la explotación.

Nuevamente, en el México independiente, aparecen reglamentos y disposiciones relacionadas con la habitación para los trabajadores, incluso en la aventura imperialista promovida por los conservadores, se promulgaron leyes sumamente adelantadas para esos tiempos, que también se caracterizaron por ser incumplidas y hechas a un lado.

Al llegar al siglo XX y con el establecimiento del Congreso Constituyente en 1916, es el momento en el que la discusión sobre la problemática habitacional, incluida dentro de la problemática laboral en general, hace su aparición de una manera más contundente. Esto también fue promovido por las legislaciones estatales, mismas que ya incluían en sus textos reglamentaciones sobre el tema.

Es conveniente mencionar que la definición de la fracción XII del artículo 123 de la Constitución de 1917, si bien parecía un gran adelanto y una victoria para los trabajadores, no resultó así en virtud de ser incumplida por los patrones, por lo tanto no influyó en el bienestar de ellos. También, la promulgación de la Ley Federal del Trabajo en 1931 debía producir un avance significativo para enfrentar la problemática habitacional, pero al igual que los intentos anteriores, fue infructuoso.

Un aspecto que pudo haber influido directamente a partir de la promulgación del documento constitucional en 1917 y hasta finales de la década de los sesenta para que las leyes no fueran cumplidas, en cuanto al aspecto habitacional se refiere, es que el movimiento obrero organizado también tenía otros aspectos que atender y que consideraban prioritarios. En efecto, las centrales tenían como principal objetivo fortalecerse e ir aglutinando cada vez a más trabajadores y organizaciones locales y absorbiendo a otras independientes.

Los trabajadores mexicanos adoptaron como estrategia aliarse al Estado para enfrentar sus problemas, entre ellos el habitacional. Así, con este fin surgirían en la década de los treinta algunas opciones para enfrentarlo, tales como son los casos de Fondo de Habitaciones Populares dentro del Banco de Obras, creado en 1933, o el del Departamento del Distrito Federal, que inició construcción de vivienda popular en 1934. Estos intentos beneficiaron a sectores medios de la población urbana, mientras que el grueso de la población, los obreros, todavía no eran atendidos.

Las acciones del Estado respondían a exigencias concretas de algunos sindicatos, pero para los años cincuenta ocurren algunos cambios significativos, ya que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos imprime más fuerza a sus programas habitacionales y en 1954 se constituye el Fondo de las Habitaciones Populares, mientras que el Instituto Mexicano del Seguro Social construía entre 1956 y 1962 trece conjuntos habitacionales que comprendían alrededor de 10 mil viviendas para rentarlas a trabajadores.

En 1954 se creó el Instituto Nacional de Vivienda, y en 1955 se inició la construcción de vivienda para los militares. En 1958, PEMEX, empezó la construcción de habitaciones para sus trabajadores.

En resumen, todas estas acciones, posteriores a la promulgación de la Constitución de 1917 fueron atendiendo problemáticas de vivienda bien específicas y con ellas se benefició en su mayoría a sectores medios de la población, dejándose por un lado y "pendientes" los obreros del país, quienes eran la mayoría.

El sector obrero empezó a presionar fuertemente a finales de los años sesenta para tener mejores condiciones de vida, y entre los problemas que enumeraban se encontraba el de la vivienda para los trabajadores. Esto originó uno de los pasos más importantes del Estado para encarar esta demanda. El gobierno designó una comisión para que elaborara el Proyecto de la nueva Ley Federal del Trabajo, que estuvo listo en 1968. El papel de la CTM fue fundamental y en su paquete de demandas incluyó, entre otras cosas, la semana laboral de cuarenta horas, la federalización de los tribunales laborales y el cumplimiento de las obligaciones patronales respecto a la vivienda obrera.

El sector empresarial respondió que era imposible dotar de habitación a los trabajadores ya que de cumplir con lo establecido en el texto constitucional, sus inversiones se comprometerían para cumplir con dicha petición.

Todo esto derivó en la creación de una comisión tripartita que analizaría el problema y que dió origen después a la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en 1972.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores es una de las expresiones más importante de la política habitacional del Estado hacia un sector fundamental de la clase obrera, aunque también debemos considerar al Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE).

El INFONAVIT cristaliza en su estructura, programas y funcionamiento en general, la dinámica de la relación Estado-sindicalismo oficial.

La creación del INFONAVIT es un paso fundamental del Estado, quien junto con los sectores involucrados, trabajadores y patrones dan forma a un organismo encargado de atender el requerimiento habitacional de los trabajadores del país. La fundación de este instituto vino a tratar de resolver los problemas derivados de un sistema fragmentario y desigual. Fragmentario ya que la disposición constitucional tenía contemplada la solución del problema de vivienda para los trabajadores que laboraran en negociaciones que estuvieran dentro de las poblaciones; y desigual, ya que bastaba que una empresa tuviera menos de 100 trabajadores para eximirla del cumplimiento de la obligación.

Un aspecto muy interesante, que debe ser incluido en estas conclusiones, es que con las reformas a la Ley que dieron origen al INFONAVIT, se transitó de los derechos habitacionales de los obreros, del Derecho del Trabajo a la Seguridad Social, o bien, la socialización del derecho a la habitación, como lo afirmó el prestigiado abogado, Doctor Mario de la Cueva.

Para los empresarios, la definición de esta figura para enfrentar el problema habitacional de los trabajadores constituyó un alivio en cierta forma, y más si se toma en cuenta que originalmente el 123 Constitucional los obligaba, a algunos de ellos a dotar de vivienda de manera directa y no a través de aportaciones a un fondo nacional de vivienda. Esto no quiere decir que los patrones vieran con mucho agrado la obligación de aportar un porcentaje específico respecto al monto de la nómina de sus trabajadores, sin embargo, si se trataba de una medida que pudieran enfrentar más fácilmente que si se hubiera respetado el texto original de 1917.

En cuanto a la composición tripartita de los órganos de gobierno del INFONAVIT es adecuado concluir que este carácter fue conveniente en su creación y a la fecha sigue siéndolo ya que permite tratar de atender la problemática habitacional de los trabajadores, corresponsabilizando a los sectores obrero, empresarial y el gobierno en la toma de decisiones.

Aunque como sabemos, este tipo de composición también puede caer en vicios, ya que a pesar del equilibrio que se persigue, este se puede perder al inclinarse algunos beneficios en favor de algún sector y situaciones negativas que afecten a otros y, en la mayoría de los casos y conforme a lo que dicta la situación actual, los más

afectados han sido los trabajadores en virtud del debilitamiento de sus organizaciones y el carácter "institucional" al que algunas de ellas han accedido.

En la composición tripartita, los factores que intervienen en ella deben tener como objetivo verdadero en sus negociaciones el bienestar de los trabajadores sin atender a criterios estrictamente financieros o, en contra parte, populistas, la toma de decisiones y la negociación deben tener como objetivo primordial el bienestar del trabajador.

Respecto a las etapas que se han presentado en la vida del INFONAVIT, y como se vió en el segundo capítulo de este trabajo, inicialmente, el Instituto se encargó de consolidar un marco jurídico amplio para poder desarrollar las actividades inherentes a su objetivo y se caracterizó por operar un sistema de promociones en forma directa en el que el instituto promovía y financiaba la construcción directamente con los constructores. Este sistema de promoción directa fue útil en esta etapa no sólo para el INFONAVIT, también para el país, ya que fomentó la movilización de la industria de la construcción, que absorbe una gran cantidad de mano de obra, dotando por consiguiente de muchos empleos a la población.

En el sistema para otorgar créditos se utilizó el formato denominado Tarjeta de Información, mediante el cual se captaban los datos que permitían determinar las características y precio de venta de las viviendas que promovió y financió el instituto. Este sistema fue indispensable en la primera etapa debido a que con el se definieron los tipos de vivienda y sus costos.

En 1977 inició la segunda etapa en la vida del instituto y durante ella se decidió disminuir la promoción directa de vivienda y aumentar los recursos hacia la promoción externa de vivienda, a través de un sistema de contratación para la construcción de los conjuntos habitacionales por medio de una institución financiera, lo que reduciría el carácter de promotor directo y algunas veces hasta de "contratista" del INFONAVIT.

También durante esta etapa se reformaron la Ley Federal del Trabajo y del INFONAVIT con el fin de que esta institución pudiese allegarse de mayores recursos económicos, al modificar la base para la determinación de las aportaciones del cinco

por ciento ya que con esto, en vez de calcularse sobre el salario por cuota diaria, a partir de 1982 habrían de hacerse sobre el salario integrado de los trabajadores.

Esta medida fue de gran importancia en virtud de que las crisis en la economía nacional y el proceso inflacionario minaban los recursos financieros del INFONAVIT, al no poder ir a la par de la inflación y descapitalizarse paulatinamente al no recuperar el dinero que había prestado, en su totalidad.

Para 1983 inicia la tercera etapa, respecto a esta se concluye que el sistema de promociones de vivienda acusaba ya agotamiento y, por otra parte, la descapitalización del instituto derivada de la situación económica influyó negativamente en el funcionamiento del INFONAVIT. En cuanto a las promociones de vivienda, se hicieron adecuaciones al sistema para que trabajadores organizados, sindicalizados o no, presentaran programas habitacionales para ser financiados por el instituto; ellos señalaban el terreno donde deseaban que el programa se llevara a cabo, los diseños urbanos y proyectos arquitectónicos y proponían la constructora que se haría cargo de las obras, por lo que el INFONAVIT por fin dejó de realizar obra directa y se concretó a financiar programas aprobados.

Desgraciadamente, el sector obrero aprovechó esta situación para hacer verdaderos negocios en los que se descuidaba el objetivo virtual de otorgar vivienda a los trabajadores más necesitados y muchas veces se daba vivienda a quien no la necesitaba tanto como otros.

Una medida trascendental en esta etapa fue la de modificar el sistema de amortización de los créditos. Con el nuevo sistema el monto de los créditos otorgados o de los precios de venta se fijarían en su equivalente a veces salario mínimo mensual vigente a la fecha del otorgamiento, es decir, la cantidad líquida a pagar quedaría determinada por las variaciones que se dieran durante el periodo de amortización de crédito.

Este aspecto si benefició al Instituto, pero no como se esperaba, ya que conforme a como se ha dado, al menos desde hace dos décadas a la actualidad, el salario mínimo siempre es rebasado por las tasas inflacionarias en la economía nacional, que se dan año con año, y de acuerdo a información institucional, en el mejor de los casos se recaudaría el 74 por ciento del valor real de los créditos

independientemente del nivel de la inflación. Aunque, comparado con el 15 por ciento, que era la expectativa de recuperación en los años anteriores, si se trataba de un porcentaje de recuperación mucho más ventajoso.

El INFONAVIT requería de una reforma que permitiera actualizar su funcionamiento, y sobre todo, crear mecanismos que permitieran una gestión financiera más sana, y es en 1992 cuando se llevan a cabo reformas de gran importancia con el fin de dejar rezagado a este organismo.

Cabe señalar, que por ser el organismo más importante en cuanto a materia habitacional se refiere, sus reformas influyeron para que otros iniciaran sus procesos de adecuación a la realidad de los noventas, tal es el caso del FOVISSSTE, organismo de vivienda para los trabajadores del Estado, quien también inició su reforma basándose mucho en los nuevos lineamientos del INFONAVIT. Esta reforma del INFONAVIT se caracterizó por implantar nuevos sistemas para financiar la construcción de conjuntos habitacionales y reglas para el otorgamiento de crédito más claras.

La reforma 1992 se llevó a cabo paralelamente con reformas a la Ley del Instituto Mexicano del Seguro social y dieron origen al Sistema de Ahorro para el Retiro. Mediante este nuevo sistema se creó una cuenta individual para cada trabajador, administrada por el banco de su preferencia, según lo que establecen las reglas, aunque realmente según la preferencia del patrón. Esta cuenta individual nutrida por dos subcuentas, la del Seguro para el retiro y la de vivienda, que son las del IMSS y la del INFONAVIT, respectivamente.

Con las reformas se persiguen cinco cambios sustanciales respecto al anterior funcionamiento del Instituto:

- I. Otorgamiento de créditos con base en un sistema objetivo, definiendo un mecanismo de puntuaciones y una puntuación mínima para tener derecho a recibirlos
- II. Libertad del trabajador para elegir su vivienda, nueva o usada
- III. Mayores montos de crédito
- IV. Recuperación de créditos al 100 por ciento
- V. Sistema de subastas para financiar la construcción de viviendas

## **OTORGAMIENTO DE CRÉDITOS**

Es conveniente abordar de una manera más específica lo relativo al otorgamiento de créditos, por ser un punto de gran importancia y función sustantiva primordial del INFONAVIT.

1. El salario es uno de los factores que intervienen en el sistema para el otorgamiento y este excluye, de entrada, a los trabajadores que perciben salarios más bajos, en virtud de que las tablas de puntuación otorgan pocos puntos a los trabajadores que perciben el salario mínimo y, por otra parte, también excluye o dificulta a los trabajadores que perciben más de cuatro salarios mínimos ya que a partir de aquí las tablas brindan un número menor de puntos. Estas tablas, en las que se combinan la edad y el salario del trabajador marginan definitivamente a los trabajadores que perciben más de diez salarios mínimos.

1.1. Los trabajadores que reciben más beneficios de la tabla de puntuación son los que perciben entre dos y tres salarios mínimos, aunque no debemos olvidar que en las tablas se toma en cuenta también la edad.

1.2. Al definirse el sistema de puntuación, inicialmente se tomaba en cuenta el salario por cuota diaria para hacer el cálculo de puntuación, sin embargo, a finales de 1993 se hicieron reformas a las Reglas para el otorgamiento de créditos con el fin de tomar en cuenta el salario diario integrado. Esto, para adecuarse a la definición a la amortización de los créditos, ya que el porcentaje que se descuenta para quien ha alcanzado uno, es del 25 por ciento de su salario integrado, lo cual fomenta una percepción mayor para el INFONAVIT y así tratar de percibir, a largo plazo, el del crédito otorgado al 100 por ciento.

### **2. Edad del Trabajador**

2.1. El sistema de puntuación beneficia más a los jóvenes. Esto, aunque aleja a las personas mayores de crédito, responde a la lógica de que los trabajadores más jóvenes tendrán más tiempo para poder pagar el crédito en su totalidad. Esto en virtud de que se les descontará únicamente el 25 por ciento de sus salarios integrados y en caso de que perciban mejores sueldos con el paso del tiempo saldarán más pronto su deuda con el INFONAVIT.

2.2. Como veremos más adelante, el estar joven y percibir entre dos y tres salarios mínimos no garantiza la obtención del crédito, también hay que tener dependientes económicos y "antigüedad", es decir, tiempo con aportaciones al INFONAVIT a favor del trabajador.

2.3. Los trabajadores mayores tendrán menos puntos por la combinación de sus edades y sus salarios, ya que tienen menos tiempo laboral por delante, lo que dificultaría al INFONAVIT recuperar el 100 por ciento del crédito que otorga. Sin embargo ellos tienen el beneficio de tener más puntos en otro rubro, que es el de aportaciones al INFONAVIT.

3. El saldo en la subcuenta de vivienda del SAR es un factor que influye en menor escala que los otros, debido principalmente a que tiene, relativamente, poco tiempo el funcionamiento del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), casi cuatro años; esto implica que aunque ya tengan los trabajadores saldos considerables por este concepto, no obtengan muchos puntos, debido a que este saldo debe dividirse entre el salario mínimo mensual y de ahí obtener puntos.

4. El número de aportaciones al Instituto efectuadas por el patrón a favor del trabajador beneficia directamente a quienes han trabajado más tiempo, pero en empresas que hayan hecho las aportaciones correspondientes al INFONAVIT, en virtud que hay muchos trabajadores por quienes los patrones evadían y evaden el aportar al Instituto el cinco por ciento de sus salarios integrados. Este rubro es el que beneficia más a las personas mayores, en virtud de que han trabajado durante más tiempo.

5. El número de dependientes económicos del trabajador es otro de los factores, en este rubro se beneficia al trabajador que tiene familia ya que conforme a lo establecido en las Reglas para otorgamiento de crédito, por cada dependiente económico se incrementará en un diez por ciento la puntuación hasta un máximo de 30 por ciento.

Un aspecto importante que hay que mencionar es que el INFONAVIT contemplará como dependientes económicos solamente a los que el trabajador tenga inscritos en el Instituto Mexicano del Seguro Social como tales, por lo que el interesado deberá

presentar el documento expedido por el IMSS en el que se compruebe esta situación. Debemos recordar que el trabajador podrá inscribir como dependientes económicos a sus padres, hijos y cónyuge.

6. Mediante el criterio aplicable para trabajadores que soliciten crédito para construcción en terreno propio o adquisición de la vivienda que arrienda con opción a compra, las Reglas para el otorgamiento de crédito dan un 20 por ciento adicional de la puntuación a los trabajadores que se encuentren en esta situación. El trabajador deberá contar, en el caso de que quiera construir en su terreno, con la escritura pública inscrita en el Registro Público de la Propiedad en donde conste que es propietario del inmueble, así como acta de matrimonio bajo el régimen de sociedad conyugal en el caso de que el terreno esté a nombre del cónyuge.

Respecto al contrato de arrendamiento con opción a compra, este deberá tener como mínimo un año de vigencia a la fecha de la solicitud de crédito, tendrá que estar debidamente registrado (ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y contar con el dato relativo a la proporción de la renta a cuenta del precio.

Esta última opción podemos considerarla como "caso raro", ya que es difícil encontrarse con un contrato de esta naturaleza en el mercado habitacional y más si se toma en cuenta el proceso inflacionario por el que atraviesa la economía mexicana.

7. Algunos comentarios adicionales respecto al otorgamiento de créditos.

Hoy en día, tratar de obtener un crédito, cualquiera que sea la naturaleza de este, es una labor difícil. El caso de INFONAVIT no es la excepción, y por otra parte, la dificultad es mayor ya que se requiere cumplir muchos requisitos.

Como pudimos apreciar en los puntos anteriores, el trabajador necesita contar con algunos documentos "indispensables" para poder llevar a cabo el cálculo de la puntuación: Aviso de modificación salarial ante el IMSS o Aviso de alta (en caso de que el trabajador sea de reciente ingreso a la empresa), comprobantes y/o estados de cuenta del Sistema de Ahorro para el Retiro y, por último, el estado de cuenta del Fondo de ahorro del INFONAVIT (documento que contiene el número de bimestres en

que se hicieron aportaciones a favor del trabajador, hasta antes del segundo bimestre de 1992).

Con estos documentos el trabajador ya puede hacer su cálculo de puntuación y saber si tiene derecho o no a un crédito, tomando en cuenta la puntuación, que debe alcanzar, y que como antes se mencionó, es definida por el Consejo de Administración cada dos meses.

Por otra parte, es preciso señalar que no todos los trabajadores cuentan con sus avisos de modificación salarial ante el IMSS o con todos sus comprobantes del SAR. Ambos documentos le deber ser entregados por sus patrones lo que genera, en algunos casos, fricciones como los mismos al estárselos pidiendo constantemente. Respecto al estado de cuenta del INFONAVIT, este es entregado en las oficinas del Instituto, presentando una identificación con registro federal de contribuyentes.

Quienes diseñaron el sistema de puntuación pensaron que podría ser de "autocalificación", lo cual, es ficticio ya que, para poder entender los datos presentados en los documentos mencionados en el párrafo anterior, el trabajador enfrenta graves dificultades, basta con ver un estado de cuenta del Sistema de Ahorro para el Retiro para comprobar esto.

Por lo anterior, podemos afirmar que no se trata de un sistema real de autocalificación, sino de un sistema de puntuación en el que el trabajador deber ser orientado en forma directa y personal para hacer su cálculo, ya que ésto implica, en primer lugar, comprender e interpretar los documentos y, en segundo, llevar a cabo operaciones matemáticas complejas que requieren el uso de calculadora electrónica para poder acceder a cálculos que incluyen números decimales.

Cuando el trabajador alcanza la puntuación, es necesario que presente una serie de documentos que hacen de un trámite que debería ser sencillo, conforme a lo establecido en las Reglas para el otorgamiento de crédito, un verdadero ir y venir, enfrentando todo tipo de trámites burocráticos, no sólo en el INFONAVIT, también en el IMSS, en el Registro Público de la Propiedad y en algunos casos hasta en el Registro Civil.

Cuando se han cumplido con los requisitos y hecho el trámite, el trabajador tendrá que esperar un tiempo indefinido e incierto para poder obtener el dinero, lo que algunas veces ocasiona que comúnmente se dice: "se les caiga la compra", por lo que entonces tiene que reiniciar todo el proceso, tanto con el INFONAVIT, como con el vendedor del inmueble.

### **SUBASTAS DE FINANCIAMIENTO, PAQUETES DE VIVIENDA EN LÍNEA II Y III**

Si bien, con la reforma a la Ley del INFONAVIT en 1992 y con la definición de las subastas de financiamiento y paquetes de vivienda en Línea II y III, se trataba de fomentar la construcción de vivienda, la crisis económica en nuestro país que se da a partir de diciembre de 1994 ha ocasionado que la industria de la construcción sea una de las que más fuertemente ha resentido los efectos inflacionarios. Esto ha ocasionado que pocos, muy pocos constructores tengan en sus proyectos la construcción de conjuntos habitacionales y vivienda de interés social.

Derivado de lo anterior, el INFONAVIT, necesariamente, tendrá que buscar alternativas para enfrentar esta situación, que por lo que se aprecia, no será a corto plazo cuando se dé una verdadera estabilización de la situación económica en México.

Existen opiniones de que el INFONAVIT debería regresar a construir vivienda, lo que implicaría un paso en reversa respecto a la reforma que se ha venido dando a partir de 1992, esta sería la última opción, ya que este instituto debe fomentar la construcción de vivienda para los trabajadores a través de nuevos mecanismos financieros que sean atractivos para los constructores, mecanismos en los que la transparencia, agilidad de trámites y requisitos sencillos sean las principales características.

### **PRONÓSTICO**

El INFONAVIT se encuentra en una de las etapas más difíciles de su vida y tendrá que enfrentar los embates de la crisis económica que vive el país, y como organismo financiero tiene pocas expectativas para lograr su objetivo.

La falta de liquidez y la menor percepción de recursos económicos, debido a la quiebra de muchas empresas, y por lo tanto, disminución en derechohabientes serán factores que lo afectarán en gran manera, la crisis actual no es comparable con la de la década de los ochentas. Ahora, sumada a la crisis económica, la nación enfrenta también crisis política y social y, esto, aunado a la gran demanda habitacional que con el paso del tiempo se ha ido y seguirá acumulándose, pondrá al INFONAVIT en una situación que le hará muy difícil enfrentar el problema.

En efecto, el instituto del Fondo Nacional de la Vivienda perderá credibilidad ante los patronos, pero sobre todo, ante los obreros, principales afectados de este hecho.

### **RECOMENDACIONES**

1. Se deben establecer y definir nuevos mecanismos para fomentar la construcción de vivienda para trabajadores, ya que para los constructores esto ya no "es negocio". Mecanismos flexibles que permitan, en el caso de empresas muy poderosas, involucrarlas en el proceso de dotación de habitaciones a sus empleados tomando en cuenta factores tales como: distancia entre viviendas y empresa, donación de terrenos, organización sindical, etc. Para esto se puede aprovechar la figura de los paquetes de vivienda en Línea III, ya que la empresa podría adquirir terrenos y fomentar la definición de un paquete de vivienda para sus trabajadores.
2. Fortalecer las acciones para promover que los constructores "levanten" conjuntos habitacionales para ofrecerlos en paquetes de vivienda en Línea II. Esto es, que el INFONAVIT agilice sus trámites internos para dotar de manera inmediata al constructor de compradores (derechohabientes que han obtenido la puntuación). En este caso, al derechohabiente acreditado que ha decidido adquirir una de las viviendas del constructor deberá otorgársele de manera inmediata el financiamiento, para que el constructor no tenga que esperar tanto tiempo, como pasa actualmente, para recibir el dinero.
3. Variar el monto de los créditos a los trabajadores respecto a la zona económica en la que se encuentran ya que como sabemos, no es lo mismo contar, por ejemplo, con 80 mil nuevos pesos para comprar una vivienda en el Distrito Federal que en algunas ciudades de la provincia, cuyos inmuebles son vendidos a precios más bajos. Esto significa que actualmente se está aplicando un criterio general para realidades

distintas, ya que, al menos los habitantes del Distrito Federal, sabemos que con lo que se puede comprar un departamento en la Ciudad de México, en algunas partes de la República se puede comprar una casa.

3. Promover el uso de estructuras prefabricadas y nuevas técnicas en la construcción de viviendas que permitan reducir costos y tiempos. Es decir, abrirse a las nuevas tendencias internacionales para la construcción de vivienda masiva sin dejar pasar por alto el aspecto social y el entorno ecológico. Aquí es necesario mencionar que de acceder a este tipo de construcciones es indispensable tomar en cuenta que las grandes concentraciones de viviendas han acarreado muchos dolores de cabeza al INFONAVIT ya que entre más grandes eran los conjuntos habitacionales que construía, más eran los problemas de vandalismo y desorganización vecinal, lo que originó verdaderos conflictos entre los acreditados.

Por ésto, el usar estas técnicas necesitaría de estudios que permitan evitar estas situaciones, y por otra parte, fomentar "la vida en comunidad", es decir, sensibilizar al constructor para edificar conjuntos más humanos y no atender únicamente al aspecto "masivo" en la definición de proyectos habitacionales.

4. Fomentar la construcción de habitaciones de interés social, como sabemos, no es únicamente tarea del INFONAVIT; el gobierno, a través de la Secretaría de Desarrollo Social debe fortalecer como compromiso este aspecto. Debe coordinar a los organismos de vivienda para tratar de enfrentar este problema global, de una manera más efectiva, tiene que emitir nuevos reglamentos que faciliten los trámites a los constructores de habitaciones para personas de escasos recursos, desaparecer barreras burocráticas y reducir impuestos.

Con la actual situación esto parece imposible, pero habrá que tomar en cuenta que a mediano o largo plazo, el no instrumentar mecanismos más eficaces para la dotación de vivienda tendrá efectos tan negativos que podrían fomentar situaciones de verdadera emergencia, debido a la inestabilidad social que este factor pueda desencadenar.

## GLOSARIO

**Abonos.** Cantidad que deben pagar periódicamente los trabajadores beneficiados por sistemas de financiamientos del INFONAVIT y que se entrega al organismo mediante descuentos patronales.

**Alimentación.** Para efectos de cuotas patronales del INFONAVIT, se consideran como tal las comidas que entregan los patrones a los trabajadores y cuando no se proporcionen gratuitamente al trabajador se deberán integrar al salario base de cotización. (Art. 143 de la Ley Federal del Trabajo.)

**Amortización de créditos.** Liberación de crédito que hacen los trabajadores por medio del pago de descuentos que bimestralmente se efectúan a su salario.

**Ampliación o mejoras de casas.** Uno de los destinos que se pueden dar a los préstamos que otorga el INFONAVIT.

**Anteproyecto.** Al conjunto de documentos y planos que cumplan los requerimientos en cuanto a uso y destino del suelo, con las disposiciones jurídicas que permitan llevar a cabo la construcción de un conjunto habitacional, en un predio determinado, y que incluyan un valor estimado de las viviendas. Las habitaciones, a que dichos documentos se refiera, deberán ser cómodas e higiénicas, atento a lo dispuesto a la fracción XII, del Apartado A, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Aportaciones.** Sistema de cotización fiscal de los patrones para financiar los servicios que desarrolla el INFONAVIT.

**Asamblea General.** Autoridad suprema del Instituto, integrada en forma tripartita con 45 miembros.

**Base del descuento para los trabajadores.** Para amortizar préstamos se tomará como referencia el salario integrado del trabajador.

**Comisión de Inconformidades y de valuación.** Encargada de resolver los recursos administrativos que promuevan patrones y trabajadores ante el Instituto por resoluciones que los afectan. También conocerá de controversias sobre el valor de prestaciones habitacionales.

**Comisión de vigilancia.** Organismo del Instituto que se encarga de vigilar la aplicación de los recursos de éste y comprobar mediante auditorías, los estados financieros.

**Comisiones consultivas regionales.** Organismo local que asesora sobre proyectos habitacionales y participa en los programas de las delegaciones regionales, especialmente en el otorgamiento de créditos.

**Comprobantes de aportación.** Los trabajadores tienen derecho a que los patrones exhiban los documentos relativos a las aportaciones realizadas a su favor.

**Conjuntos habitacionales.** Desarrollos urbanos realizados por el Instituto y exentos de gravámenes federales y locales.

**Consejeros.** Miembros del Consejo de Administración que se encargan de coordinar las actividades del Instituto, y que duran en su cargo seis años.

**Constructores.** A las personas físicas y morales inscritas en el registro de constructores que al efecto lleva el INFONAVIT.

**Continuación Voluntaria.** Los trabajadores que dejen de tener un trabajo remunerado podrán continuar voluntariamente dentro del régimen del INFONAVIT cuando presenten su solicitud en un plazo de seis meses, paguen sus cuotas y no regresen a laborar.

**Créditos a los trabajadores.** Préstamos que otorga el INFONAVIT para adquirir casas-habitación, para modificar las existentes o para pagar pasivos. Se deberán amortizar por medio de descuentos sobre nómina.

**Delegados.** Representantes del Instituto en cada región en que se suscribe el territorio nacional y se encargan de vigilar el cumplimiento de la ley, así como ejecutar los acuerdos que establezcan los órganos superiores del organismo.

**Depósitos.** Las aportaciones al INFONAVIT constituyen depósitos en favor de los trabajadores, quienes tendrán derecho a recibirlos en los casos que establece la Ley Federal del Trabajo.

**Derechohabientes.** A las personas sujetas a una relación de trabajo regidas por el artículo 123, Apartado "A" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, inscritas en el INFONAVIT.

**Descuento a trabajadores.** Los trabajadores que reciban préstamos por el Instituto los cubrirán por medio de descuentos a su salario.

**Director general.** Funcionario que actúa como titular del organismo por nombramiento de la Asamblea General a propuesta del Presidente de la República; se encarga de ejecutar los acuerdos del Consejo de Administración y de representar al Instituto.

**Directores sectoriales.** Funcionarios designados por la Asamblea General a propuesta de los representantes de trabajadores y patrones. Su función es la de enlazar al sector que representan y la Dirección General.

**Empresa.** Entidad económica que se encarga de coordinar factores de producción y adquiere las características de patrón, para aportar contribuciones al fondo de la vivienda.

**Estado de cuenta del fondo de ahorro.** Informe que proporciona el Instituto acerca del total de las aportaciones realizadas por los patrones a favor de cada trabajador hasta el primer bimestre de 1992.

**Fondo de ahorro.** Los trabajadores que no se beneficien con programas habitacionales constituirán depósitos a su favor que podrán recuperar en los términos de ley.

**Fondo Nacional de la Vivienda.** Sistema legal que desarrolla mecanismos financieros por medio de un organismo descentralizado, destinado a otorgar a los trabajadores créditos suficientes para adquirir casas-habitación, reparación o mejoras de éstas o en su caso amortizar pasivos.

**Habitaciones cómodas e higiénicas.** Prestación laboral que tienen todos los trabajadores y deberá desarrollarse por medio de contribuciones de seguridad social entregadas al INFONAVIT.

**Inconformidad, recursos de.** Los trabajadores, sus beneficiarios o los patrones que reciban alguna resolución que lesionen sus intereses podrán interponer este medio de defensa ante el propio Instituto.

**Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.** Organismo descentralizado de servicio social destinado a desarrollar los programas de habitación para los trabajadores.

**Ley del INFONAVIT.** Ordenamiento regulador del sistema financiero de la habitación obrera, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1972.

**Línea de Crédito.** Es el destino que se le dá al crédito otorgado por el INFONAVIT.

**Línea I.** Es el crédito destinado a la adquisición de vivienda financiada por el INFONAVIT.

**Línea II.** Es el crédito destinado a la adquisición de vivienda de terceros.

**Línea III.** Es el crédito destinado a la construcción de vivienda en terreno propio.

**Línea IV.** Es el crédito destinado a la reparación, ampliación o mejoramiento de las viviendas.

**Línea V.** Es el crédito destinado a la redocumentación de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.

**Obligaciones patronales.** Compromisos formales y materiales que tienen los patrones con sus trabajadores y con el INFONAVIT en materia habitacional.

**Organismo descentralizado.** Ente público con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se encarga de proporcionar servicios a la colectividad. EL INFONAVIT tiene esta calificación.

**Organismo fiscal autónomo.** Organismos ajenos a la administración fiscal central, que puede administrar gravámenes fiscales por disposición legal.

**Postores.** A los constructores que hayan recibido la aprobación del INFONAVIT para participar en la subasta de que se trate.

**Promoción de vivienda.** Al documento presentado al Consejo de Administración del INFONAVIT, a través de los representantes de los sectores que integran dicho Consejo, en el que se identifique la necesidad de construcción de cierto tipo de viviendas en una determinada área geográfica.

**Recuperación de créditos.** Son los ingresos que obtiene el Instituto por concepto de los pagos hechos por los trabajadores para amortizar sus créditos.

**Recursos financieros del Instituto.** Se constituye por las aportaciones entregadas por los patrones y demás ingresos de este organismo, destinados a cumplir con las finalidades señaladas en el artículo 42 de la ley del propio Instituto.

**Régimen especial de amortización.** Sistema diseñado por el INFONAVIT para acreditar los pagos de las personas incorporadas al régimen de continuación voluntaria.

**Régimen ordinario de amortización.** Sistema establecido en el INFONAVIT para acreditar a los trabajadores en sus pagos cuando estén sujetos a una relación laboral.

**Salario.** Contribución que pagan los patrones a los trabajadores por su esfuerzo personal.

**Saldos insolutos.** Adeudo del trabajador que reciba un crédito del INFONAVIT.

**Trabajadores.** Deberán quedar inscritos en el régimen del INFONAVIT cuando inicien su relación laboral o cuando el Instituto lo tramite de oficio en los casos de excepción.

**Vivienda Infonavit.** Es aquella vivienda que ha sido financiada y promovida directamente por el Instituto.

**BIBLIOGRAFÍA**

CAMPILLO, Sainz José. Discurso pronunciado ante la Asamblea General, 1 de mayo de 1987.

CAMPOS, Ricardo. La Participación del Sector Público en la Vivienda, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1993.

CATALAN Valdés, Rafael. Las Nuevas Políticas de Vivienda, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO, A.C. (CINAC). Vivienda y Estabilidad Política. Alternativas para el Futuro, Ed. Diana, México, 1991.

COLEGIO DE MEXICO. Historia General de México, Tomo 1, 3era. edición, México, 1981.

CONSEJO DE ADMINISTRACION DEL INFONAVIT. Sesión Número 477, Extraordinaria, 29 de septiembre de 1992.

CONSEJO DE ADMINISTRACION DEL INFONAVIT. Sesión Número 492, 16 de junio de 1993.

CONSEJO DE ADMINISTRACION DEL INFONAVIT. Sesión Número 499, 13 de octubre de 1993.

CUELLAR Salas, Antonio. Los trabajadores y el régimen INFONAVIT, en Revista Vivienda, núm. 1, Diciembre 1975.

DE BUEN Nestor. Derecho del Trabajo. Tomo I, 2a. edición, Ed. Porrúa, S.A. México 1986.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II, 5a. edición, Editorial Porrúa, México, 1984.

INFONAVIT, Disposiciones Legales, 9a. edición, Ed. Atril, México, 1993.

INFONAVIT, Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, México, 1994.

INFONAVIT. Décimoquinto Informe Anual de Actividades 1986, México, 1987.

INFONAVIT. Decimosexto Informe Anual de Actividades 1987, México, 1988.

INFONAVIT. INFONAVIT 15 años, México, 1988.

INFONAVIT. Informe Anual de Actividades 1989, México, 1990.

INFONAVIT. Instructivo para la presentación de paquetes de vivienda en línea III.

INFONAVIT. La Vivienda Comunitaria en México, México 1988.

INFONAVIT. Reglas para el Otorgamiento de Créditos a los Trabajadores Derechohabientes del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los trabajadores, Octubre de 1993.

INFONAVIT. Reglas para Promociones de Vivienda, México, 1991.

INFONAVIT. Primer informe de anual de actividades, 30 de abril de 1973, México, 1973.

INFONAVIT. Segundo informe anual de actividades, 30 de abril de 1974, México, 1974.

Ley Federal del Trabajo, 72 edición, Ed. Porrúa, México, 1993.

LÓPEZ Gallo, Manuel. Economía y política en la historia de México, 24 edición, Ediciones El Caballito, México, 1984.

MÉNDEZ Silva, Ricardo. "El INFONAVIT: Logro del tripartismo y la alianza de los sectores". En Revista Vivienda, vol 7, núm 3, México, mayo/junio de 1982.

PURCELL, John y Kaufman, Susan "El Estado y la Empresa Privada", en Revista Nueva Política, Vol. 1, núm 2, México, 1974.

ROCHA Bandala, Juan Francisco Habitación al Trabajador, Obligación Social Solidaria, Ed Grafitec, México, 1981

SILVA HERZOG, F. Jesús Discurso pronunciado ante la Asamblea General, 1 de mayo de 1973 México, 1973

UNAM El Desarrollo Urbano en México, México, 1984