



32
29
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

"LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA DEL INFONAVIT.
LA VIVIENDA IRREGULAR UN PROBLEMA
INSTITUCIONAL Y SOCIAL"

T E S I S A

PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA
QUE PRESENTA
ELSA YOLANDA L. MENeses GONZALEZ



MEXICO, D. F. 1997.

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.

**LAS POLITICAS DE VIVIENDA DEL INFONAVIT. LA VIVIENDA IRREGULAR
UN PROBLEMA INSTITUCIONAL Y SOCIAL**

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I. LA POLITICA HABITACIONAL EN MEXICO	1
I. 1 ANTECEDENTES	1
<i>Consolidación del Estado Mexicano</i>	3
<i>El auge de la industrialización.</i>	5
I. 2 LA POLITICA HABITACIONAL 1970 - 1993	11
<i>Legislación en materia habitacional.</i>	14
<i>El financiamiento a la vivienda.</i>	15
<i>La vivienda, parte de la política social.</i>	19
<i>Política de vivienda y reconstrucción.</i>	21
<i>Reducción del papel de los organismos financieros de vivienda.</i>	23
I. 3 CREACION DEL INFONAVIT	25
CAPITULO II. LAS POLITICAS DE VIVIENDA DEL INFONAVIT	32
II. 1 PRIMERA ETAPA: EL INFONAVIT CONSTRUCTOR DE VIVIENDAS.	33
<i>Periodo formativo.</i>	34
<i>Programa de Reserva Territorial.</i>	35
<i>Primeras acciones.</i>	36
<i>Sistema de otorgamiento y asignación de créditos.</i>	38
<i>Sistema de amortización de créditos.</i>	40

	<i>Pág.</i>
II.2 SEGUNDA ETAPA: PROMOCIONES EXTERNAS DE VIVIENDA Y PARTICIPACION DE LA BANCA.	42
<i>Promociones de vivienda.</i>	<i>43</i>
<i>Promotores de vivienda</i>	<i>45</i>
<i>Participación de la banca</i>	<i>46</i>
<i>Fondo del 1% de cuotas de mantenimiento.</i>	<i>46</i>
II.3 TERCERA ETAPA: LA CAPITALIZACION DEL INFONAVIT.	49
<i>Modificación al Sistema de Amortización de Crédito (1987)</i>	<i>50</i>
<i>Nuevo Sistema para el Otorgamiento y Amortización de Créditos de Vivienda (1992)</i>	<i>51</i>
<i>Otorgamiento de créditos.</i>	<i>52</i>
<i>Amortización de los créditos.</i>	<i>53</i>
II.4 CUARTA ETAPA: FINANCIAMIENTO PARA LA GENERACION DE OFERTA HABITACIONAL Y COMERCIALIZACION DE LA VIVIENDA.	55
<i>Bolsa de Vivienda.</i>	<i>56</i>
<i>Subastas de Financiamiento para la Construcción de Conjuntos Habitacionales</i>	<i>57</i>
<i>Paquetes de Vivienda</i>	<i>58</i>
<i>Inversiones de apoyo a la banca comercial para la producción de vivienda de interés social.</i>	<i>59</i>
CAPITULO III. LA VIVIENDA IRREGULAR	62
III.1 DEFINICIONES.	63
III.2 PROCEDIMIENTO Y SANCIONES	65

	Pág.
III.3 FACTORES QUE PROPICIAN LA APARICION DE LA VIVIENDA IRREGULAR.	67
<i>Periodo formativo del INFONAVIT.</i>	67
<i>Promociones Externas de vivienda y participación de la banca.</i>	69
<i>Capitalización del INFONAVIT.</i>	70
<i>Financiamiento para la generación de oferta habitacional y comercialización de la vivienda.</i>	71
III.4 MAGNITUD DEL PROBLEMA.	74
<i>Versión ordinaria.</i>	75
<i>Versión especial "A"</i>	77
III.5 REPERCUSION DE LA VIVIENDA IRREGULAR EN LA RECUPERACION DE LOS CREDITOS.	79
CONCLUSIONES	82
CUADROS	88
ANEXOS	96
BIBLIOGRAFIA	99

LAS POLITICAS DE VIVIENDA DEL INFONAVIT. LA VIVIENDA IRREGULAR, UN PROBLEMA INSTITUCIONAL Y SOCIAL.

INTRODUCCION

Las diversas acciones emprendidas por el Estado para atender la demanda de vivienda en México, en alguna medida han contribuido a la solución de este problema, sin embargo, los esfuerzos realizados en este sentido, no han logrado satisfacer la necesidad de vivienda, agudizada por el crecimiento poblacional, principalmente en las ciudades más importantes del país.

El problema de la escasez de vivienda adquiere relevancia si se considera que el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, reconoce un déficit de 6.1 millones de viviendas, de las cuales 1.5 millones correspondían al Distrito Federal.

Una de las fórmulas más importantes concebidas para resolver de manera amplia el problema habitacional, fue la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), en 1972.

El INFONAVIT, como organismo financiero de vivienda, es un instrumento sin precedente en materia habitacional que ha permitido satisfacer en gran medida la demanda de vivienda del sector productivo organizado, mediante el financiamiento de programas de construcción habitacional y con el otorgamiento de créditos baratos y suficientes para adquirir vivienda. Como organismo de bienestar social, ha puesto al alcance de un amplio número de trabajadores de menores ingresos, el derecho social de la vivienda.

El presente trabajo pretende contribuir al conocimiento del proceso que ha alejado al INFONAVIT de sus objetivos de proporcionar crédito barato a los trabajadores de menores

recursos para adquirir viviendas cómodas e higiénicas de bajo costo, que satisfagan las necesidades de las familias beneficiadas, a partir de la existencia de la vivienda irregular, entendida como aquella que se encuentra abandonada, desocupada, invadida, arrendada, prestada o en comodato, traspasada, con uso indebido, con modificación a la estructura original y con omisión de pago, por parte de los trabajadores a quienes el INFONAVIT les ha otorgado un crédito.

El interés por desarrollar este trabajo, parte de mi experiencia laboral en esta Institución, donde cotidianamente se atienden quejas y denuncias sobre la existencia de la vivienda irregular en los conjuntos habitacionales construidos o financiados por INFONAVIT, por lo que se consideró importante investigar los factores que propician la aparición de las irregularidades mencionadas.

La utilidad de este trabajo radica en destacar que la vivienda irregular es un problema social e institucional, propiciado por las políticas instrumentadas por el INFONAVIT, el cual no ha sido considerado en su magnitud y en su trascendencia social al afectar el objetivo institucional de otorgar créditos para la adquisición de viviendas cómodas y baratas a los trabajadores de menores recursos.

Para la realización del trabajo, se consultó la información institucional disponible, esto es, catálogos básicos, investigaciones, informes anuales de actividades de 1972 a 1993, reportes, publicaciones, reglamentos, instructivos y disposiciones legales, por lo que es resultado de una investigación documental.

El trabajo se presenta en tres capítulos: en el Capítulo I, se hace una revisión de las políticas habitacionales de México, a partir de la inclusión en el Artículo 123, Fracción XII de la Constitución de 1917 de la obligación de los patrones de proporcionar vivienda a sus trabajadores, así como también, se destaca la participación del Estado como promotor de vivienda, sus acciones y reglamentaciones en materia de vivienda hasta 1970. Asimismo,

resalta la importancia de la instrumentación de Fondo Nacional de la Vivienda, la creación de los organismos financieros de vivienda y la integración del INFONAVIT.

El Capítulo II, se refiere a las políticas habitacionales que ha instrumentado el INFONAVIT a partir de su creación en 1972 hasta la fecha y da cuenta de los cambios y modificaciones más importantes que se han operado en sus funciones.

El Capítulo III, da cuenta del problema de la vivienda irregular, su definición y los factores que propician su aparición. Se evalúa la magnitud del problema y las repercusiones de ésta en la recuperación de los créditos por parte del INFONAVIT.

Finalmente, se presenta una conclusión del trabajo, así como cuadros estadísticos que sustentan la información vertida en el desarrollo del trabajo; se anexa un glosario de términos relativos a la vivienda y la bibliografía utilizada para la elaboración del trabajo.

CAPITULO I

LA POLITICA HABITACIONAL EN MEXICO

I. 1 ANTECEDENTES.

La transformación del Estado mexicano, a partir de la Revolución, permite que las demandas sociales de la lucha revolucionaria, queden plasmadas en la Constitución de 1917; entre ellas, se encuentra la vivienda para los trabajadores, la cual se incluyó en el Artículo 123, Fracción XII de la Constitución. En ella se establece como obligación del sector patronal el proporcionar habitación cómoda e higiénica a sus asalariados, cuando éstos fueran en un número mayor a 100, pudiendo ofrecerlas en arrendamiento, con rentas no mayores del 0.5% del valor catastral de las viviendas. Sin embargo, a pesar de quedar establecida en la Constitución dicha obligación, el sector productivo del país no acató este precepto.

En consecuencia del incumplimiento de los patrones de proporcionar vivienda a sus trabajadores y de la necesidad de dar respuesta a las demandas de los trabajadores en este rubro, el Estado mexicano asumió la responsabilidad, emprendiendo en los años siguientes, diversas acciones dirigidas a satisfacer la demanda social de la vivienda.

Así hubo que esperar a que se industrializara el país para que crecieran las ciudades, se movilizara y aumentara la población y el problema de la vivienda se constituyera en un satisfactor que era necesario atender.

Durante el periodo de 1917 a 1930, se crearon las condiciones para la estabilidad política del país, a partir de las reformas sociales contenidas en la Constitución. Paralelamente, para fomentar el crecimiento económico, se crearon algunas instituciones financieras y de desarrollo como el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria, el Banco Nacional de

Crédito Agrícola y el Banco Nacional de Transporte. Se incrementó de manera sustancial la infraestructura urbana, principalmente los sistemas viales y de transporte y se inició la construcción de caminos y carreteras.

El desarrollo industrial adquirió importancia en la industria textil, en las exportaciones de materias primas, sobre todo de café, petróleo, minerales, así como de algodón y henequén. Surgieron industrias de importancia como fundidoras, fábricas de piezas de maquinaria y carrocería, ensambladoras de automóviles, llanteras, cigarreras, vidrieras. La industrialización se aceleró notablemente en algunas zonas como el noreste del país.¹

Por otro lado, la movilización de la población en busca de seguridad y empleo, durante esta época, propició un éxodo de importantes grupos de población rural y de habitantes del interior a unas cuantas capitales. Ello se refleja en la tasa de crecimiento de la población urbana, que se elevó de 1.8% en 1920 a 2.6% en 1930. El total de la población en este año, era de 16.5 millones de habitantes, de los cuales el 34%, o sea 5.5 millones, vivían en ciudades. **(Cuadro No. 1).** Esta situación trajo consigo una demanda creciente de vivienda.

Aunado a esto, la estabilización del país implicó la creación de instituciones gubernamentales, incrementando el número de trabajadores ocupados en la administración pública de 63,074 en 1921 a 153,343 en 1930, es decir, en un 41.1%. **(Cuadro No. 2)**

En este contexto, es hasta 1925 cuando se toman las primeras medidas en materia de vivienda, instrumentadas por el Estado, con el establecimiento de la Dirección de Pensiones Civiles y del Estado y Retiro (DPCER), institución encargada de atender la seguridad social de los trabajadores del Estado, en lo que se refiere a la dotación de pensiones a los trabajadores jubilados y, principalmente, proporcionando préstamos para vivienda a los empleados del estado.

¹ INEGI. *Estadísticas Históricas de México*, Tomo II, México, 1994, p. 601.

Con el otorgamiento de préstamos para la vivienda a sus trabajadores, el Estado se situó en su papel de patrón. Sin embargo, esta acción no significó el cumplimiento de las obligaciones patronales del sector privado derivadas del ordenamiento constitucional en lo relativo a la vivienda, si consideramos que los trabajadores del gobierno representaban el 2.9% del total de la población ocupada en 1930, es decir, solamente 153,343 empleados de un total de 5 165 803. (Cuadro No. 2)

Consolidación del Estado Mexicano

Durante la etapa de 1930 a 1960, México entró en un periodo de crecimiento acelerado, impulsado por la inversión pública en los servicios públicos para promover el desarrollo industrial; este apoyo consistió básicamente en construir la infraestructura adecuada para la industrialización y establecer una serie de medidas para proteger a la industria nacional.

Inicialmente, en la década de los treinta, se crearon importantes bancos de desarrollo y empresas estatales para expandir la infraestructura industrial: se financió la construcción de carreteras, el suministro de agua, la construcción de vialidades, se llevaron a cabo proyectos de electrificación, se nacionalizó la industria petrolera, se promovió la exportación y se impulsaron los ferrocarriles y las telecomunicaciones. Durante este periodo, se estima que el Estado realizó el 90% de la inversión en infraestructura y los particulares el 10% restante.²

También, el desarrollo económico requirió de una legislación para conciliar las relaciones laborales y el capital, por lo que en 1931, se aprobó la Ley Federal del Trabajo, con la que se regularon las condiciones de trabajo, el derecho a huelga, etc.

La consolidación del nuevo Estado mexicano, implicó un proceso de institucionalización de la vida política y económica del país. Durante este periodo se ejerce un control político que

² GARZA, Gustavo y Scheingart, Martha, La acción habitacional del Estado en México, El Colegio de México, México, 1978, p. 8.

se da a través de la incorporación al partido oficial (el PRM se convierte en PRI), de tres grandes organizaciones: la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). en esta última, se integró al numeroso contingente de inmigrantes recién llegados a la ciudad. Este proceso permitió la conformación del Estado corporativo, en donde el control de los trabajadores se realiza mediante organizaciones sindicales que adquieren fuerza e importancia como mecanismo de control de los trabajadores y sus demandas, a través de la integración de los líderes cúpula en los organismos del Estado que representan los intereses de la sociedad y que se incluyen en la política nacional. La representación de los diversos sectores sociales, a través de estas organizaciones, permite al Estado conciliar y controlar los intereses sociales.

A partir de entonces, se van creando diversos instrumentos que de una u otra forma, empiezan a atender el problema de vivienda, pero aún de manera sectorial y en instituciones estatales.

Con la promulgación de la Ley General de Instituciones de Crédito en 1924 y la creación del Banco de México, S.A., en 1925, se conforma el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. (BNHUOPSA), en 1933, cuyo objetivo fue conceder préstamos para la construcción de servicios urbanos. Se financiaron servicios de agua (1934), vialidad (1936), además de que el Banco realizó estudios sobre vivienda a partir de 1936, que más adelante darían origen a legislaciones específicas de vivienda.

Por otra parte, en la Ciudad de México, se creó en 1934, la Dirección General de la Habitación Popular (DGHP), dependiente del Departamento del Distrito Federal, encargada de la construcción de viviendas económicas destinadas a sus trabajadores de menores ingresos.

Paralelamente a esta acción habitacional, el Estado, que mantenía el control de la tierra del área periférica al Distrito Federal, pertenecientes a ejidos, les dió a los inmigrantes la

posesión de la misma y los proveyó de los servicios a cambio del acceso a la economía urbana.

El auge de la industrialización.

Desde el comienzo de la década de los cuarenta hasta fines de los años sesenta, México atravesó un periodo de crecimiento económico sostenido. Las políticas instrumentadas por el sector público, se caracterizaron por la adecuación de una política industrial proteccionista y la ausencia de una política agraria, que trajo el estancamiento del sector agrícola. Esta situación dió como resultado que la población rural abandonara el campo buscando en las ciudades una alternativa para subsistir.

Se inicia una época de gran participación del Estado en la vida económica y social del país. Se crean diversas instituciones de seguridad social como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en 1943. El Estado funge así como un agente de bienestar social, contribuyendo también a la generación de empleos, a través de la creación de grandes empresas estatales y paraestatales, sobre todo en áreas consideradas estratégicas como las comunicaciones y el petróleo, entre otras.

El auge del proceso de industrialización, generó la formación de grandes ciudades en donde se evidenció que era insuficiente la disposición del suelo urbano y de viviendas para satisfacer la demanda de amplios sectores. Dado el proceso de rápida urbanización y del surgimiento de nuevos grupos sociales, principalmente empleados administrativos y personal burocrático del Estado, se genera una creciente demanda de vivienda urbana urgente de satisfacer.

En este sentido, el proceso de industrialización en México, se refleja en el aumento creciente de la parte con que contribuye la industria al ingreso nacional. En 1929, le correspondió el 18.6%, superada por los sectores agrícola y minero, pero desde 1937, pasó

a ocupar el primer lugar entre las actividades productivas, llegando en 1939 al 23.1%, en 1949 al 36.7% y en 1959 al 35.1%.³

A partir de 1940, dentro de las ramas industriales que registran volúmenes importantes, se encuentran las armadoras de automóviles, las fábricas de maquinaria y artefactos eléctricos, la industria de la construcción, los productos químicos y los productos alimenticios. El establecimiento en 1959 de la industria petroquímica básica, da principio a una época de gran trascendencia para la integración industrial del país.

Con relación al crecimiento de la población, durante la década de 1940 - 1950, se registró que la tasa de crecimiento medio anual fue de 2.7%, ésta era predominantemente rural al representar el 57.4% del total. El proceso de crecimiento continuó en los años de 1950 a 1960, aumentando la tasa de crecimiento a 3.1%, con un significativo cambio de distribución de la población: un 50.7% del total pasó a vivir en localidades consideradas como urbanas. (Cuadro No. 1)

Asimismo, a partir de los años cuarenta, se observa un crecimiento de la población ocupada en los sectores secundario (industrial) y terciario (comercio, servicios y gobierno), al pasar de 12.73% y 19.07%, respectivamente, de un total de 5 858 116 trabajadores, a 15.95% y 21.45%, respectivamente, en 1950, de un total de 8 272 093. En 1960, pasan a ocupar el 18.95% y el 26.12%, respectivamente, de un total de 11 332 016 trabajadores. (Cuadro No. 3)

Esto significa que durante esta etapa, el sector terciario tuvo un mayor crecimiento debido a la intervención del Estado en obras básicas de infraestructura y en la producción de bienes y servicios a través de organismos descentralizados y de empresas paraestatales.⁴

³ INEGI, op. cit. p. 603

⁴ ANGELES, Luis, *Crisis y coyuntura de la economía mexicana*, Editorial El Caballito, México, 1979, p. 17.

En relación a las necesidades de vivienda de la población, estas no fueron atendidas de acuerdo al ritmo de su crecimiento. De 1940 a 1960, el déficit de vivienda fluctuó entre 1.4 y 3.1 millones, registrándose un promedio de 1.9 millones de viviendas por año.⁵

Durante este periodo, el Estado creó diferentes organismos encaminados a la atención de la demanda de vivienda. En 1947, se reforma la Ley Orgánica de BNHUOPSA, para absorber al Banco de Fomento a la Habitación, fundado en 1943, el cual venía desarrollando programas de vivienda de bajo costo. A partir de ese año, el Banco desarrolla con mayor intensidad diversos programas de vivienda orientados hacia los sectores medios y bajos, a quienes les ofertaba la vivienda en propiedad a través del sistema de "ahorro y préstamo", mediante el cual el adquirente aportaba hasta el 25% del importe de la vivienda y el Banco prestaba el 75% restante.

El rápido crecimiento económico vino acompañado de la migración masiva a la ciudad. El rostro rural de México se tornó urbano. La falta de planeación propició que el crecimiento de la Ciudad de México se diera de una manera irregular y caótica, debido principalmente a los asentamientos ilegales ("paracaidismo"), por parte de los recién llegados, quienes a cambio de su incorporación en la vida económica y política, requerían la regularización de la propiedad de los terrenos y la extensión de los servicios.

El incremento de la participación del Estado en las diversas ramas productivas y de servicios, conlleva a una mayor intervención del mismo para atender la demanda de vivienda de sus trabajadores en la década de los cincuenta.

En 1956, se crea la Oficina de Vivienda dentro del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), para atender las necesidades habitacionales de los trabajadores sindicalizados de esta dependencia, este programa consistió en la construcción de viviendas para arrendarlas a sus trabajadores.

⁵ BASAÑEZ, Miguel. *El pulso de los sesenios, 20 años de crisis en México*. Siglo XXI, México, 1990, p. 156.

En 1954, se crea el Instituto Nacional de la vivienda (INV), con el fin de atender la demanda habitacional en las áreas rurales y urbanas de aquellos grupos que no podían beneficiarse de la acción de otras instituciones existentes. Su acción se limitó a la promoción de la construcción y a la administración de las viviendas. Otro propósito por el cual se creó el INV, fue el de solucionar el problema de las ciudades perdidas dentro de la ciudad, los asentamientos ilegales y los fraccionamientos piratas.

Durante esta década, se continuó con la construcción de vivienda en arrendamiento para los trabajadores del Estado. De aquí que, en 1959 la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro se transforma en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), organismo que dió seguimiento a la producción de vivienda para arrendarla a los trabajadores del Estado.

Hasta la década de los sesenta, las acciones emprendidas en materia habitacional habían sido promovidas, en mayor medida por el Estado y estuvieron dirigidas, principalmente, a la producción de vivienda en arrendamiento para destinarlas a sus propios trabajadores. Sin embargo, la intervención de la banca posibilitó la adquisición de viviendas de "interés social" a otros sectores de la población, a través del otorgamiento de créditos.

Con la modificación a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares, en 1962, se estableció que los bancos destinaran hasta un 30% de sus pasivos en cuentas de ahorro a operaciones de vivienda de "interés social". La acción habitacional del Estado se dirigió al establecimiento de un mecanismo financiero para facilitar el acceso a la vivienda a la clase media, al crearse el Programa Financiero de Vivienda (PFV), para financiar viviendas a grupos de niveles económicos medios y altos cuyos recursos les permitían ser sujeto de crédito bancario. El Programa Financiero de Vivienda (1963), funcionaba a través del Fondo de Operaciones y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), financiando a promotores privados para la construcción de viviendas llamadas de "interés social", además de participar en la construcción de vivienda. Este organismo, "Conjuga así dos mecanismos básicos de operación: el primero cuando actúa con sus propios recursos, con apoyo de

bancos extranjeros, en la construcción directa de vivienda, y el segundo cuando actúa en relación con la banca y empresas privadas nacionales como un organismo de asesoría técnica y control".⁶ La creación del PFV y del FOVI, responde también a los "planes de ayuda financiera de los Estados Unidos de América y de organismos interamericanos a los países latinoamericanos, que tienen como objetivo contribuir a evitar conflictos sociales, justamente en un momento de considerable movilización popular que siguió a la Revolución Cubana."⁷

Sin embargo, a pesar de dichas políticas, los trabajadores organizados, que en 1960 representaban el 45.07% de la población ocupada, no tenían acceso a los programas de vivienda señalados, debido al incumplimiento de los patrones de proporcionar habitación a los asalariados. Esta situación generó descontento entre la clase trabajadora y motivó que el Estado interviniera con dos medidas importantes.

Por un lado, en 1966 se crea el Congreso del Trabajo. En esta organización se agrupan los sindicatos de diferentes ramas de producción y se contempló como una plataforma política en donde se discutirían asuntos de interés común. El Congreso del Trabajo se convirtió en un mecanismo importante, iniciado y apoyado por el Estado para neutralizar, mediar y controlar las demandas laborales.

Por otro parte, en 1969, se aprobó la transformación del capítulo de la Vivienda en la Ley Federal del Trabajo. Esta modificación dio a las compañías privadas que empleaban a más de 100 trabajadores, la responsabilidad de darles vivienda. Sin embargo, su aprobación se enfrentó con una fuerte oposición por parte del sector privado, ya que el cumplimiento de esta Ley implicaba un alto costo para la industria. Esta oposición significó la primera aparición del sector privado como fuerza antagónica del Estado en materia de vivienda. A través de la Confederación Patronal Mexicana (COPARMEX), manifestaron que "cerca del

⁶ GARZA, G., op. cit. p. 103, 104.

⁷ GARZA, G., op. cit., p. 102.

50% de la inversión industrial total durante 10 años tendría que dedicarse a los costos de la vivienda, poniendo en peligro la expansión industrial".⁸

Argumentaban que la provisión de vivienda era responsabilidad compartida por el sector privado y el Estado. Señalaban que era necesaria la intervención del Estado en la planeación y coordinación de las diferentes instancias administrativas para la instrumentación de esta Ley.

Con la aprobación de la Ley, el Estado recompensó al sector obrero por su control de las demandas salariales y todavía más, por abstenerse de apoyar el movimiento estudiantil de 1968 que culminó en una sangrienta masacre.

Hasta aquí, se ha observado que el crecimiento del Estado y su intervención en la economía nacional, lo ha situado además de su papel tradicional de árbitro de las relaciones capital-trabajo, como protagonista de las mismas, al adoptar el papel de patrón, por lo que para cumplir con las obligaciones contenidas en el ordenamiento constitucional en materia habitacional atiende la demanda de sus propios trabajadores, proporcionándoles vivienda en arrendamiento.

El proceso de industrialización y urbanización en las ciudades, en particular la de la Ciudad de México, generó un amplio sector popular conformado por inmigrantes que requerían de la regularización de la propiedad de terrenos obtenidos por asentamientos ilegales, así como de la infraestructura necesaria. En respuesta, el Estado a cambio de la incorporación de esta población a la economía, legaliza la tenencia de los asentamientos y los provee de servicios.

La demanda de vivienda, derivada del surgimiento y acelerado crecimiento de la clase media en las décadas de los cincuenta y sesenta, es atendida por la banca a través del otorgamiento de préstamos para adquirir viviendas de "interés social".

⁸ ALDRETE- HAAS, José Antonio, *La deconstrucción del Estado mexicano. Políticas de vivienda 1917-1988*, Alianza Editorial, México, 1991, p. 69.

Sin embargo, las acciones anteriores en política habitacional no fueron suficientes para poder cumplir con el ordenamiento constitucional relativo a proporcionar vivienda a los asalariados del país.

I.2 LA POLITICA HABITACIONAL 1970-1993.

El modelo de sustitución de importaciones y la concentración resultante de la industrialización y urbanización en la Ciudad de México y de otras ciudades del país, comenzó a mostrar claros síntomas de agotamiento y crisis durante la década de los setenta. Hasta entonces, la política combinada de "permisos de importación" y fuertes inversiones del Estado en infraestructura había estimulado a la inversión privada nacional y extranjera al asegurarles ganancias elevadas por el suministro de insumos baratos y la creación de un mercado interno cautivo. Ello se reflejaba en las tasas sostenidas de crecimiento del Producto Interno Bruto, que todavía en el decenio 1960 - 1970, había alcanzado un promedio de 7% anual, con cúspides extraordinarias del 10% y el 8% en 1965 y 1966, respectivamente. En la siguiente década hubo fluctuaciones y la tasa de crecimiento del PIB per-cápita que mostró por primera vez cifras negativas.⁹

El comportamiento económico había entrado en una fase de crisis cíclicas cada vez más serias y de mayor duración, alternadas con periodos de recuperación y auge del consumo mundial de hidrocarburos, las cuales habían vuelto a México cada vez más dependientes de sus transacciones con materias primas, especialmente petróleo y del monto creciente de su deuda externa. El rápido y prolongado derrumbe de los precios del petróleo, a partir de la década de los ochenta, propició que México dependiera de manera más extensa del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, que presionaban para que en el país se instaurara el modelo de promoción de exportaciones, con el que se pretendía hacer

⁹ GARZA, G., op. cit. p. 9

competitiva a la industria mexicana y expandirla internacionalmente a través de la apertura comercial.

El gobierno apoyó a la industria exportadora mediante subsidios en infraestructura y con la exención de impuestos; asimismo, se liberaron los aranceles de los insumos requeridos por esta industria y sus exportaciones se encontraban exentas del pago de impuestos de exportación.¹⁰

Este modelo se consolidó con el ingreso de México al GATT en 1986, pero es hasta 1990, con la emisión del Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior (1990-1994), cuando se fortalece la apertura de la economía al mercado internacional para facilitar la modernización de la estructura industrial. Esta nueva política económica instaurada a mediados de la década de los ochenta, implicó además, que la participación del Estado en la economía se redujera, por lo que se inició la privatización de las empresas estatales, dando mayor importancia a la participación de la iniciativa privada en áreas preponderantes del sector industrial.

En este contexto, la dinámica demográfica de 1970 a 1990, registra cambios importantes. La población total, que en 1970 era de 48 225.2 millones de habitantes, creció a 66 845.0 millones en 1980 y en 1990, se incrementó a 81 249.6 millones de habitantes. (Cuadro No. 1)

Sin embargo, la tasa de crecimiento media anual, registra una disminución notable de la población en estos años, del 3.1% de 1970 a 1980 al 2.1% de 1980 a 1990. (Cuadro No. 1)

¹⁰ CYPHER, James M., "La política de México para la promoción de exportaciones: ¿un nuevo patrón de acumulación?", en *Revista Mexicana de Sociología*, Núm. 3, Año 1991, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1991.

Aún cuando el crecimiento anual de la población urbana disminuye de 4.6% en la década de los setenta a 3.0% en los ochenta, la proporción con respecto a la población total se incrementó al pasar de 58.70% en 1970 a 66.27% en 1980 y a 71.33% en 1990.

Así, para 1970, la Ciudad de México contaba con 8 millones de habitantes, sin embargo, para 1977, esta cifra había aumentado a 12.8 millones ¹¹; en 1980, creció hasta 13.7 millones y en 1985 alcanzaba ya los 17.5 millones de habitantes, de los cuales el 42% vivía en los municipios conurbados del Estado de México. ¹² Tales cifras indicaban que el 20% de la población total del país se había concentrado en la ciudad, sin que ello obstara para que surgieran nuevas áreas metropolitanas como Guadalajara y Monterrey, que ya en 1977 reunían a 2.2 y 1.2 millones de habitantes, respectivamente.

Además, si se considera que el hacinamiento y el deterioro de las viviendas son factores que incrementan el déficit habitacional, en 1970 existían 8.4 millones de viviendas a nivel nacional, de las cuales casi 7 millones o sea el 83.6% se encontraba sobreocupada, ya que albergaban a 44.8 millones de personas, es decir, al 88.5% de la población total; ¹³ además un porcentaje importante estaba deteriorada, ya que el 19.1% necesitaba reedificarse y el 57.4% presentaba deterioros parciales que requerían repararse. ¹⁴

La demanda de vivienda de los trabajadores, las condiciones de los inmuebles existentes y la falta de cumplimiento de los patrones de proporcionar vivienda a sus asalariados, obliga a la búsqueda de alternativas para su solución.

¹¹ CONSEJO NACIONAL DE LA POBLACION. *México demográfico. Breviario 1978*. CONAPO, México, 1978, p. 44-49.

¹² CENTRO OPERACIONAL DE VIVIENDA Y POBLAMIENTO. *Investigación sobre vivienda. III - Las políticas habitacionales del Estado mexicano*. COPEVI, México, 1977.

¹³ COORDINACION GENERAL DEL PLAN NACIONAL DE ZONAS DEPRIMIDAS Y GRUPOS MARGINADOS. COPLAMAR, México, 1982, p. 51.

¹⁴ *ibid.* p. 59.

Legislación en materia habitacional. (1970)

El crecimiento industrial y urbano que vivió el país, aunado a la presión demográfica por el crecimiento de la población, trae como consecuencia que en la década de los setenta, se plantee nuevamente la necesidad de reglamentar la Fracción XII del Artículo 123 Constitucional, a fin de que los patrones hicieran efectiva su obligación de dotar de viviendas a sus trabajadores. Fue así que se estableció en la Ley Federal del Trabajo de 1970 un capítulo especial sobre la obligación habitacional denominado "Habitaciones para los Trabajadores", que comprendió los Artículos 136 a 153, inclusive, en donde se deja en manos de los trabajadores y patrones la solución al problema habitacional, quedando sujeto el cumplimiento de la disposición constitucional, al poder de negociación de las partes involucradas.

Resulta importante destacar que con la inserción de este capítulo en la Ley de 1970, el Estado, que hasta entonces había intervenido de manera directa en la solución al problema de la vivienda para los trabajadores, con esta disposición se establece que sea en la relación capital - trabajo en donde se resuelva el problema de la vivienda, dejando de intervenir directamente en su solución.

Sin embargo, la modificación a la Ley de 1970, no afrontó de modo general y uniforme el problema habitacional y quedó a expensas de la voluntad y capacidad del patrón la atención de esta necesidad, que en cincuenta años sólo había obtenido logros parciales y poco satisfactorios. Asimismo, se establecía en dicha modificación la posibilidad de que el patrón diera cumplimiento a la obligación habitacional a través del pago de una cantidad mensual, cuya canalización adecuada no podía garantizarse, pues el trabajador podía aplicarla a otros fines.

Ante esta situación, la respuesta del Estado consistió en la creación y transformación de algunas instituciones para solucionar el problema de la vivienda.

El Financiamiento a la Vivienda. (1972)

Hasta ese momento, las acciones emprendidas por el Estado se habían concretado a la creación de organismos dirigidos a la construcción de viviendas en arrendamiento a sus propios trabajadores y, para atender a los sectores de la clase media y alta, la participación de la banca posibilitó el financiamiento de viviendas de "interés social". Sin embargo, el problema continuaba incrementándose. La modificación a la Ley del Trabajo de 1970, tampoco había dado los resultados esperados. el sector obrero, al iniciar la década de los setenta, se había organizado y presionaba al Estado para solucionar su demanda de vivienda. El sector patronal, por su parte, manifestaba su oposición y negativa abierta a cumplir con la obligación de proporcionar vivienda a sus trabajadores. El sector patronal, organizado en la COPARMEX, representaba, en este momento, una fuerza antagónica al Estado y exigía que fuera éste quien asumiera la responsabilidad de solucionar el problema de la vivienda, liberándose de esta obligación constitucional.

Ante este panorama, la respuesta del Estado se inclinó hacia el sector patronal y, con el propósito de afrontar globalmente el problema de la vivienda e "incorporar en los beneficios de una política habitacional a la totalidad de la clase trabajadora", se propuso el establecimiento de un "sistema más amplio de solidaridad social en el que la obligación que tienen los patrones respecto a sus propios trabajadores sirva de base a un mecanismo institucional de financiamiento e inversión, de carácter nacional".¹⁵

Así, en 1972 se reforma el Artículo 123 Constitucional, en donde se deroga la obligación de los patrones de dotar de vivienda a sus trabajadores, para crear un Fondo con las aportaciones de los patrones. En este mismo año, se reforma y adiciona la Ley Federal del Trabajo, en donde se establece la creación de un Fondo de Vivienda para los Trabajadores, constituido con la aportación de los patrones, equivalente al 5% del salario mensual del trabajador.

¹⁵ INFONAVIT, "Exposición de motivos de la iniciativa del C. Presidente de la República sobre las reformas a la Fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 de la Constitución", en *Disposiciones Legales*, México, 1989, p. 9.

De aquí que es hasta 1972, cuando se instrumenta una política de vivienda, mediante la reglamentación de la constitución del Fondo de Vivienda, con la que se posibilitó el acceso del sector productivo a la satisfacción de su necesidad de vivienda, a través de los organismos financieros.

En este mismo año, con el objetivo de administrar y aplicar los recursos del Fondo de la Vivienda, se crea el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), este organismo se concibió como el sistema financiero que permitiría a los trabajadores adquirir, construir, reparar o mejorar su vivienda, así como pagar pasivos adquiridos con anterioridad.

Casi simultáneamente, se instituyó el Fondo de Vivienda para los Trabajadores del Estado (FOVISSTE), dentro del ISSSTE, sobre los mismos principios de financiamiento, con aportaciones del Estado como patrón, equivalentes al 5% de los salarios de sus trabajadores. Hay que destacar que este organismo sólo atendía las necesidades habitacionales de los trabajadores del Estado. De igual manera, el mismo principio se observó cuando se estableció, al año siguiente, el Fondo de la Vivienda Militar (FOVIMI), que dirige su acción a los trabajadores de las Fuerzas Armadas.

El alcance de instituciones como el INFONAVIT, FOVISSTE y FOVIMI, permitieron a sus beneficiarios distintas opciones para resolver el problema habitacional, ya que éstas ofrecían diversas líneas de crédito, acordes a las necesidades de los trabajadores. Así observamos que los organismos financieros de vivienda, dirigieron su atención al financiamiento de programas de construcción de viviendas para ser adquiridas en propiedad por los trabajadores, ofreciendo a sus derechohabientes cinco alternativas de crédito:

- a) Otorgamiento de créditos para adquirir en propiedad viviendas financiadas por dichos organismos.
- b) Financiamiento para la adquisición de viviendas a terceros (compra a particulares).

- c) Financiamiento para la ampliación, reparación y mejoramiento de la vivienda propiedad del trabajador derechohabientes.
- d) Financiamiento para la construcción en terreno propiedad del trabajador.
- e) Financiamiento para el pago de hipotecas o gravámenes contraídos por el trabajador con anterioridad.

De esta manera, se puso al alcance de los trabajadores derechohabientes de los Fondos la alternativa crediticia que conviniera más a las características de su necesidad habitacional.

Paralelamente, los organismos creados con anterioridad a la constitución de los Fondos de Vivienda, prosiguieron su acción habitacional. Así, BANOBRAS, continuó con la producción de vivienda terminada en propiedad y para arrendamiento, financiando vivienda progresiva, lotes con servicio y urbanización para uso habitacional. El Fondo de Operaciones y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) y la banca privada, continuaron sus programas de financiamiento de vivienda terminada en propiedad y arrendamiento.¹⁶

En 1971, el Instituto Nacional de la Vivienda, se transforma en el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO), con facultades para tramitar la expropiación de tierras para vivienda, desarrollando programas de apoyo a la vivienda progresiva, lotes con servicio y vivienda terminada.

Las actividades realizadas en conjunto por los organismos financieros de vivienda de 1977 a 1980, reflejan un total de 392 247 acciones emprendidas en vivienda terminada; en donde se destaca la participación del INFONAVIT, FOVISSSTE y FOVIMI, que produjeron el 47.2% de la vivienda. FOVI y la banca privada, contribuyeron con el 29.0% y el Departamento del Distrito Federal e INDECO, construyeron el 19.8% de las viviendas terminadas. **(Cuadro No. 4).**

¹⁶ SEDUF, *Estadística de Vivienda 1990*, Subsecretaría de Vivienda, Dirección General de Política y Coordinación de Programas de Vivienda, México, 1990.

Con el propósito de ampliar el beneficio social de la vivienda a la población no incluida en las acciones antes señaladas, es decir, al sector popular, en 1981 se crea el Fideicomiso del Fondo Nacional para las Habitaciones Populares (FONHAPO). Este Fondo se creó a partir de una serie de transformaciones: del Instituto Nacional de la Vivienda al INDECO y del INDECO al FONHAPO. Sus objetivos consistían en el financiamiento de programas de desarrollo y mejoramiento de vivienda de bajo costo, tanto aquella destinada a la venta como para arrendamiento, promovidos por el gobierno federal, el de los estados o de los municipios y las empresas privadas; financiamiento para el desarrollo o la adquisición de la vivienda de bajo costo mediante cooperativas; financiamiento para la renovación y el remozamiento de la vivienda de bajo costo y por último, financiamiento para la producción de vivienda de bajo costo.

Este organismo ha promovido la oferta de lotes con servicio, así como la construcción y autoconstrucción de vivienda progresiva y terminada, compra de terrenos, producción de materiales de construcción para vivienda de bajo costo, a través de líneas de crédito barato, destinadas preferentemente al sector de la población no asalariada con ingresos menores a 2.5 veces el salario mínimo. Otra característica de este Fondo, consiste en que los financiamientos los otorga de manera colectiva y no individualizada, de ahí que los beneficiarios sean aquellos que se encuentran constituidos en una organización o asociación.

Con la creación de este Fondo, el Estado pretendió ampliar la cobertura social de los organismos financieros de vivienda, al cambiar el énfasis puesto en la construcción de viviendas terminadas por acciones parciales de menor costo, por ejemplo, la autoconstrucción de vivienda, la construcción de pies de casa en terreno propio o la venta a precios reducidos de paquetes de materiales para construcción.

La vivienda, parte de la política social.

Aún cuando las acciones de los fondos contribuyeron a solucionar el problema habitacional de sus beneficiarios, es decir, empleados públicos, fuerzas armadas y trabajadores asalariados de ingresos bajos, el alcance de estas instituciones no fue suficiente para satisfacer la demanda de vivienda. Así, con la intención de cubrir las necesidades de vivienda a la población general, en 1983 se eleva a rango constitucional el derecho de que toda familia mexicana posea una vivienda digna y decorosa. Es interesante destacar la importancia del propósito de tal disposición, puesto que con esta medida se incluye el derecho a la vivienda como un elemento integrante de la política social del gobierno, que conjuntamente con el derecho a la salud, al trabajo y a la educación, dan sustento al Estado mexicano.

Para dar cumplimiento a la disposición constitucional, en 1984 se expide la Ley Federal de Vivienda, con la que se establece la creación del Programa Sectorial de Vivienda, cuyos objetivos son canalizar y aplicar recursos financieros y asistencia crediticia de amplia cobertura para la construcción de viviendas de interés social; proporcionar suelo para viviendas en fraccionamientos populares mediante el establecimiento de reservas territoriales; apoyar la formación de cooperativas de autoconstrucción para el mejoramiento de viviendas rurales y urbanas destinadas a los grupos sociales de bajos ingresos, principalmente a los no asalariados.

Ambas medidas jurídicas, el derecho constitucional a la vivienda y la Ley Federal de Vivienda, consolidaron las atribuciones del Estado mexicano para intervenir en los procesos de vivienda popular mediante programas de vivienda progresiva y apoyo a la construcción.

Paralelamente, en 1984, se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), como la entidad rectora de la política nacional de vivienda. Su creación obedece, entre otros objetivos, a la necesidad de normar y dirigir las acciones en materia habitacional del país, con el propósito de ampliar el beneficio social de la vivienda. De aquí que le

corresponda instrumentar las estrategias y los lineamientos para realizar la programación institucional anual de vivienda, coordinando las acciones de los organismos financieros de vivienda sociales o privados y concertar con los estados y municipios del país, los aspectos jurídicos, administrativos y financieros para facilitar la producción de vivienda.

Bajo los lineamientos del Programa Sectorial de Vivienda, se crearon y consolidaron los organismos de vivienda estatales. Para 1990, se registran 20 organismos localizados en igual número de Estados de la República Mexicana.¹⁷ (Anexo No. 1). Su instrumentación fue posible debido a la transferencia de los recursos provenientes del patrimonio inmobiliario del extinto INDECO, el cual desapareció en 1981 al transformarse en FONHAPO.

Por otro lado, se fortaleció con mayores recursos y nuevas reglas de operación al Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), lo que permitió triplicar su participación en los programas institucionales de vivienda, al pasar del 4.5% en 1983 al 12% en 1986.¹⁸

También, se amplió gradualmente el gasto que por ley, las sociedades nacionales de crédito destinan al financiamiento de vivienda del 3% en 1983 al 6% en 1986.¹⁹ Asimismo, para interesar a la iniciativa privada, se abrieron líneas de crédito accesibles y se definieron estímulos fiscales para fomentar la construcción de vivienda en renta.

La incorporación del derecho a la vivienda en la política social y las acciones instrumentadas para su aplicación, significaron sólo un paliativo para resolver el problema habitacional de la población, ya que si se observa el comportamiento del déficit de vivienda registrado en el periodo de 1970 a 1987, éste fluctuó entre 1.95 a 2.65 millones de viviendas, lo que refleja un incremento del 73.6% durante ese periodo.²⁰

¹⁷ SEDUE, op. cit.

¹⁸ INFONAVIT, *La vivienda comunitaria en México*, México, 1988, p. 347.

¹⁹ *ibid.*, p. 347

²⁰ BASAÑEZ, M., op. cit., p. 156.

Política de vivienda y reconstrucción.

La política habitacional emprendida por el Estado mexicano a partir de la creación de organismos financieros y la reglamentación de sus acciones, han dado como resultado que entre 1977 y 1982, se ejercieran 650 547 acciones de vivienda, que incluyen la producción de vivienda terminada en propiedad y renta, vivienda progresiva, lotes con servicios, mejoramiento de vivienda, adquisición a terceros, construcción en terreno propio y pago de pasivos. En los cuatro años siguientes (1983-1986), esa cantidad se incrementó considerablemente ascendiendo a 948 740 acciones. Esto representó una inversión total de 2 226 747.1 millones de pesos.²¹

El INFONAVIT, FOVI, la Banca y en menor medida FOVISSSTE, PEMEX, C.F.E. y FOVIMI, fueron los principales organismos que financiaron la producción de viviendas terminadas en propiedad o renta, destinadas a los asalariados, durante este periodo. Pero también, por primera vez, los programas habitacionales financiados principalmente por el FONHAPO y los organismos estatales y sectorializados, dedicados a los sectores más pobres de la población se volvieron relevantes al realizar 346 585 acciones, es decir, el 38% del total realizado en el período señalado, mediante acciones en lotes de servicio, mejoramiento de vivienda y vivienda progresiva.²²

Un fenómeno natural, el terremoto de 1985, vino a incrementar el déficit de viviendas que en ese año llegó a 2.55 millones²³ y afectó no sólo a los sectores sociales de menores ingresos que habitaban las vecindades del centro de la Ciudad de México, sino también afectó a los sectores medios que habitaban condominios administrados por organismos gubernamentales o construidos y comercializados por el capital inmobiliario privado.

²¹ MEACAL, José Luis, etc. al., *Casa a damnificados. Dos años de política habitacional en la reconstrucción de la Ciudad de México (1985-1987)*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, p. 17.

²² *ibid.*, p. 17.

²³ BASAÑEZ, op. cit., p. 156.

Ante este desastre natural, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), coordinó las acciones del sector público para atender la emergencia, en donde participaron diferentes organismos financieros de vivienda, articulándose así una mayor coordinación institucional hacia la atención de la demanda de vivienda ante esta crisis. Asimismo, la SEDUE, conjuntamente con el Departamento del Distrito Federal, atendió las demandas habitacionales de la población damnificada por el terremoto.

Esta atención consistió en el desarrollo de cuatro importantes programas:

- a) Programa Emergente de Vivienda Fase I.- Destinado principalmente a trabajadores afiliados a algún organismo de seguridad social, a familias de ingresos medios y a los damnificados del Conjunto Habitacional "Juárez".
- b) Programa de Reconstrucción Democrática de la Unidad Nonoalco Tlatelolco.- Diseñado para la rehabilitación de esta Unidad Habitacional.
- c) Programa de Renovación Habitacional Popular.- Se circunscribe a la reconstrucción de las vecindades expropiadas.

Los resultados de estos programas representaron en su conjunto, 86 621 acciones de vivienda, con una inversión total estimada de 546 882,2 millones de pesos.²⁴ Es importante resaltar que la capacidad de movilización y organización de la sociedad civil, en grupos organizados, fue lo que obligó a dar una respuesta del Estado para atender las demandas de vivienda.

Al terminar la década de los ochenta, México se encontraba en una crisis económica que se había iniciado en 1981 con el derrumbe de los precios del petróleo, situación que lo hizo depender de manera extensa de fondos provenientes de los organismos internacionales, quienes condicionaron su ayuda, requiriendo al gobierno del país estabilidad política y social, contención salarial, reconstrucción sindical y contractual. Se había iniciado una

²⁴ MECATL, op. cit. p. 20.

política de privatización en donde el Estado empezó a transferir funciones y responsabilidades a otros sectores de la sociedad, principalmente al sector privado.

El proceso de privatización generó desempleo y bajos salarios, debido a la escasa calificación de los trabajadores. Al finalizar los ochenta, la prioridad del Estado era la productividad y no la protección social.

Reducción del papel de los organismos financieros de vivienda.

La estrategia de globalización económica promovida desde mediados de la década de los ochenta y que se consolida en 1990, implicó la reducción del papel del Estado en las actividades económicas, favoreciendo la participación de la iniciativa privada en la economía nacional. La liberación de mercados estableció el vínculo con la economía mundial, a través de la apertura comercial que se consolida con la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América y Canadá.

La reducción del Estado en la economía, se refleja en la disminución del papel de los organismos financieros de vivienda. Así, se observa que a partir de 1989, con la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la ejecución del Programa Especial para el Fomento y Desregulación de la Vivienda, se propició la integración de un mercado habitacional que beneficia, principalmente, a la iniciativa privada a través de "mejores instituciones y esquemas financieros, una coordinación más estrecha entre los gobiernos federal, estatal y municipales, la reducción de impuestos y derechos relacionados con la vivienda, la simplificación de trámites, la concertación de precios preferenciales para la vivienda de interés social y de autoconstrucción y la normalización y promoción tecnológica en esta rama".²⁵

²⁵ SHCP, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Informe de Ejecución 1994. México, 1994, p. 392.

A partir de ello, los organismos financieros de vivienda reducen su actividad como constructores y propietarios de los inmuebles, dejando en manos del sector privado estas actividades, por lo que su acción la dirigen a ampliar los "servicios financieros de vivienda",²⁶ incorporando nuevos mecanismos para el otorgamiento de créditos a trabajadores derechohabientes, vinculando la oferta (constructores) con la demanda (trabajadores derechohabientes); ampliando las líneas de crédito al financiamiento (apoyo financiero para ampliar créditos bancarios) y financiando a aquellos trabajadores que garantizan el pago de los créditos otorgados.

Asimismo, para los constructores de vivienda, se abrieron diferentes modalidades de financiamiento que incluye desde la adquisición del terreno hasta la construcción de la vivienda terminada a través de subastas y conservando la propiedad de los inmuebles para ofertarla a los compradores.

Para dar consecución a los fines de esta política habitacional, entre 1992 y 1993, se realizan una serie de reformas en el marco jurídico y normativo de los organismos de vivienda, principalmente del INFONAVIT, FOVISSTE y FOVI, para adecuarlos a la nueva reglamentación que deja en manos de la iniciativa privada la producción de vivienda, reduciendo la actividad de estas instituciones al financiamiento de la construcción, es decir, se convierten en organismos prestadores de servicios financieros.

Dentro de las reformas para desregularizar la vivienda y liberalizar el manejo de los recursos financieros de los organismos de vivienda, se constituyen a partir de 1992 depósitos bancarios en favor de los trabajadores, mediante la apertura de cuentas individuales que los incorporan al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), integrando dos subcuentas: la del Seguro de Retiro y la de Vivienda.

²⁶ *Ibid.*, p. 393.

Asimismo, se reducen los gastos de administración, operación y vigilancia, presupuestados para 1991 - 1996, de 1.5% al 0.75% del total de recursos que maneja el INFONAVIT y de 1.3 al 0.8% de los que maneja el FOVISSSTE.

Como resultado de esta política, los organismos financieros de vivienda, durante 1988 a 1992, produjeron un total de 725 664 acciones de vivienda terminada. Dentro de estos organismos, destaca la participación de la banca con 381 355 acciones que representa el 52.6% del total; el INFONAVIT participa con 245 615 o sea el 33.9%; el 13.5% restante corresponde a lo realizado por FOVISSSTE, PEMEX, FOVIMI, FIVIDESU, organismos estatales y otros.²⁷

Observamos así una mayor participación de la banca en las acciones de vivienda, ya que su participación pasa de 29.1% durante el periodo de 1983 - 1986, a 52.6% durante el periodo de 1988 - 1992.

I. 3 CREACION DEL INFONAVIT.

La creación del INFONAVIT, en la década de los setenta, es una acción sin precedente. Las acciones en materia de vivienda emprendidas por el Estado, hasta esos años, se había concretado a la atención de los grupos sociales emergentes: empleados públicos y clase media, principalmente. Sin embargo, para los trabajadores asalariados organizados, no se había instrumentado medida alguna que de manera amplia satisficiera la necesidad de vivienda.

La creación de los Fondos de Vivienda representa el inicio de una política de vivienda de carácter nacional, que posibilita a los trabajadores asalariados del sector productivo el

²⁷ Manual Económico de la Industria de la Construcción, Mercamétrica Ediciones, S.A., México, 1995, p. 18.

acceso a esta prestación social. De aquí que la creación del INFONAVIT, resulte importante, ya que es una acción de cobertura amplia que está dirigida a atender a la población de menores ingresos incorporados en el sector productivo.

La creación del INFONAVIT es resultado, a diferencia de las acciones anteriores en vivienda, de la presión del sector productivo, tanto de trabajadores como empresarios, que al iniciar la década de los setenta, se encontraban incorporados en organismos cúpula (Congreso del Trabajo y COPARMEX), y exigían la intervención del Estado para la solución del problema de la vivienda.

De aquí que, en un clima de presión por parte de los trabajadores y de oposición de los empresarios para proveer de vivienda a sus asalariados, el 10. 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, entre ellos, se exigió se atendiera el de la vivienda para los trabajadores. Como resultado de esta demanda, se integró la Comisión Nacional Tripartita,²⁸ con representantes de los sectores empresarial, gobierno y trabajadores. Esta comisión formó seis subcomisiones de trabajo que se abocaron al estudio de los problemas nacionales.

Es en la V Comisión, dirigida exclusivamente al asunto de la vivienda, donde se obtuvieron logros más concretos e importantes, ya que sus trabajos y recomendaciones darían origen a la reforma a la Fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, que consignaba el derecho de los trabajadores a la vivienda.

También se consideró indispensable modificar la Ley Federal del Trabajo, para establecer como solución, la integración de un fondo revolvente para la vivienda constituido con las aportaciones patronales que al mismo tiempo representaban depósitos individuales en favor de los trabajadores, creándose el Fondo Nacional de la Vivienda.

²⁸ RAMIREZ, Diego Luis, *La Comisión Nacional Tripartita*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

Finalmente, para administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, se aprobó la iniciativa de ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, misma que se publicó el 14 de febrero de 1972.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, nace el 24 de abril de 1972, como un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Dentro de sus objetivos se encuentran:²⁹

- a) Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda para establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener créditos baratos y suficientes con fines habitacionales.
- b) Financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.
- c) Constituir los depósitos individuales de los trabajadores.

La personalidad jurídica del Instituto, le otorga la facultad de Notario Público con autoridad para inscribir ante el Registro Público de la Propiedad, las escrituras de los inmuebles que construya o por los que otorgue financiamiento, así como la constitución del Régimen de Propiedad en Condominio de los conjuntos habitacionales que financie.

El patrimonio del INFONAVIT se constituye con base en:³⁰

- a) Las aportaciones patronales del 5% del salario de los trabajadores.
- b) Las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal.
- c) Con los bienes y derechos que adquiere por cualquier título.

²⁹ INFONAVIT, Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, México, 1992, p. 8.

³⁰ *ibid.*, p. 8, 9.

- d) Con los rendimientos que obtenga de la inversión de los recursos a que se refieren los puntos anteriores.

Asimismo, el Código Fiscal de la Federación, lo faculta como organismo fiscal autónomo para requerir a los patrones el cumplimiento de las obligaciones del pago de las aportaciones del 5% y enterar los descuentos por concepto de abonos de los créditos otorgados a los trabajadores.

La integración tripartita del Instituto se refleja en la de sus órganos de gobierno, ya que tanto la Asamblea General como el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia, la Comisión de Inconformidades y de Valuación y las Comisiones Consultivas Regionales, están formadas por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, en tanto que los aspectos operativos de la institución, se asignan al Director General, el cual se apoya en dos directores sectoriales, uno de los trabajadores y otro de los patrones, los que constituyen órganos de enlace y consulta permanente con los sectores que representan.

Los recursos del INFONAVIT se aplican a los siguientes conceptos:³¹

- a) Al otorgamiento de créditos baratos y suficientes a los trabajadores, para la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, para la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones y para el pago de pasivos contraído por estos conceptos.
- b) Al financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales destinados a ser adquiridos en propiedad por los trabajadores.
- c) A la entrega de depósitos a los trabajadores derechohabientes del Fondo. (hasta 1992)

³¹ *ibid.* p. 30, 31.

- e) Al pago de capital e intereses de la subcuenta de vivienda de los trabajadores en los términos de ley. (A partir de 1992)
- f) Al pago de gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto.
- g) A la inversión en los inmuebles estrictamente necesarios para el cumplimiento de sus fines.

Cabe destacar que uno de los objetivos del INFONAVIT, al cual se destinan importantes recursos y que finalmente es su esencia como organismo social y financiero, es el otorgamiento de créditos baratos y suficientes para la adquisición de viviendas. Si bien este financiamiento permite a los trabajadores de menores ingresos acceder a una vivienda, con la política de capitalización del Instituto, establecida en 1987 y que más adelante veremos, los créditos otorgados dejan de ser baratos, representando para el trabajador y su familia un endeudamiento mayor que repercute en su economía familiar.

De igual manera, los recursos destinados al financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales, a partir de 1992, se canalizaron al financiamiento de subastas para la construcción de viviendas con la intervención de la banca privada. Asimismo, estos recursos se aplican a la generación de la oferta habitacional, a través de la creación de la bolsa de vivienda y los paquetes de vivienda, como se verá en el capítulo siguiente.

La población beneficiada por el INFONAVIT, son aquellos trabajadores asalariados que tienen una relación laboral y se encuentran empleados en empresas agrícolas, mineras, industriales o de cualquier otra actividad. Los patrones de estos trabajadores tienen la obligación de inscribirlos al INFONAVIT y efectuar las aportaciones patronales del 5% del salario integrado por cada uno de ellos para constituir el Fondo Nacional de la Vivienda.

En principio, los trabajadores derechohabientes, es decir, aquellos por los que se han efectuado los depósitos del 5% de aportaciones patronales, tienen derecho al otorgamiento de un crédito acorde a sus necesidades. Para tal efecto, el INFONAVIT opera cinco modalidades o líneas de crédito:

- Línea I: Para la adquisición en propiedad de vivienda financiada y promovida por INFONAVIT:
- Línea II: Para la compra de vivienda a terceros (particulares o mercado libre).
- Línea III: Para la construcción en terreno propiedad del trabajador.
- Línea IV: Para la ampliación y el mejoramiento de la vivienda propiedad del trabajador.
- Línea V: Para el pago de pasivos contraído con anterioridad por el trabajador (pago de hipotecas).

No obstante, para la obtención de un crédito, el trabajador derechohabiente deberá reunir ciertos requisitos, entre ellos, deberá contar por lo menos con un año de antigüedad laboral y deberá tener registradas las aportaciones patronales, su relación laboral debe estar vigente y deberá demostrar su necesidad de vivienda. Los mecanismos para el otorgamiento de los créditos, se describen en el capítulo siguiente.

El fondo de ahorro, constituido con las aportaciones patronales del 5%, es devuelto a los trabajadores, en los siguientes casos: por terminación de la relación laboral con 50 años o más; por jubilación o incapacidad total, parcial del 50% o invalidez definitiva y, por defunción. El monto que se entrega al trabajador, es el acumulado de sus aportaciones en el caso de terminación laboral. En las causales de jubilación, incapacidad y defunción, se devuelve al trabajador o beneficiario, el 100% más del total acumulado.

Con la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), en 1992, las aportaciones patronales del 5% se integran a este Sistema en la Subcuenta de Vivienda. Los depósitos se realizan directamente por los patrones a la banca privada, mismos que serán transferidos a la cuenta del INFONAVIT en el Banco de México.

Hoy día, la actividad del INFONAVIT es esencialmente financiera, ya que capta recursos, los administra y canaliza su aplicación al cumplimiento de sus objetivos. En su origen los objetivos del INFONAVIT le dieron un sentido social, ya que mediante el otorgamiento de

créditos baratos y el financiamiento a la construcción de conjuntos habitacionales destinados a ser adquiridos en propiedad por los trabajadores contribuyeron a mejorar el problema habitacional de los asalariados.

CAPITULO II.-

LAS POLITICAS DE VIVIENDA DEL INFONAVIT.

Durante la vida institucional del INFONAVIT, como organismo financiero de vivienda, se han instrumentado diversas políticas en materia habitacional, tales como la producción o construcción de vivienda; la promoción externa de vivienda; la capitalización del Instituto y la generación de oferta habitacional y comercialización de la vivienda.

Es así como se pueden distinguir cuatro etapas donde se han aplicado dichas políticas y que son los siguientes:

La primera que comprende de 1972 a 1978, en donde el INFONAVIT interviene directamente en la producción de viviendas, asumiendo el carácter de constructor, como veremos en las siguientes páginas.

En la segunda, de 1978 a 1987, participa financiando programas de construcción de conjuntos habitacionales, a través de las promociones externas de vivienda, en donde participan las organizaciones de trabajadores mediante fideicomisos contratados con la banca. En este periodo, el INFONAVIT disminuye su participación en la construcción de vivienda y retoma su carácter financiero. Se inicia también una mayor intervención de la iniciativa privada en las operaciones del Instituto, con la participación de la banca comercial.

En la tercera etapa, que comprende de 1987 a 1992, se buscó una mayor captación de los recursos económicos, mediante la instrumentación de mecanismos tendientes a capitalizar al Instituto, a través del aumento en los importes de los créditos y del incremento en los descuentos de amortización que realiza el trabajador para abonar su crédito.

La cuarta etapa se inicia a partir de 1992 y se caracteriza por una marcada intervención de la iniciativa privada, a través de la banca comercial y de las empresas constructoras, a las que el INFONAVIT, con los recursos que administra, apoya en la creación de la oferta habitacional y participa en la comercialización de la vivienda. Este último periodo, el cual continúa vigente hasta la elaboración del presente trabajo, determina un cambio sustantivo en la estructura y funciones del Instituto, al transformarse en un organismo prestador de servicios financieros.

II.1 PRIMERA ETAPA: EL INFONAVIT, CONSTRUCTOR DE VIVIENDA. (1972 - 1978)

El INFONAVIT inicia sus actividades en una situación de presión. Por un lado, el sector obrero organizado exigía una pronta respuesta a su demanda de vivienda. El sector empresarial, por su parte, toda vez que se encontraba cumpliendo con la obligación de pagar el 5% de los salarios de sus trabajadores, es decir, la aportación patronal, exigía resultados concretos e inmediatos.

Por otro lado, en el mercado nacional existía una reducida disponibilidad de vivienda de bajo costo y no habían suficientes compañías constructoras que tuvieran la capacidad técnica para realizar los programas del Instituto, lo que dificultó al INFONAVIT para aplicar los recursos que administra para el otorgamiento de créditos a trabajadores para adquirir vivienda, así como para financiar programas de construcción.

Esta situación conduce al INFONAVIT a buscar alternativas de solución, por lo que durante este periodo que comprende 1972 a 1978, dirige su acción a la construcción de vivienda, asumiendo el papel de constructor de la misma, rebasando su función financiera para participar directamente en la construcción de vivienda, es decir, como promotor de vivienda, para cumplir con los objetivos por los cuales fue creado.

Ello obedece además, a la urgente necesidad del Estado de responder a una creciente demanda de vivienda para evitar un descontento social y para conciliar a las organizaciones de trabajadores con sus bases y con el gobierno mismo, quien en esta época había impulsado la formación de sindicatos independientes, lo cual lo había alejado del sindicalismo corporativo tradicional.

El crecimiento e involucramiento del INFONAVIT en las actividades de construcción, benefició también a los productores de los insumos necesarios para realizarla (cemento, varilla, tabique, etc.), que trajo consigo un auge en la industria de la construcción y, en su momento, generó empleo para cientos de trabajadores emigrados del campo, cuya capacitación les permitía ocuparse dentro del área de la construcción.

Esto fue posible debido a que, aún cuando los organismos internacionales, acreedores de nuestro país, presionaban para que la participación del Estado en la economía se redujera, los ingresos generados por el petróleo permitieron hacer frente a las obligaciones contraídas para el pago de la deuda externa, lo que posibilitó en cierta medida, una autonomía en la dirección del país. Lo anterior se refleja en el crecimiento de los organismos y empresas del Estado, así como en el proteccionismo de la industria nacional, apoyados en los altos impuestos a la importación.

Periodo formativo del INFONAVIT.

Este periodo corresponde a los primeros años de vida de este organismo, en donde los esfuerzos se encaminaron a la conformación de un amplio marco jurídico que sustentara y permitiera el desarrollo de sus actividades como organismo financiero. Se integró una estructura destinada a operar los aspectos administrativos internos, así como se reglamentaron las funciones y responsabilidades de cada órgano del Instituto. Asimismo, fue necesario concertar ante diferentes dependencias y autoridades, las acciones de vivienda y analizar los ordenamientos jurídicos a nivel federal, estatal y municipal, tales como los

reglamentos locales de construcción, los regímenes de tenencia de la tierra, usos de suelo, urbanización, etc.

Sin embargo, debido a la inexistencia de un mercado habitacional suficiente para emprender el financiamiento para la construcción de programas habitacionales, el Instituto debió enfocar sus acciones a crear la infraestructura necesaria para iniciar su intervención en el proceso de la producción y construcción de viviendas. De aquí que también fue necesario solucionar los problemas del suministro de materiales de construcción y sus condicionantes de oferta y demanda a nivel nacional y regional, así como determinar las necesidades del Instituto para asegurar los materiales de construcción y los insumos requeridos en las diferentes localidades donde se iniciaron los programas de construcción de vivienda.

Se realizaron investigaciones para optimar el proceso constructivo de la vivienda en términos de costo, calidad, tiempo y se seleccionaron diversos diseños arquitectónicos para las diferentes regiones del país, con lo que se logró obtener los índices de costos y prototipos de las viviendas a construir.

Programa de Reserva Territorial.

La inclusión de la construcción de viviendas como parte de las actividades del Instituto, obedeció principalmente, al hecho de que en el país no existía un mercado habitacional suficiente para satisfacer los requerimientos del alcance del objetivo del INFONAVIT de financiar programas de construcción de vivienda, debido al poco interés de las empresas constructoras de producir vivienda de "interés social".

Para tal efecto, hubo necesidad de establecer el Programa de Reserva Territorial, cuya finalidad se centró en la adquisición de predios o terrenos para conformar la reserva destinada a la construcción de las viviendas. Este programa constituyó el insumo fundamental del Instituto para el cumplimiento de sus fines. La compra de tierra significó una actividad a la que aplicó mucho de sus recursos: hasta 1976, se adquirieron 6,740

hectáreas que representaron una inversión de 2.026 millones de pesos, de las cuales, en ese periodo, se utilizaron 170.4 has. La reserva territorial constituida al término de 1976, aseguró la disponibilidad de tierra a mediano plazo, siendo éste el periodo en el que se adquirió mayor cantidad de predios y terrenos.

Durante los siguientes años, la compra de tierra se realizó de manera regulada, acorde a la realización de los programas de financiamiento de conjuntos habitacionales, no obstante que el Instituto dejó de participar directamente en la producción y construcción de vivienda, como se verá más adelante.

El Programa de Reserva Territorial se mantuvo hasta 1992, en que se establece el Programa Especial para el Fomento y Desregulación de la Vivienda, con el que se reducen las actividades de los organismos financieros de vivienda.

Primeras acciones.

Como se ha mencionado, la creación del INFONAVIT es una acción sin precedente cuya función es eminentemente financiera. La esencia social de sus objetivos se traducen en proporcionar créditos baratos y financiar programas de construcción de viviendas para trabajadores de menores ingresos incorporados al sector productivo del país. Sin embargo, al iniciar sus operaciones, el país no contaba con un parque habitacional suficiente para que el Instituto llevara a cabo su quehacer social y financiero. Aunado a esto, las demandas de los trabajadores exigían la inmediata solución al problema habitacional por tanto tiempo postergado y la presión ejercida por el sector patronal, que para ese momento ya realizaba las aportaciones patronales del 5%, dando cumplimiento al mandato constitucional de proporcionar vivienda a sus trabajadores. Esta situación, obligó al INFONAVIT a iniciar un plan de acción inmediata en la producción de vivienda, interviniendo directa y simultáneamente en la construcción de 9,000 viviendas en diferentes ciudades del país.

Los proyectos de construcción de vivienda, promovidos por el Instituto, refuerzan su carácter de institución de beneficio social, puesto que además de dar atención a la población de menores ingresos, se consideró importante satisfacer las necesidades de bienestar de los trabajadores. En este sentido, las obras emprendidas se realizaron bajo el concepto de crear un hábitat integral para las familias trabajadores, por lo que la acción no se concretó en la producción o construcción de casas, sino que los proyectos se dotaron del equipamiento urbano necesario, es decir, se incluyó la construcción de escuelas, centros de salud, áreas recreativas, centros sociales, etc., elementos necesarios para proporcionar a los asalariados una vivienda digna, cómoda y barata que elevara la calidad de vida del trabajador y su familia.

Los resultados de los proyectos de construcción emprendidos por el INFONAVIT, en esta etapa, son los grandes conjuntos habitacionales que existen en el país y que en su momento, recibieron el reconocimiento internacional por su diseño, equipamiento y material utilizado, tal es el caso de la Unidad Habitacional "Iztacalco" (1973), con 5,691 viviendas; "El Rosario" (1974-1983), con 15,515 y "Culhuacán" (1974-1982), con 19,762 viviendas, ubicados en el Distrito Federal, en los dos primeros, incluso se construyó un lago artificial.³² Estos conjuntos, representaban verdaderamente ciudades pequeñas y medias, erigidas al interior de los asentamientos urbanos existentes.

Sin embargo, estos proyectos se realizaron con base en modelos arquitectónicos europeos, muy similares en tamaño a algunos complejos urbanos británicos. Esto significó, en principio, que la construcción resultara sumamente costosa para el INFONAVIT y repercutiera en el costo de la vivienda adquirida por el trabajador. Además, representó un alejamiento de la idiosincrasia de las familias que habitaron esos inmuebles.

Si bien la intervención del INFONAVIT en la construcción de los grandes conjuntos habitacionales, coadyuvó a resolver el problema habitacional de los trabajadores y

³² INFONAVIT. *Apuntes para historia de la vivienda obrera en México*, México, 1992, p. 98.

representó un bienestar para los residentes de los mismos, ya que contribuyó a mejorar sus anteriores condiciones de vida pues contaban con una serie de servicios que antes estaban fuera de su alcance, también resultó complicado y problemático para los beneficiarios hacerse cargo de la administración y mantenimiento de los mismos, debido principalmente, al desconocimiento de los reglamentos de condominio, por lo que, en una actitud paternalista hacia los trabajadores acreditados, por lo novedoso y la relevancia de la acción habitacional emprendida por el INFONAVIT, éste asumió los gastos del mantenimiento, conservación y operación de las instalaciones y áreas comunes de las unidades habitacionales por él construidas, que propició la aparición de la vivienda irregular, como se verá más adelante, además de que representó fuertes erogaciones fuera de su legislación.

Finalmente, el incremento en los materiales de construcción, debido al auge de esta actividad en el país y lo elevado de los costos de los proyectos de tal magnitud, obligaron al INFONAVIT a dirigir su acción a proyectos de menor escala, abocándose al aprovechamiento de terrenos y lotes baldíos para edificar unidades habitacionales pequeñas y medianas que no requerían de infraestructura y equipamiento tan costos. Se inició entonces la construcción de programas habitacionales en la reserva territorial disponible que contara con los servicios y el equipamiento necesario, principalmente, la que se encontraba situada dentro de las ciudades, en donde la dotación de la infraestructura corriera a cargo de las autoridades delegacionales, municipales o estatales.

Sistema de Otorgamiento y Asignación de Créditos.

En principio, todos los trabajadores por los que se efectúan las aportaciones patronales del 5%, con relación laboral vigente, tienen derecho al otorgamiento de un crédito. Para la asignación de los créditos se considera como base la necesidad de vivienda del trabajador y para determinar la necesidad de vivienda de los derechohabientes, se diseñó y elaboró la "Tarjeta de Información", documento que contiene información socioeconómica del trabajador y su familia, tales como: el nivel de ingresos, el grado de necesidad de la

vivienda (condiciones en que habita el trabajador), el número de dependientes económicos, la cercanía de su centro de trabajo, etc.

El sistema desarrollado para el otorgamiento del crédito, sustentado en la "Tarjeta de Información", inicialmente se procesó en el Centro de Cómputo de la UNAM y posteriormente en el del INFONAVIT, en donde mediante un sorteo electrónico se seleccionaba a los trabajadores que demostraban mayor necesidad de vivienda.

Este mecanismo garantizó una asignación justa y equitativa de los créditos que no permitió la falta de transparencia en su manejo y la intervención de gestores de vivienda. Con esta modalidad, el trabajador derechohabiente solicitaba y tramitaba el crédito por sí mismo, de una manera directa y de forma gratuita.

A pesar de ello, durante este periodo se dejan sentir las presiones de las organizaciones de trabajadores corporativas tradicionales hacia el gobierno, principalmente la CTM, con las que trataba de conciliarse debido al alejamiento que habían tenido por el impulso a la creación de sindicatos independientes. Asimismo, esta conciliación era necesaria, debido al poder de control social que tenían estas organizaciones sobre los trabajadores, fundamentalmente en la contención a las demandas de incremento salarial, para lo cual se utilizan las prestaciones sociales, entre ellas la vivienda como mecanismo neutralizador de las mismas.

Lo anterior se refleja en las relaciones del INFONAVIT y los organismos sindicales, toda vez que permite una mayor injerencia de las centrales obreras, principalmente de la CTM, en la dosificación de los créditos para vivienda, al autorizarlos a distribuir las "Tarjetas de Información" entre los trabajadores miembros de los sindicatos. Situación que, como se verá más adelante, permite que el beneficio de la vivienda no llegue a los trabajadores con más necesidad, debido a la falta de transparencia y equidad en la distribución de los créditos.

Sistema de Amortización de Créditos.

Para la recuperación del crédito, es decir, para el cobro de los créditos otorgados a los trabajadores, el INFONAVIT estableció un mecanismo denominado "Sistema de Amortización de Créditos". Este sistema se refiere a los pagos bimestrales que efectúa el patrón del salario de los trabajadores a los que el INFONAVIT les otorgó un crédito habitacional y que representan los abonos por concepto de capital e intereses del monto prestado.

En un principio, el sistema original establecía que el plazo para pagar el crédito otorgado (amortización), era de 20 años, durante el cual el trabajador acreditado tendría que pagar una cantidad fija. Sin embargo, posteriormente el Consejo de Administración del INFONAVIT, aprobó que se estableciera un porcentaje determinado sobre el salario de los trabajadores con crédito, para flexibilizar el plazo de amortización. De aquí que, a partir de 1974, se fijó una tasa de amortización (descuento o pago bimestral), del 14% del salario ordinario de los trabajadores que percibían ingresos inferiores a 1.25 veces el salario mínimo. Para aquellos trabajadores que ganaran un ingreso superior, el descuento en base a su salario ordinario era del 16, 18 y 20%, dependiendo de su ingreso mensual.

Esta situación favoreció a los trabajadores, ya que al registrarse un incremento en sus salarios, se incrementaba el monto del abono al crédito, lo que permitía reducir el plazo de amortización contraído, permitiendo al trabajador liquidar su adeudo rápidamente. Al finiquitar el adeudo y liberar el crédito, el propietario de la vivienda se encontraba en posibilidad de venderla para adquirir otra más adecuada a las necesidades del crecimiento de su familia.

Podemos observar que la primera etapa del INFONAVIT, como constructor de vivienda, coincide con las políticas gubernamentales que se caracterizan por el crecimiento de los organismos del Estado, lo que permitió al INFONAVIT adicionar a sus funciones de financiera social de vivienda el papel de constructor y responder, en mayor medida, a las

necesidades de vivienda de los trabajadores; asimismo, esta institución contribuyó a conciliar a las organizaciones de trabajadores corporativas con el gobierno, toda vez que les permitió una mayor injerencia en la distribución de los créditos, a cambio del control de las demandas salariales de sus trabajadores agremiados.

A partir de que esta institución inició sus actividades, emprendió un importante programa de construcción de vivienda, que se tradujo en la edificación de grandes conjuntos habitacionales en el país. Estas acciones contribuyeron a solucionar, en parte, la escasez de vivienda para los asalariados de menores ingresos, sin embargo, para el INFONAVIT representó una función adicional que implicó asumir las responsabilidades inherentes al proceso constructivo, es decir, tuvo que responder como constructor por las fallas y daños que presentaron las viviendas edificadas. Paralelamente, continuó con el financiamiento de los créditos en las Línea II a V (compra a terceros, construcción en terreno propio, ampliación y mejoras a la vivienda y pago de pasivos)

Durante este periodo (1972-1978), el INFONAVIT financió la construcción de 290 058 viviendas, que representó una inversión de 24 505 millones de pesos. En cuanto a los créditos en Línea II a V, se ejercieron 8 201 créditos con una inversión de 1 401 millones de pesos. Con esta acción, el INFONAVIT atendió las necesidades de vivienda de trabajadores localizados en 461 localidades del país. Así, por ejemplo, tan sólo en el Distrito Federal construyó 46 conjuntos habitacionales en diferentes delegaciones políticas, con un total de 31 137 viviendas que beneficiaron a una población de 174 367 personas.³³

³³ INFONAVIT, Catálogo Básico de Ubicaciones. Coordinación de Información y sistemas, Departamento de Sistemas, México, 1994.

II.2 SEGUNDA ETAPA: PROMOCIONES EXTERNAS DE VIVIENDA Y PARTICIPACION DE LA BANCA. (1978 - 1987)

Esta etapa que comprende de 1978 a 1987 se caracterizó por el fortalecimiento y consolidación del INFONAVIT como un organismo financiero, dejando la actividad de constructor directo para cumplir su objetivo de aplicar los recursos que administra al financiamiento de programas de construcción de viviendas; la participación de los sindicatos se fortalece al reglamentarse su intervención y se inicia la intermediación de los bancos en los programas de vivienda del Instituto. Asimismo, se constituye el fondo del 1% de cuotas de mantenimiento y deja de intervenir en la administración y operación de los conjuntos habitacionales, responsabilizando a los residentes de los mismos de esta obligación.

Este periodo coincide con el cambio de modelo económico en el que, a raíz de la caída de los precios del petróleo en 1981, el gobierno mexicano recurrió en mayor medida a contratar préstamos con organismos internacionales, quienes condicionaron el otorgamiento de los mismos, obligando al Estado a reducir su intervención en la economía nacional.

Lo anterior se refleja en las políticas de vivienda del INFONAVIT, al empezar a disminuir su intervención en la construcción de viviendas.

Con el propósito de fortalecer el carácter financiero del Instituto, se iniciaron programas en los que se dió mayor intervención a los trabajadores organizados, reduciendo en esa medida la participación del INFONAVIT en acciones directas de construcción. Lo anterior debido a la insistencia de las demandas e intereses de los sectores, principalmente de los trabajadores organizados, a través de sus líderes cúpula, toda vez que para este momento, el gobierno se encontraba sumergido en un proceso de conciliación con los sindicatos tradicionales, debido a que en el sexenio de Luis Echeverría Álvarez, se había impulsado y promovido la creación y tolerancia a los sindicatos independientes que en su lucha habían logrado obtener mejores condiciones laborales que los sindicatos oficiales, enmarcados en

demandas económicas que derivaron en toda una serie de implicaciones que los tornaban políticos.

Promociones de Vivienda.

En esta etapa se inicia el financiamiento a programas de construcción de vivienda diseñados por los trabajadores, en terrenos propiedad del INFONAVIT. Aquí se destaca la participación de las centrales obreras. A estas, se les propuso el disponer de la reserva territorial adquirida por el INFONAVIT y, a través de una constructora elegida por ellos mismos y financiada por el Instituto, se realizaba la edificación.

Para reglamentar el financiamiento de estos programas, se estableció en 1978 el Sistema de Promociones de Vivienda ³⁴, el cual vino a consolidar el carácter financiero del INFONAVIT al dejar de ser responsable directo en la construcción de vivienda. Este sistema de promociones de vivienda, se refiere al financiamiento para el desarrollo de un programa de construcción de viviendas, propuestos al Instituto por un grupo de trabajadores sindicalizados o no sindicalizados, derechohabientes del Instituto con necesidad de vivienda y que directamente deciden la ubicación, el proyecto y la empresa constructora que habrá de realizar el programa habitacional. Las promociones o financiamiento pueden destinarse a la construcción de vivienda, a la adquisición y urbanización del terreno, a las obras de infraestructura de servicios y al equipamiento urbano correspondiente.

Es requisito que las promociones de vivienda propuestas, de acuerdo a los lineamientos del INFONAVIT, satisfagan la distribución de las viviendas en rangos o cajones salariales, es decir, el 50% de las viviendas que integran la promoción, se destinan a los trabajadores que perciben de uno hasta 1.25 veces el salario mínimo, que corresponde al cajón A; el 35% debe asignarse a quienes perciben más de 1.25 hasta 2 veces el salario mínimo y corresponden al cajón B, en tanto que, el 15% restante de las viviendas, se destinan a los

³⁴ INFONAVIT. Reglas a que se someterán las Promociones de Vivienda, en Disposiciones Legales, México, 1992.

trabajadores que perciben más de 2 y hasta 3 veces el salario mínimo e integran el cajón C.³⁵

Las promociones de vivienda deben respetar las normas y criterios relativos a la selección del terreno, el diseño urbano, el diseño de la vivienda y la construcción que permitan a los trabajadores condiciones que mantengan y conserven su calidad de vida, tales como: considerar que la ubicación de la vivienda esté próxima a los centros de trabajo, que tengan servicios y equipamientos adecuados, que se encuentren ubicados en zonas libres de contaminación y otros elementos nocivos, que utilicen materiales de buena calidad para la construcción.

Sin embargo, en la práctica estos criterios no se aplicaron en su totalidad. La experiencia laboral nos ha permitido verificar que muchos conjuntos habitacionales se edificaron sin considerar la proximidad del centro del trabajo de los beneficiarios, puesto que la reserva territorial disponible del INFONAVIT se encontraba en la periferia de las ciudades. Para el caso de los trabajadores del Distrito Federal, gran cantidad de los terrenos se localizaban en los Municipios del Estado de México, como Coacalco, Ecatepec, Cuautitlán, Tultitlán, etc. Asimismo, se construyeron diferentes conjuntos en donde no se consideraron los servicios como agua, drenaje o pavimentación o se edificaron en lugares contaminados.

Como ejemplo, se tiene al Conjunto Habitacional "Llano de los Báez", localizado en el Municipio de Ecatepec, que se construyó en los límites de la empresa "Sosa Texcoco", empresa que maneja sustancias peligrosas para la salud, que han afectado a la población con enfermedades dermatológicas.

Otro ejemplo, es la unidad habitacional "Valle de Aragón CMT-XIV", localizada en el mismo municipio, la cual fue construida a orillas del Río de los Remedios, cuyo caudal está contaminado por desechos industriales y aguas negras, en donde además, se construyó en

³⁵ *ibid.*, p.335.

zona densamente salitrosa que propició el hundimiento e inclinación de los edificios y provocó fracturas y grietas. Con el terremoto de 1985, este problema se agudizó, poniendo en peligro la integridad de los habitantes. En el año de 1996, la totalidad de los edificios del conjunto habitacional fueron demolidos. Los habitantes de las viviendas, derechohabientes o no del Instituto, resultaron damnificados y fueron reubicados en otras unidades.

Estos problemas han significado para el INFONAVIT un costo muy alto, tanto económico como social, ya que ha distraído sus recursos para la reparación de las graves fallas técnicas y ha tenido que utilizar otras viviendas para proporcionarla a los trabajadores damnificados. Socialmente, la organización de los residentes ha cobrado tanta fuerza que el problema ha adquirido carácter político. El costo social, económico y político ha tenido que ser asumido por el INFONAVIT, ya que el promotor, que fue la CTM, se ha desligado del problema. La constructora que edificó ha desaparecido y no se ha logrado actuar en contra de la Central Obrera para fincar responsabilidades, ya que provocaría un conflicto político a nivel nacional si se revisarían todas las promociones en donde ha intervenido esta Central Obrera, pues en su mayoría, presentan fallas, falta de servicios, equipamiento, etc., evidenciado la corrupción y la falta de transparencia en el financiamiento de programas de construcción.

Promotores de Vivienda.

Los líderes obreros, representante sindicales o no sindicales, se convirtieron en promotores de vivienda de grupos de trabajadores derechohabientes, solicitantes de apoyo financiero para el desarrollo de un programa habitacional. Estos conformaron la predemanda, es decir, presentaron al INFONAVIT la documentación de aquellos trabajadores con necesidad de vivienda. La integración de la predemanda, por parte de los promotores, propició una manipulación de los créditos y las viviendas, ya que en muchos casos, el otorgamiento de los créditos se prestó para extorsionar a los trabajadores, exigiéndoles dinero a cambio de la obtención de un crédito.

Este sistema generó un deterioro en el objetivo social del INFONAVIT de beneficiar a los trabajadores derechohabientes, en virtud de que muchos de los créditos se distribuyeron a trabajadores que no cumplían con los requisitos para el otorgamiento del crédito o que no tenían necesidad de la vivienda.

Participación de la Banca.

A partir de 1981, con el propósito de ampliar la acción del financiamiento, se inició la elaboración de los "Modelos de contratos de financiamiento de promociones de vivienda, de fideicomisos de inversión y administración y de obras de precios unitarios". Este modelo de contratación se puso en marcha en 1982 y se refiere al financiamiento que otorga el Instituto a la constructora elegida por las organizaciones de trabajadores para que realice el desarrollo habitacional, a través de un fideicomiso contratado con instituciones bancarias designadas por los promotores o representantes de trabajadores solicitantes de apoyo financiero. La banca en este caso, interviene con el carácter de fiduciaria o intermediaria de los fondos que otorga el INFONAVIT a la constructora responsable de la obra.

La banca, como intermediaria o fiduciaria, administra los recursos financieros del Instituto para realizar los pagos a la constructora conforme al avance de la obra. Por esta operación de intermediación, la banca obtiene rendimientos, es decir, cobra una comisión por su participación.

Este periodo se destaca por el inicio de la participación de la banca en las operaciones del INFONAVIT, misma que en los años siguientes se incrementaría.

Fondo del 1% de cuotas de mantenimiento.

Como se ha mencionado en el apartado anterior, durante el periodo formativo del INFONAVIT, éste construyó grandes conjuntos habitacionales y se hizo cargo del mantenimiento y operación de los mismos. Esta acción, representó para el Instituto fuertes

erogaciones fuera de su legislación, toda vez que el Artículo 69 de la Ley de INFONAVIT ³⁶, establece que el Instituto no podrá intervenir en la administración, operación y mantenimiento de los conjuntos habitacionales, ni sufragar los gastos correspondientes a estos conceptos. Por lo que, con el propósito de evitar la erogación de recursos y fortalecer su carácter financiero, así como posibilitar la intervención de la banca privada, en 1981³⁷, se propuso que fueran los propios habitantes los que se encarguen del mantenimiento de los conjuntos habitacionales, por lo que se consideró necesario la constitución de un fondo para destinarlo a ese fin, a través del descuento del 1% del salario integrado de los trabajadores acreditados, y en donde el Instituto sólo actuará como receptor de las cuotas correspondientes, para entregarlas a la persona física o moral que señalen los trabajadores.

Para tal efecto, en 1982 se expide el Reglamento sobre administración, operación y mantenimiento de los conjuntos habitacionales financiados por el INFONAVIT ³⁸, en el cual se establece el descuento y la aplicación de los recursos, así como la constitución de la representación vecinal que habrá de recuperar el fondo. También, se establece que las cuotas recaudadas, provenientes del 1% del salario integrado de los trabajadores, serán depositadas por el INFONAVIT, en la institución bancaria que designen los trabajadores, las cuales entregaran bimestralmente los recursos del fondo a los representantes debidamente acreditados.

Observamos así, que en esta segunda fase las políticas de vivienda del INFONAVIT, a partir de 1978, se caracteriza por la reducción del papel del Instituto en la producción directa de viviendas y retoma su función original como financiera de programas de

³⁶ INFONAVIT, Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, México, p. 45.

³⁷ INFONAVIT, Exposición de motivos de la iniciativa del C. Presidente de la República sobre Reformas a la Ley Federal del Trabajo en materia habitacional de fecha 17 de diciembre de 1981, en Disposiciones Legales, México, 1991, p.34.

³⁸ INFONAVIT, Reglamento sobre administración, operación y mantenimiento de los conjuntos habitacionales financiados por el INFONAVIT, México, 1982.

vivienda; se fortalece la participación de las organizaciones de trabajadores al reglamentarse su intervención en los programas de vivienda, conjuntamente con la iniciativa privada, mediante la contratación de constructoras financiadas, en un principio directamente por el INFONAVIT y posteriormente, a través de la banca como fiduciaria o intermediaria financiera. También, se desliga de la responsabilidad del mantenimiento de las unidades habitacionales y hace responsables a los residentes de esta obligación mediante el descuento del 1% de su salario integrado. Con el fondo del 1%, el INFONAVIT propicia una mayor participación de la banca en sus actividades, al ser ésta depositaria de los recursos.

Lo anterior corresponde con las nuevas políticas neoliberales del gobierno que al reducir la participación de los organismos del estado en la economía, permite una mayor injerencia de la iniciativa privada, en este caso, mediante la participación de las constructoras y la intervención de la banca.

Se reducen así las acciones del INFONAVIT en la construcción y comercialización de la vivienda, se amplía el papel de la iniciativa privada al financiar el Instituto a las constructoras de vivienda por medio de la banca como administradora de los fondos y se fortalece el papel de las organizaciones de los trabajadores al elegir a las constructoras así como a los beneficiarios de los créditos de vivienda que otorga el Instituto.

Con las promociones de vivienda, se consolidó el carácter financiero del INFONAVIT, toda vez que terminó su intervención como constructor de vivienda. Sin embargo, posibilitó la participación de las organizaciones sindicales, quienes utilizaron esta prestación social como un elemento de control de los trabajadores, lo que fortaleció a las organizaciones gremiales oficiales.

II. 3 LA CAPITALIZACION DEL INFONAVIT.

En esta etapa, la política de vivienda del INFONAVIT se enfoca a la instrumentación de mecanismos que permitan la captación de recursos. Mediante la modificación al Sistema de Amortización de los Créditos, en 1987 y, la reforma al marco legal del INFONAVIT en 1992, en donde se establece el nuevo Sistema de Otorgamiento y Amortización de Créditos, se busca incrementar los recursos del Instituto, mediante el incremento en el porcentaje de descuento para el pago de los créditos por parte de los trabajadores y la asignación de los créditos a trabajadores que garanticen su pago, es decir, que sean sujetos de crédito.

Esta política de capitalización del Instituto implica la reducción de las funciones que llevaba a cabo en los programas de vivienda anteriormente como constructor de vivienda. La reducción de la participación de los organismos del Estado, responde a los lineamientos neoliberales impuestos por las instituciones financieras acreedoras de nuestro país, a cambio de los créditos otorgados a partir de la caída de los precios del petróleo en 1981. La reducción del Estado adquiere relevancia sobre todo a partir de los ochenta, al pasar el número de empresas paraestatales de 1,115 en 1982a 259 a fines de 1993.³⁹

La apertura comercial impuesta para facilitar la entrada de productos importados por medio de la reducción de impuestos, adquiere relevancia en 1987, con la entrada de México al GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio) en 1986. Asimismo, la globalización económica lleva al país a su integración al Tratado de Libre Comercio de Norteamérica en 1994, firmado con Estados Unidos y Canadá y que ha implicado una mayor competencia para la industria nacional. Lo anterior, como parte de una política de liberación comercial ha llevado a una mayor participación de la iniciativa privada en áreas que anteriormente correspondían al Estado. Si bien, las políticas neoliberales instrumentadas por el gobierno, intentaban disminuir el poder de los sindicatos corporativos, no lo pudieron lograr al tener

³⁹ ZUÑIGA, Juan Antonio, "Habrá sólo 159 paraestatales al término del sexenio-SHCP", La Jornada, 8 noviembre 1993.

que recurrir a éstos para poder lograr y controlar la estabilidad económica exigida por los organismos financieros internacionales. lo cual se lleva a cabo a través de la celebración de pactos económicos, entre los sectores sindicales, patronales y el Estado, a partir de 1983 y hasta la fecha, con el fin de controlar la inflación y las demandas salariales.

Sin embargo, la política de reducción del Estado, se lleva a cabo mediante la privatización de empresas gubernamentales y de la reducción de las funciones de los organismos sobrevivientes, en donde resalta la eficiencia financiera sobre los beneficios sociales.

En este sentido, las políticas de vivienda del INFONAVIT se enfocan hacia la búsqueda de una mayor eficiencia financiera, por medio de la instrumentación de mecanismos que lo lleven a incrementar su capitalización.

Modificación al Sistema de Amortización de Crédito (1987).

A partir de 1987, el Instituto modifica el sistema de amortización de créditos en el cual el monto de los créditos se traduce en un número de veces el salario mínimo vigente.

La justificación del INFONAVIT para modificar el sistema de amortización, se basó en que el sistema anterior, utilizado de 1972 a 1987, fue elaborado en una época de estabilidad económica. Los trabajadores acreditados amortizaban su crédito mediante descuentos del 14, 16, 18 o 20% según su salario ordinario. Al aumentar los salarios, aumentaban los abonos de los créditos, reduciendo el plazo de amortización; sin embargo, el efecto inflacionario que sufrió el país en los ochenta, devaluó seriamente los saldos insolutos, situación que descapitalizó la cartera crediticia del INFONAVIT, en perjuicio de los derechohabientes que demandaban vivienda y a los cuales no se había atendido. La modificación del sistema consiste en expresar en múltiplos del salario mínimo, tanto el monto del crédito otorgado al trabajador como los pagos de los abonos correspondientes.

A partir de esta fecha, el monto del crédito se tradujo a su equivalente en un número de veces el salario mínimo vigente, que representa el adeudo contraído por el trabajador con el INFONAVIT. Este nuevo sistema obligó al trabajador a pagar en un número de veces el salario mínimo vigente el importe del crédito que se le otorgó y la amortización o abono se realizó con base a descuentos del 20% mensual sobre su salario integrado ⁴⁰ y no al ordinario como anteriormente se hacía, a excepción de aquellos trabajadores de salario mínimo que pagarían un 19% de su salario y, en su caso, los de Línea I, el 1% adicional para gastos de administración, operación y mantenimiento del conjunto donde residen.

La modificación implica que el saldo del préstamo otorgado a los trabajadores será revisado y modificado cada vez que se registre un aumento en los salarios mínimos; por consiguiente, el costo total del crédito se incrementará. El monto del abono del trabajador acreditado, también se incrementa cuando le aumentan su salario. El plazo máximo para amortizar el crédito es de 20 años, si al finalizar el mismo, aún existe un saldo insoluto a cargo del trabajador, el adeudo será cancelado, siempre y cuando haya cubierto 240 pagos mensuales.

Este sistema de Amortización de Créditos, con el incremento al monto de los abonos, repercute en la economía de los trabajadores, lo cual aleja al Instituto de sus objetivos de beneficio social para el sector laboral que tiene más necesidad de vivienda.

Nuevo Sistema para el Otorgamiento y Amortización de Créditos de Vivienda. (1992)

A partir de 1992, mediante la reforma a la estructura del INFONAVIT, se establece un nuevo marco legal que consolida el carácter financiero del Instituto, transformándolo en una institución de ahorro y crédito. A este cambio financiero, se agregan otros de orden operativo:

⁴⁰ **Ley Federal del Trabajo.** Art. 143. El salario integrado comprende los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, las gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por sus servicios.

Otorgamiento de los Créditos.

La nueva reglamentación implicó la elaboración de un nuevo sistema para el otorgamiento de créditos, bajo un sistema de puntuación "autocalificable". Se diseñó la "Solicitud de Crédito", documento que sustituyó a la "Tarjeta de Información", utilizada de 1974 a 1992.

La "Solicitud de Crédito", es una cédula que contiene información socioeconómica del trabajador, con la modalidad de que él mismo puede "calificarse". La calificación es expresada en un puntaje, que se establece bimestralmente por el Consejo de Administración del Instituto, para cada entidad federativa. Los factores que se consideran para el otorgamiento de los créditos, son los siguientes:

- Capacidad de pago, es decir, el salario del trabajador.
- Edad del trabajador.
- Saldo de la subcuenta de vivienda de la cuenta individual del Sistema de Ahorro para el Retiro del Trabajador (SAR).
- Número de aportaciones al Instituto efectuadas por el patrón en favor del trabajador (5%).
- Número de dependientes económicos del trabajador.

En virtud de que inicialmente la puntuación que se fijó era considerablemente alta, un gran número de trabajadores solicitantes de crédito no alcanzaron la puntuación y sólo un reducido número de trabajadores tuvo acceso al crédito.

Esta situación generó que se realizaran una serie de modificaciones al Sistema de Otorgamiento de Créditos, que consistieron básicamente en lo siguiente:

- se aumentaron los montos máximos de los créditos para que alcanzaran los precios de las viviendas en el mercado.

- se elevó la calificación de los trabajadores que percibieran menos de dos salarios mínimos para acceder al crédito.
- el monto máximo del crédito se calculó en base al salario integrado del trabajador en lugar del salario por cuota diaria.
- se amplió al 75% el crédito del cónyuge cuando el derechohabiente hubiera obtenido un crédito para que adquirieran una vivienda de mejor calidad.
- se autorizó que el abono del crédito fuera menor al 25% del salario cuando se trate de créditos de enganche para acceder a créditos bancarios.
- se otorgó hasta un 20% de la puntuación requerida para trabajadores que tuvieran terreno propio y desearan crédito en Línea III.
- se otorgó un 20% de la puntuación requerida para obtener un crédito en Línea II, en los casos en que el trabajador hubiera acumulado ahorro en un contrato de arrendamiento con opción a compra.

Amortización de los créditos.

En cuanto a la amortización de los créditos, el INFONAVIT continuó con el criterio de capitalizar al Instituto, incrementando la captación de recursos para atender a un número mayor de demandantes, por lo que el descuento por concepto de pago de los abonos del crédito se elevó del 20% al 25% del salario integrado del trabajador, con excepción de los trabajadores de salario mínimo, para quienes el descuento se efectúa en base al 20% del salario integrado. El monto del crédito y los abonos se expresan en un número de veces el salario mínimo vigente. Asimismo, el plazo para amortizar el crédito, se amplió a 30 años o 360 abonos.

La tasa de interés que se cobró al trabajador por el crédito, hasta 1992, era del 4% anual sobre saldos insolutos, a partir de estas modificaciones, el trabajador pagó una tasa que fluctuó entre el 4 y el 8% anual sobre saldos insolutos, dependiendo del salario integrado del trabajador. (Cuadro No. 5).

Se estableció también que los depósitos del fondo de ahorro constituidos en el SAR se traspasaran a cuenta del monto del crédito, con el propósito de apoyar a los trabajadores para disminuir, en parte, su endeudamiento.

Para tal efecto, se propuso que la recaudación del 5% de las aportaciones patronales se realizaran a través del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), contratando con la banca privada para constituir la cuenta individual del fondo de ahorro de los trabajadores, con el propósito de que estos recursos generaran intereses para el trabajador beneficiado. A partir del 24 de febrero de 1992, se establece este sistema y la aportación que realizan los patronos al SAR, la efectúa adicionando un 2% al pago, es decir, los patronos debieron depositar en la cuenta individual un 7% que se desglosa en un 5% a la subcuenta de vivienda y el 2% a la subcuenta de retiro.

Con esta reforma, el Instituto dejó de captar directamente estos recursos y es la banca privada quien en adelante realiza el manejo de los depósitos, fija la tasa de interés de ganancia y cobra una comisión por el manejo de las cuentas.

Por otro lado, con la recaudación de las aportaciones patronales o depósitos de los trabajadores por parte de la banca, si bien se obtienen intereses para el trabajador, que incrementan su ahorro, también se favorece la intervención de la iniciativa privada en el manejo del Fondo Nacional de la Vivienda.

Bajo esta política financiera, por primera vez en la historia del INFONAVIT, se generó una tasa de interés a favor de los trabajadores derechohabientes en lo que respecta a los

depósitos de ahorro (5% de aportación patronal⁴¹), de 11.84% tasa nominal y 3.55% tasa real.

Observamos así que el nuevo Sistema de Otorgamiento y Amortización establecido en 1992, disminuyó a tal grado la posibilidad de adquisición de los créditos, por parte de los trabajadores de menores recursos, que hubo necesidad de modificar los requisitos, a fin de hacerlos más accesibles para este grupo. Sin embargo, este sistema se sigue caracterizando por la implantación de requisitos que imposibilitan el acceso a los trabajadores de menores recursos y lo facilitan a los de mayor ingreso, toda vez que se eleva el monto del crédito de acuerdo a los precios en el mercado, se favorece a los propietarios de terrenos, así como a los que tienen mayores aportaciones y se incrementan los intereses sobre la deuda del crédito. Con todo esto, se favorece a los que tienen mayor capacidad de pago.

Esta situación la podemos constatar con la distribución de los créditos en los diferentes rangos o cajones salariales. Durante 1993, la distribución de las viviendas se realizó de la siguiente manera: el 37.42% correspondió a salarios de 1.0 a 2.0 múltiplos del salario mínimo, es decir, al cajón A; el 35.04% a trabajadores con 2.01 hasta 3.00 salarios mínimos y pertenecen al cajón B y el 27.54% correspondió a trabajadores con salarios de 3.01 a más salarios que integran el cajón C. Esto significa que el 62.58% de las viviendas y créditos, se asignaron a trabajadores que perciben de 2.01 a más salarios mínimo. (Cuadro No. 6)

II.4 FINANCIAMIENTO PARA LA GENERACION DE OFERTA HABITACIONAL Y COMERCIALIZACION DE LA VIVIENDA.

La reducción del papel del Estado en la economía se lleva a cabo mediante la privatización de las empresas gubernamentales y con la reducción de las funciones de los organismos que perviven, en los cuales se privilegia la eficiencia sobre los beneficios sociales.

⁴¹ INFONAVIT. XXII Informe Anual de Actividades. México, 1993.

Ello se refleja, por ejemplo, en los organismos financieros de vivienda. En este caso, con la reforma al marco legal del INFONAVIT, como resultado del Programa Especial para el Fomento y Desregulación de la Vivienda, se buscó la integración de un mercado habitacional que beneficiara sobre todo al capital privado.

En este sentido, con el fin de incrementar la oferta institucional el INFONAVIT establece, a partir de 1992, mecanismos de financiamiento de construcción de vivienda, con la intervención de la iniciativa privada y el Instituto, en forma separada o en conjunto. Asimismo, se establecieron nuevas formas de comercialización de vivienda, en donde disminuyó la participación del Instituto y se incrementó la relación directa entre el trabajador acreditado y el vendedor de la vivienda.

En esta nueva etapa, el Instituto se consolida como una institución de ahorro y crédito y se autodenomina "Hipotecaria Social", aún cuando durante toda su vida institucional haya fungido como tal, marcándose un nuevo rumbo para el INFONAVIT, que aún continúa vigente. Para ello se ponen en marcha varios instrumentos: la bolsa de vivienda, el financiamiento de subastas y los paquetes de vivienda.

Bolsa de Vivienda.

Con el fin de incrementar la oferta de vivienda, el Instituto emitió una serie de convocatorias al conjunto de poseedores particulares de vivienda que quisieran venderla, con el fin de conformar un registro de vivienda usada disponible para su venta y ofrecerla a los trabajadores acreditados. Para ello se reglamentó este proceso a fin de que éstas reunieran los requisitos legales necesarios para realizar la operación, es decir, que se encontraran libres de gravámenes, que tuvieran número oficial, alineamiento, escrituras, avalúos, que estuvieran bajo el régimen de propiedad en condominio, que cumplieran con el mínimo de metros construidos y con la antigüedad determinada, así como que contaran con las habitaciones y servicios necesarios para habitarla.

Así, los trabajadores acreditados podían acceder al registro y seleccionar aquella vivienda que conviniera más a sus intereses. El contrato de operación se celebra entre el vendedor (particular), comprador (trabajador acreditado) y el INFONAVIT, fungiendo éste último como acreedor hipotecario.

Subastas de Financiamiento para la Construcción de Conjuntos Habitacionales.

Con el propósito de que el INFONAVIT invirtiera sus recursos de forma más eficiente y contribuyera a propiciar una competencia entre los constructores de vivienda de interés social, a partir de la reforma de 1992, se instrumentaron las Subastas de Financiamiento. Estas consisten en financiar programas de construcción de vivienda a aquellos constructores (postores), que no cuentan con recursos propios o con el financiamiento de instituciones bancarias.⁴²

Las Subastas de Financiamiento, sustituyen los contratos de las promociones de vivienda y fideicomisos de inversión y administración, celebrados de 1982 a 1991, para el desarrollo de programas de construcción de vivienda. Sin embargo, aún cuando cambia la figura jurídica y financiera, el fin es el mismo: el financiamiento del INFONAVIT directo a los constructores para la producción de viviendas de interés social.

Los postores, es decir, los constructores representantes de un grupo de trabajadores de organizaciones sindicales o no sindicales, presentan al INFONAVIT anteproyectos de programas habitacionales, que son analizados por una Comisión Tripartita, encargada de aprobar o rechazar la participación de los postores o constructores. La asignación de los financiamientos se realiza en función de que los programas propuestos cumplan con las especificaciones establecidas por el Instituto.

⁴² INFONAVIT. "Reglas a que se someterán las subastas de financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales. Nuevos Reglamentos del INFONAVIT. México, 1992.

Con las subastas de financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales, el Instituto intenta darle un carácter comercial y de competitividad al financiamiento, esto es, eficientar la asignación de sus recursos. A pesar de la participación de la iniciativa privada en estas subastas, las constructoras lo hacen como representantes de grupos de trabajadores organizados en sindicatos o independientes, lo que muestra que no desaparece la injerencia del sector laboral corporativo en la política gubernamental, a través de organismos como el INFONAVIT.

Paquetes de Vivienda.

Son ofrecidos al Instituto por personas físicas (promotores) o morales (constructoras), quienes incluso pueden comprar la reserva territorial del INFONAVIT, para la construcción de las unidades habitacionales. El financiamiento de los paquetes de vivienda se realiza con los recursos propios del constructor o promotor o mediante el financiamiento otorgado por la banca comercial; pero deben cumplir con los requisitos financieros, urbanísticos y arquitectónicos habitacionales y cuyo precio deberá ser acorde con los montos de los créditos que se otorgan a los trabajadores acreditados.⁴³

Una vez que el trabajador obtiene un crédito habitacional, se establece una relación directa entre el constructor y el trabajador.

En los casos en que se utiliza la reserva territorial del INFONAVIT, las viviendas deberán destinarse invariablemente a los trabajadores derechohabientes del Instituto, en los casos en que el constructor privado aporte el terreno, las viviendas se pueden ofrecer tanto a los trabajadores acreditados como a compradores particulares.

La relación directa entre trabajador y constructor, le significa al INFONAVIT varias ventajas, como el evitarse la titulación, formalización e inscripción en el Registro Público

⁴³ INFONAVIT, *Instructivo de presentación, evaluación y aprobación de los paquetes de vivienda en Línea II*, México, 1993.

de la Propiedad, además de liberarlo de la responsabilidad de la construcción del desarrollo habitacional. Sin embargo, las ventajas para el Instituto se traducen en desventajas para los trabajadores al incrementarse el precio de las viviendas por los servicios que ya no ofrece el Instituto.

Inversiones de apoyo a la banca comercial para la producción de vivienda de interés social

Con respecto a los recursos financieros del INFONAVIT destinados al otorgamiento de créditos a los trabajadores, también hubo cambios. En 1993, el Consejo de Administración aprobó que mientras se realizaba la aplicación de los recursos, éstos se invirtieran para obtener rendimientos. Así se dispuso de ellos en operaciones de descuento de cartera de la banca comercial que financia la producción de vivienda de interés social, destinada a trabajadores derechohabientes del INFONAVIT.

Con ello el Instituto anticipaba recursos a la banca privada para financiar a aquellos constructores productores de vivienda de interés social, siempre que no afectara la liquidez institucional, con lo cual se pretendía estimular a la banca comercial para que participara en la producción de vivienda.

El tiempo establecido para recuperar la inversión de este tipo de financiamiento, es igual al de la terminación de la obra financiada por la banca. Asimismo, el INFONAVIT cobrará una tasa de interés al banco, equivalente a la que éste cobra a los constructores, menos un porcentaje que permitirá a la banca cubrir sus costos y generar una utilidad razonable en estas operaciones.

En suma, lo que representaba un estímulo a la banca privada, era un mecanismo de apoyo financiero a las constructoras, con la intervención mediadora de los bancos.

Observamos que con el nuevo carácter financiero del Instituto, invierte los recursos que administra en la banca privada, con la condición de que se aplique en el financiamiento para la construcción de viviendas de interés social, con lo que obtiene rendimientos. Es importante resaltar que anteriormente, cuando la banca intervenía en las operaciones del Instituto, principalmente, con las promociones de vivienda, ésta fungía como fiduciaria o intermediaria y no genera rendimientos para el INFONAVIT, por el contrario cobraba por sus servicios. Ahora, con este nuevo enfoque de financiamiento, con los recursos que invierte cobra una tasa de interés que también le permite a los banco obtener utilidades.

El INFONAVIT, establece a partir de este periodo, es decir de 1992 a la fecha, políticas de vivienda en donde busca incrementar la oferta de vivienda a través de la inclusión de los propietarios particulares en la misma y agilizar el otorgamiento de créditos a los trabajadores. Por otro, trata de eficientar el financiamiento a la construcción de vivienda, por medio de subastas y promueve la competitividad entre las compañías constructoras, representantes de organizaciones sindicales o no, lo que significa la permanencia del sector laboral organizado en los programas de vivienda del Instituto. Asimismo, la participación de la iniciativa privada se incentiva, mediante la inclusión de la producción de viviendas de todas aquellas constructoras financiadas con sus propios recursos o por la banca, y en la oferta de vivienda del Instituto a sus trabajadores, por medio de los paquetes de vivienda.

También, el Instituto realiza inversiones de apoyo a la banca para que ésta financie la producción de vivienda, por medio de las cuales recibe intereses, con margen de ganancia para la banca, con la condición de que incrementen la oferta de vivienda destinada a trabajadores acreditados, para agilizar el otorgamiento de créditos. Con esta medida, potencializa la injerencia de la iniciativa privada en los programas del Instituto.

La comercialización de la vivienda, se realiza directamente entre el vendedor y el trabajador acreditado, tanto en la bolsa como en las subastas y paquetes de vivienda, así como en las construidas con el apoyo del Instituto a la banca privada, en donde el papel del Instituto se

reducir a proporcionar la demanda de trabajadores acreditados con necesidad de vivienda al mercado de la misma.

CAPITULO III.

LA VIVIENDA IRREGULAR.

Si bien, las diferentes políticas del Instituto, relativas a la construcción de vivienda, promociones de vivienda, capitalización y financiamiento para crear la oferta habitacional y comercialización de la vivienda han conyuvado a resolver en parte el problema habitacional y dar respuesta a las demandas del sector productivo organizado del país, también han propiciado que los beneficiarios de estas políticas incurran en irregularidades con respecto a la vivienda que adquirieron mediante créditos, dando origen a la vivienda irregular. Su aparición, como se verá más adelante, ha afectado el sentido y propósitos de la política habitacional.

De acuerdo a la política del INFONAVIT, el propósito de la vivienda construida o financiada por el Instituto es contribuir a proporcionar al trabajador la satisfacción de las necesidades básicas de subsistencia, seguridad, arraigo y brindarle oportunidades de desarrollo.

Esta vivienda es adquirida por los trabajadores mediante un crédito otorgado por el INFONAVIT. Al adquirirla, el trabajador celebra un contrato de crédito mediante la firma del "Certificado de Entrega de Vivienda" (Anexo No. 4), documento que le da posesión del inmueble. Este documento establece los derechos y obligaciones del trabajador con respecto a la vivienda y con el INFONAVIT como acreedor hipotecario. De igual manera, el trabajador acreditado firma las escrituras del inmueble que le da la seguridad jurídica sobre su vivienda, las cuales quedan hipotecadas a favor del INFONAVIT hasta en tanto aquel liquide el crédito obtenido.

En este acto, el trabajador se obliga a pagar al INFONAVIT los abonos correspondientes para amortizar el crédito, de acuerdo al porcentaje de descuento que realiza el patrón. Con

las modificaciones de 1987 y 1992, el porcentaje de descuento es del 20 y 25% respectivamente, sobre el salario integrado del trabajador; acepta se realicen los descuentos del 1% de su salario integrado para destinarlo al mantenimiento del conjunto habitacional donde reside; se compromete a habitar la vivienda dentro de los 30 días siguientes a la entrega del inmueble, entre otras.

El "Certificado de Entrega de Vivienda", reitera las obligaciones contenidas en las Reglas para el Uso de Viviendas Financiadas por INFONAVIT,⁴⁴ en las que se establece que el trabajador deberá ocupar la vivienda por él mismo y su familia; no deberá darle un uso distinto al habitacional; no realizará modificaciones o alteraciones; no realizará apropiaciones de áreas comunes y respetará el Reglamento de Condominio para los Conjuntos Habitacionales promovidos y financiados por el INFONAVIT,⁴⁵ entre otras obligaciones.

III. 1 DEFINICIONES.

El Artículo 49 de la Ley de INFONAVIT, establece que la vivienda irregular es aquella financiada directamente por el Instituto, con crédito vigente,⁴⁶ en donde el trabajador acreditado enajena o grava la misma en favor de otra persona que no tenga el carácter de derechohabiente, sin que medie el consentimiento del INFONAVIT; asimismo, es aquella que se encuentra arrendada o con transmisión de uso por cualquier título o que incurre en violación a la normatividad y lo consignado en el contrato respectivo.⁴⁷

⁴⁴ INFONAVIT, Reglas para el uso de viviendas promovidas y financiadas por INFONAVIT, México, 1993.

⁴⁵ El Reglamento de Condominio para los Conjuntos Habitacionales promovidos y financiados por el INFONAVIT, establece las normas que rigen la convivencia de los condóminos. Prevalece básicamente el respeto a la propiedad privada y propiedad común: el uso de las áreas, servicios e instalaciones comunes; la constitución de un fondo de reserva para el mantenimiento, administración y conservación del condominio; señala las funciones del Administrador y Comité de Vigilancia que representan al condominio y establece las obligaciones de los condóminos y las sanciones a que se hacen acreedores en caso de incumplimiento. Este Reglamento se encuentra inscrito en el Registro Público de la Propiedad y se incluye dentro del cuerpo de la escritura del inmueble.

⁴⁶ Por crédito vigente se entiende aquel en donde el trabajador aún no liquida el monto del crédito otorgado.

⁴⁷ INFONAVIT, Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, México, 1992, p. 36.

Para ampliar esta definición, el INFONAVIT ha tipificado una serie de causales de irregularidad que puede presentar una vivienda,⁴⁸ mismas que a continuación se describen:

CAUSALES DE IRREGULARIDAD

INVADIDA.- Se refiere a la vivienda que no ha sido asignada a ningún trabajador, en donde personas ajenas, que pueden ser derechohabientes o no del INFONAVIT, se apropian ilegalmente del inmueble, mediante amenaza o con fuerza.

DESOCUPADA.- Es la vivienda que ha sido asignada y entregada al trabajador, quien toma posesión de la misma y la ocupa, sin embargo, después de un tiempo, no la habita y sólo realiza visitas eventuales al inmueble.

ABANDONADA.- Se refiere a la vivienda que se asignó y entregó al trabajador, pero nunca la habitó.

ENAJENADA.- Es la vivienda asignada, entregada y habitada por el trabajador titular del crédito, que realiza una operación de venta o traspaso del inmueble sin consentimiento del INFONAVIT.

GRAVADA.- Es la vivienda asignada, entregada y habitada por el trabajador, que realiza la hipoteca del inmueble en favor de terceras personas.

CON TRANSMISION DE USO.- Es la vivienda que el trabajador, gratuitamente la presta a terceras personas, regularmente a familiares, quienes habitan el inmueble.

⁴⁸ **INFONAVIT, Vivienda Irregular, causas y magnitud del problema.** Coordinación General de Evaluación, Departamento de Investigación Social, México, 1990.

CON USO NO HABITACIONAL.- Se refiere a la vivienda a la que se le da un uso diferente total o parcial al de habitación familiar. El trabajador utiliza el inmueble como tienda, consultorio, bodega, despacho, papelería, escuela, restaurante, peluquería, etc.

CON VIOLACION A LA NORMATIVIDAD.- Se refiere a la vivienda cuyo propietario o titular del crédito incumple con las obligaciones contenidas en la Ley de INFONAVIT y sus respectivos Reglamentos, es decir, cuando el trabajador realiza modificaciones al inmueble, cerca o construye en provecho propio, se apropia de áreas comunes, jardinadas o de estacionamiento o pone en peligro la seguridad, solidez y salubridad del conjunto habitacional. Asimismo, dentro de esta causal se contempla el incumplimiento a las obligaciones establecidas en los contratos privados de compraventa y otorgamiento de crédito con garantía hipotecaria, es decir, que el trabajador suspende u omite los abonos para la amortización del crédito que se le otorgó.

III.2 PROCEDIMIENTO Y SANCIONES.

El Artículo 50 de la Ley de INFONAVIT,⁴⁹ señala que el Instituto vigilará que los créditos y los financiamientos que otorgue, se destinen al fin para los que fueron concedidos, de aquí que, la detección de la vivienda irregular se realiza mediante la inspección directa por personal de INFONAVIT en los conjuntos habitacionales o a través de denuncias o quejas presentadas por los residentes de los mismos, así como, por la comparecencia voluntaria del ocupante de la vivienda o del trabajador infractor, que pretende regularizar su situación.

De acuerdo a los ordenamientos normativos del Instituto⁵⁰, la detección de la vivienda irregular (invadida, desocupada, abandonada, enajenada, gravada, con transmisión de uso,

⁴⁹ Op. cit., p. 37.

⁵⁰ INFONAVIT, Manual de Procedimientos e Instructivo para la regularización de vivienda en aplicación del Art. 49 de la Ley de INFONAVIT, Circular No. 4, Dirección General, México 16 marzo 1987 y Reglas y Criterios para la regularización, liquidación anticipada, cancelación del crédito, rescisión del contrato celebrado y novación de créditos

con uso no habitacional y con violación a la normatividad), es detectada por las áreas de Orientación y Promoción Social en las Delegaciones Regionales del INFONAVIT, por la Coordinación en el Distrito Federal; por el área de Crédito, en el caso de aquellas por las que se ha omitido el pago del abono de amortización, quienes verifican la existencia de la irregularidad, mediante visitas a los inmuebles o a través de la emisión de citatorios para que comparezcan los infractores, a efecto de exhortarlos y conminarlos para que regularicen su situación.

En caso de que éstos no acudan a los citatorios, no se localice al titular de la vivienda o se nieguen a regularizar su situación, las áreas involucradas turnan el expediente correspondiente al área Jurídica del Instituto para que, con base en el Artículo 49 de la Ley de INFONAVIT ⁵¹ se inicie el procedimiento administrativo o judicial para, en su caso, se regularice la situación del inmueble o bien, para cancelar el crédito y rescindir el contrato respectivo, comprometiendo al infractor a desocupar el inmueble dentro de los 45 días naturales a partir de la fecha en que reciban el aviso correspondiente. Esto último con el propósito de recuperar los inmuebles para que posteriormente sean asignados a otros trabajadores derechohabientes.

La vivienda irregular se sanciona con la rescisión del contrato y la cancelación del crédito. Esto significa que aquellos trabajadores que incurran en cualquiera de las causales señaladas, están expuestos a que se les cancele el crédito respectivo y, mediante un proceso administrativo o judicial, tendrán que desocupar el inmueble dentro del plazo establecido.

otorgados a trabajadores acreditados que no hayan efectuado oportunamente el pago de los abonos respectivos.
Circular No. 37, Dirección General, México 28 junio 1989.

⁵¹ Op. cit. p. 36

111.3 FACTORES QUE PROPICIAN LA APARICIÓN DE LA VIVIENDA IRREGULAR.

Periodo formativo del INFONAVIT:

Durante la primera etapa que va de 1972 a 1978, el INFONAVIT construyó desarrollos habitacionales que comprendían un habitat integral, es decir, que además de las casas, se contempló la construcción del equipamiento urbano (escuelas, centros de salud, áreas recreativas, deportivas, centros comerciales y de servicios, etc.), y la infraestructura suficiente (agua, electricidad, drenaje, vialidades, pavimentación, etc.), para proporcionar a las familias de los trabajadores un mayor bienestar social.

En este periodo, la asignación y el otorgamiento de los créditos a los trabajadores con necesidad de vivienda, se realizó a través de sorteos electrónicos, para garantizar que este beneficio llegara a los trabajadores que más necesitaban la vivienda. Este sistema implicó que la distribución de los créditos y las viviendas, se llevara a cabo de una manera justa y equitativa, que no permitió la intermediación de gestores.

Durante este periodo, el INFONAVIT construyó conjuntos habitacionales de gran magnitud, cuyo mantenimiento representó un alto costo. Debido a esto, el INFONAVIT, en una actitud paternalista asumió la responsabilidad y se hizo cargo de los gastos de mantenimiento, conservación y operación de las unidades habitacionales, liberando a los condóminos del pago de dichos gastos, contraviniendo su propia legislación, toda vez que el Artículo 64 de la Ley de INFONAVIT⁵² señala que el Instituto no puede intervenir en la administración, operación y conservación de los conjuntos habitacionales promovidos y financiados por él.

⁵² Op. cit., p. 45.

Esta situación propició que los trabajadores acreditados desconocieran el Reglamento de Condominio y, por lo tanto, incumplieran con sus obligaciones; también generó una falta de solidaridad condominial, que se reflejó en la incidencia de irregularidades, tales como: la apropiación de áreas comunes, mediante el cercado o enrejado de áreas verdes o de estacionamiento; la modificación a la vivienda, derrumbando muros, abriendo claros para colocar puertas o ventanas; construyendo recámaras adicionales o, cambiando la fachada, o bien, le dieron un uso diferente a la vivienda, al utilizarla como tienda, consultorio, peluquería, etc.

Estas irregularidades están comprendidas por la legislación del INFONAVIT en la causal de violación a la normatividad y uso diferente al habitacional, cuya sanción, como se ha mencionado, es la cancelación del crédito.

Ahora bien, partiendo de que durante este periodo la asignación de los créditos se realizó mediante sorteo electrónico, éstos estuvieron destinados a trabajadores que realmente demostraron su necesidad de vivienda, de aquí que se puede inferir que tanto las viviendas como los conjuntos habitacionales satisfacían las necesidades de los trabajadores acreditados, por lo tanto, las irregularidades en que incurrieron se remiten al desconocimiento del Reglamento de Condominio, provocado por la actitud paternalista del Instituto.

A diferencia de otros periodos de la vida institucional del INFONAVIT, que más adelante veremos, las irregularidades que se presentaron durante esta etapa, no reflejan insatisfacción del trabajador con relación a la vivienda, como sería el caso de las viviendas abandonadas, desocupadas, arrendadas o en comodato.

Promociones de Vivienda y participación de la banca.

Como ya se mencionó, las promociones de vivienda son los programas de construcción habitacional propuesto por los propios trabajadores, cuyo financiamiento lo realizó el Instituto mediante el apoyo de la banca como fiduciaria.

Con esta política de vivienda, el INFONAVIT permitió a las centrales obreras intervenir directamente no solo en la construcción y desarrollo de los programas habitacionales, sino que también en la distribución de los créditos. Esta se llevó a cabo de una manera discrecional, ya que al ser el promotor o representante de los trabajadores, responsable de presentar al Instituto la predemanda, es decir, la relación de trabajadores candidatos para el otorgamiento del crédito, se le habilitó para seleccionar a los futuros acreditados. Situación que propició el intermediarismo, la corrupción y el control de los trabajadores sindicalizados.

De aquí que la asignación y el otorgamiento de los créditos no se llevó a cabo de acuerdo a los lineamientos establecidos por INFONAVIT, debido al manejo corrupto de los créditos. Los promotores distribuyeron los créditos a los trabajadores mediante el pago de alguna cantidad, convenida entre ellos. Entonces, este beneficio llegó a aquellos trabajadores que pudieron pagar por el crédito, es decir, la distribución inequitativa de los créditos, propició la vivienda irregular.

Con esta política, se desviaron los objetivos sociales del INFONAVIT, en virtud de que un gran número de créditos llegaron a trabajadores que no tenían necesidad de vivienda, mientras que a los trabajadores de menores recursos que no tenían la capacidad económica para pagar a los promotores las cantidades que solicitaban para otorgarle el crédito, se les dejó fuera del alcance de este beneficio social.

Toda vez que el trabajador que recibía el crédito no necesitaba la vivienda, se propició que la misma fuera objeto de situaciones irregulares, presentándose casos de vivienda

desocupada, asimismo, estos trabajadores vieron la oportunidad de lucrar con la vivienda que se les asignó, por lo que la rentaron o vendieron.

Un agravante más lo constituyó el que los desarrollos habitacionales se construyeron en reservas territoriales que no contaban con el equipamiento ni la infraestructura necesaria para satisfacer las necesidades básicas de los trabajadores, como se había hecho en los primeros años. Así, se presentaron casos en donde los conjuntos que se entregaron no contaban con servicios como agua, alumbrado, pavimentación, transporte y los centros de salud, escuelas, mercados, etc., se encontraban alejados de las unidades.

Además, la ubicación geográfica de los conjuntos habitacionales implicó un incremento en la distancia con relación a los centros de trabajo, convirtiéndose en "ciudades dormitorio"

Lo anterior significa que la violación a la reglamentación para el financiamiento a programas de construcción de viviendas cercanas a los centros de trabajo y dotadas de la infraestructura y servicios necesarios para el bienestar social, propiciaron situaciones irregulares como abandono, enajenación, transmisión de uso, omisión en el pago, etc., ya que los trabajadores aún cuando consideran a la vivienda un beneficio, prefieren habitar otra más cercana a sus actividades laborales y con servicios, que no representen gastos adicionales.

Capitalización del INFONAVIT.

Con el propósito de fortalecerse financieramente, a partir de 1987, el INFONAVIT instrumenta la política de capitalización, con la que busca incrementar sus recursos. Esta recuperación económica del Instituto se realiza, en principio, con la modificación al sistema de amortización de créditos, la cual consiste en elevar el porcentaje de descuento para el pago de los abonos de los créditos al 20% del salario integrado de los trabajadores a quienes se les otorgó un crédito. También, esta modificación implicó traducir tanto los abonos

como los montos de los créditos a su equivalente en un número de veces el salario mínimo vigente.

Esta política impactó severamente a los trabajadores acreditados, ya que debieron disponer de una cantidad mayor de su salario para pagar los créditos. Asimismo, al expresar el monto del crédito en N veces salarios mínimos, el costo de la vivienda se incrementa considerablemente, debido a los incrementos en los salarios mínimos.

Aunado a la situación de la etapa anterior de vivienda lejana y sin servicios, a partir de esta etapa, el incremento del monto de los abonos y del costo total de la vivienda en relación al incremento del salario mínimo, propicia la aparición de vivienda irregular, al verse los trabajadores cada vez más imposibilitados de pagar los créditos, incurriendo en falta de pago, abandono, arrendamiento o enajenación.

Financiamiento para la generación de oferta habitacional y comercialización de la vivienda.

Con la reforma al marco legal del INFONAVIT de 1992, el Instituto buscó la integración de un mercado habitacional que beneficiara en mayor medida al capital privado. De aquí que se establecieron mecanismos para incrementar la oferta habitacional y se crearon nuevas formas de comercialización de la vivienda.

Para continuar con la política de capitalización del INFONAVIT, cuyo propósito es recuperar financieramente a este organismo, se establece el Nuevo Sistema de Otorgamiento y Amortización de Créditos, con el que se registra un nuevo incremento en el porcentaje de descuento para el pago de los abonos del crédito, del 20 al 25% del salario integrado de los trabajadores; el monto y el saldo del crédito continúan expresándose en su equivalente al número de veces el salario mínimo. Este incremento se aplica sólo a los acreditados que obtuvieron el crédito a partir de 1992.

Asimismo, la asignación de los créditos se llevó a cabo básicamente entre aquellos trabajadores considerados como sujetos de crédito. Es decir, sólo pudieron acceder al crédito los trabajadores que demostraron mayor capacidad crediticia que se basa en el número de salarios mínimos que perciben, lo que significa que los créditos se otorgaron a trabajadores con más salario, dejando de lado a aquellos de menores recursos cuya capacidad económica no garantiza el pago del crédito.

El nuevo incremento en el monto de los abonos y de crédito, dificulta nuevamente a los trabajadores el pago de la vivienda, aún cuando sean trabajadores con salarios mayores, lo que propicia la vivienda irregular, al abandonarla, dejarla de pagar, rentar o traspasar.

Es importante resaltar, aún cuando no se cuente con la información documental para sustentarlo, que se tiene conocimiento, por la experiencia laboral, que en este periodo se gestaron organizaciones sociales que impulsaron entre sus representados la invasión masiva de predios y viviendas en diferentes conjuntos habitacionales. Se puede inferir que debido a que los trabajadores de menores ingresos quedaron fuera del alcance del beneficio de los créditos para obtener viviendas, buscaron como alternativa la invasión. Esta organizaciones iniciaron su relación con el INFONAVIT a través de invasiones y con el paso del tiempo, se han fortalecido en virtud de que han logrado la regularización de esas viviendas y han continuado negociando y conviniendo como gestores de sus agremiados en la obtención de créditos. Para 1996, se tienen registrada una relación de 45 grupos sociales, a los que se les han otorgado créditos denominados "especiales" o "políticos", en el Distrito Federal y Area Metropolitana.

Finalmente, podemos observar que las políticas de vivienda del INFONAVIT, relativa a la construcción de vivienda, promociones de vivienda, capitalización y financiamiento para la generación de la oferta habitacional y comercialización de la vivienda, han coadyuvado a resolver el problema habitacional, sin embargo, con su aplicación han contribuido a la aparición de la vivienda irregular.

De aquí que en cada periodo de las políticas mencionadas, hemos encontrado una relación con la existencia de vivienda irregular: durante la política de construcción de vivienda, el INFONAVIT, en una actitud paternalista propició el desconocimiento del Reglamento de Condominio y por lo tanto, generó el incumplimiento de las obligaciones condominiales por parte de los acreditados, quienes incurrieron en violaciones a la normatividad.

Con las promociones de vivienda, se propició el intermediarismo, la corrupción y el control de los trabajadores sindicalizados, llevándose a cabo la asignación de los créditos a trabajadores con menor necesidad de vivienda. De igual manera, la violación a la reglamentación en la construcción de programas habitacionales en las promociones de vivienda (ubicación, falta de equipamiento y servicios de los conjuntos habitacionales), generaron una insatisfacción con relación a la vivienda, por lo que se presentaron irregularidades como abandono, enajenación y transmisión de uso.

La política de capitalización impactó la economía de los trabajadores, lo que provocó que abandonaran las viviendas, las traspasaran o las dieran en comodato.

Con la reforma al marco legal del INFONAVIT, en donde se apoya el financiamiento para la generación de la oferta habitacional y la comercialización de la vivienda, el Instituto se preocupó por conformar la demanda y otorgar las facilidades para la obtención de un crédito a los trabajadores con mayores salarios, de aquí que los créditos se asignaron a derechohabientes sin necesidad de vivienda, pero con capacidad de pago que vieron en la vivienda la oportunidad de lucrar con ella, por lo que la dieron en comodato o la traspasaran. Igualmente, aún cuando se trataba de trabajadores con mayores salarios, el descuento realizado para el pago de la vivienda, impactó severamente su economía, por lo que se presentan casos de vivienda abandonada y con omisión de pagos.

Observamos así que las políticas de vivienda desarrolladas por el INFONAVIT, han propiciado que los trabajadores acreditados incurran en las irregularidades mencionadas, hecho que incide negativamente en el Instituto, puesto que significa un alejamiento de su

objetivo social de otorgar créditos baratos y suficientes para la adquisición de viviendas cómodas a trabajadores de menores ingresos con necesidad de vivienda.

Así, la vivienda irregular, se convierte en un problema institucional, al poner en evidencia que las modificaciones en su estructura han generado mecanismos que contribuyen a empobrecer a los trabajadores acreditados, deteriorando su calidad de vida; han propiciado que las viviendas no cumplan con los requisitos necesarios para que los usuarios se desarrollen y progresen socialmente, lo que representa un rechazo o insatisfacción con la vivienda y han posibilitado que los créditos no lleguen a los trabajadores de menores ingresos con necesidad de vivienda, debido al intermediarismo y la corrupción de las centrales obreras.

Pero, principalmente se convierte en un problema institucional con la política de capitalización, ya que aún cuando se han incrementado tanto los abonos como los montos de los créditos con el propósito de fortalecer financieramente al Instituto, con esta política los trabajadores han incurrido en mayor medida en la omisión del pago del crédito, situación que evidentemente descapitaliza al INFONAVIT y demuestra una ineficiencia en los sistemas de asignación, otorgamiento y recuperación de los créditos.

III.4 MAGNITUD DEL PROBLEMA.

La magnitud que fue adquiriendo la vivienda irregular, como hemos visto en párrafos anteriores, condujo a que en 1990 el Departamento de Investigación Social del INFONAVIT, realizará un estudio denominado "Vivienda Irregular: causas y magnitud del problema"⁵³, tendiente a identificar y cuantificar las viviendas con situación irregular, a nivel nacional, tomando como base la información disponible en los catálogos

⁵³ INFONAVIT, *Vivienda Irregular: causas y magnitud del problema*. Coordinación General de Evaluación. Departamento de Investigación Social, México 1990.

institucionales sobre créditos vigentes, es decir, de aquellos en donde prevalece el adeudo por parte del trabajador acreditado.

Con esta investigación, se logró precisar el número de viviendas con irregularidad y el tipo de ésta. Para detectar el problema de la vivienda irregular, se llevó a cabo un censo a nivel nacional en 344,846 viviendas con crédito vigente al 5 de abril de 1990.

Con los datos obtenidos, se consideró conveniente elaborar dos informes, uno ordinario y otro especial "A".

La versión ordinaria incluye todas las causales de irregularidad: vivienda invadida, abandonada, desocupada, enajenada, gravada, prestada o en comodato, con uso no habitacional y con violación a la normatividad. Esta última causal se refiere básicamente al "retraso o suspensión en la amortización del crédito" y "modificaciones a la estructura original de la vivienda".

La versión especial "A", incluye todas las causales de irregularidad mencionadas, excepto "suspensión o retraso en la amortización del crédito" y "modificaciones a la estructura original".

Los resultados obtenidos fueron los siguientes:

Versión Ordinaria:

De las 344,846 viviendas con crédito vigente, 96,804 resultaron con situación irregular, es decir, el 28.07%.

De estas 96,804 viviendas con situación irregular, se detectó que 85,596 presentan una irregularidad, que representa el 24.82%; 10,230 viviendas presentan dos irregularidades (2.97%) y 978 presentan tres irregularidades (0.28%).

Dentro de las 96.804 viviendas con situación irregular, 28.07% del total, se detectaron 108,990 causales de irregularidad. Cabe aclarar que el número de irregularidades no coincide con el número de viviendas con situación irregular, debido a que algunas de éstas presentan más de una irregularidad.

Ahora bien, de las 108,990 irregularidades detectadas, destacan las siguientes:

CANTIDAD	TIPO IRREGULARIDADES	PORCENTAJE
41,752	Suspensión o retraso en la amortización del crédito	38.31 %
20,669	Modificación a la estructura original de la vivienda	18.96 %
11,511	Abandono	10.56 %
9,476	Desocupación	8.69 %
7,659	Invasión de áreas comunes	7.03 %
6,172	Arrendamiento	5.66 %
5,344	Prestada o en comodato	4.9 %
4,325	Uso diferente al habitacional	3.97 %
1,570	Enajenada	1.44 %
463	Invasión	0.42 %
49	Gravada	0.04 %
108,990		100.0 %

Del análisis de esta versión, se desprende que el mayor peso específico de irregularidad, corresponde a "suspensión o retraso en la amortización del crédito", que representa el 38.31%. Esto significa que el trabajador acreditado está omitiendo el pago del crédito.

Resulta interesante señalar que el 47.05% de viviendas irregulares se concentran en las entidades donde existe una actividad industrial preponderante. De aquí que en la distribución de las viviendas irregulares por Delegación Regional del INFONAVIT, destaca que el Estado de México, Nuevo León, Veracruz, Jalisco-Colima-Nayarit, Distrito Federal y San Luis Potosí-Zacatecas-Aguascalientes, concentran en conjunto, 45,538 viviendas irregulares, que representan el 15.70% de las 344,846 viviendas con crédito vigente. Sin embargo, en relación a las 96,804 viviendas irregulares detectadas, estas Delegaciones concentran el 47.05% de éstas.

Por lo que se puede inferir que existe una relación entre la población industrial y la falta de pago del crédito por parte del trabajador, en el sentido de que como consecuencia de las políticas neoliberales impuestas por los acreedores de la deuda externa, con la apertura comercial e invasión de productos extranjeros en el mercado nacional, lleva al cierre de empresas, lo que ha generado desempleo con lo que se afecta a los trabajadores acreditados, por lo que no pueden cubrir sus abonos.

Por otro lado, la causal "suspensión o retraso en la amortización", implica que el INFONAVIT no recupere la inversión del financiamiento, con lo que deja de captar recursos. Institucionalmente, esta versión pone en evidencia la ineficacia del sistema de recuperación de los créditos (cobranza), independientemente del análisis de las causas por las que el trabajador incumple con la amortización del crédito.

Versión especial "A".

Los resultados de la versión especial "A", fueron los siguientes: De las 344,846 viviendas con crédito vigente, se detectaron 45,320 que presentan situación irregular (13.14%).

Al suprimir las causales "suspensión o retraso" y "modificaciones", el número de irregularidades disminuye considerablemente a 45,569 casos. Sin embargo, el número de viviendas que presentan una irregularidad es de 44,083, que presenta el 97.27% del total de

viviendas irregulares detectadas; 1,225 (0.36%) presentan dos y solamente 12 viviendas tienen tres irregularidades.

De los 45,569 casos de irregularidad, se detectó que 11,511 (24.72%) son casos de abandono; 9,476 (20.35%), corresponden a vivienda desocupada; 7,659 (16.45%) presenta invasión de área común; 6,172 (13.25%) está arrendada; 5,344 (11.48%) está prestada o en comodato; 4,325 (9.29%) tiene un uso diferente al habitacional; 1,570 (3.37%), se encuentra enajenada; 463 (0.99%), está desocupada y 49 (0.11%), está gravada.

En la distribución de las viviendas irregulares por entidad, destaca que el Distrito Federal y el Estado de México, concentran en conjunto 67,143 viviendas, equivalente al 19% del total, sin embargo, en ambas entidades se concentra el 41.68% del total de viviendas irregulares.

Del análisis de los porcentajes de las causales de irregularidad señaladas en la versión "A" referentes a abandonada (24.72%), desocupada (20.35%), arrendada (13.25%) y prestada o en comodato (11.48%), se puede inferir que en los trabajadores acreditados existe un rechazo a la vivienda o poca necesidad de la misma, por lo que toda vez que la vivienda no satisface sus requerimientos y expectativas o bien, su necesidad de vivienda está satisfecha, la abandonan, no la habitan, la rentan o prestan.

Esta situación resulta preocupante, ya que supone que los programas de construcción de vivienda financiados por INFONAVIT, no cumplen con los requisitos urbanísticos y arquitectónicos necesarios para que el trabajador y su familia creen arraigo y eleven su calidad de vida y, también, supone una deficiente e inequitativa asignación del crédito, por lo que el trabajador que no tiene necesidad de la vivienda, se desentiende o lucra con la que le otorgó el INFONAVIT.

La vivienda irregular es un problema importante que repercute negativamente en la política social y económica del Instituto, porque evidencia una ineficiencia en los programas de

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

construcción que financió, así como en los sistemas de asignación y recuperación de créditos.

III.5 REPERCUSION DE LA VIVIENDA IRREGULAR EN LA RECUPERACION DE LOS CREDITOS.

La recuperación de créditos se refiere a la captación de los recursos provenientes del pago de los abonos del crédito otorgado por INFONAVIT. Esta recuperación se realiza mediante el descuento que efectúa el patrón en los salarios del trabajador acreditado, para abonarlo al importe del crédito. El patrón entera estos recursos directamente al INFONAVIT.

La información obtenida sobre la recuperación de créditos, resulta preocupante, ya que da cuenta de la cartera vencida que prevalece en el INFONAVIT.

Con base en los registros del INFONAVIT, de 1973 a 1987, se asignaron 713,581 créditos, de los cuales 620,939 corresponden a la vivienda financiada por el Instituto (Línea I) y se ejercieron 92,642 créditos que corresponden a Línea II (compra a terceros, construcción en terreno propio, ampliación y mejoras a la vivienda y pago de pasivos).⁵⁴

Con el sistema de amortización aplicado de 1973 a julio de 1987, en donde el descuento del abono de los créditos se realizaba con base al 14, 16, 18 y 20% del salario ordinario de los trabajadores, la cartera vencida del Instituto reporta un total de 61,967 créditos con omisión de pago, equivalente a un 8.68% del total de los créditos asignados hasta 1987 y que representa un monto de NS 241'787,257.05.

A partir de agosto de 1987, con el propósito de captar mayores recursos y apoyado en la política de capitalización, se instrumenta el nuevo sistema de amortización, en donde el

⁵⁴ INFONAVIT, 17 Informe Anual de Actividades, México, 1988.

descuento al trabajador se efectúa con base al 20% del salario integrado del trabajador; el monto del crédito y los pagos que efectúa, se traducen a su equivalente en un número de veces el salario mínimo vigente, con lo que se incrementa el importe del crédito, repercutiendo en un mayor endeudamiento de los trabajadores. Esta situación se agudiza a partir de 1992, al incrementarse el porcentaje de descuento destinado al pago del crédito, a un 25% del salario integrado del trabajador.

Durante este periodo que comprende de 1988 a 1993, el Instituto reporta que se asignaron 341,032 créditos en Línea I y se ejercieron 123,911 créditos en Línea II, lo que da un total de 464,943 créditos asignados.⁵⁵ Asimismo, de agosto de 1987 a diciembre de 1993, la cartera vencida reportó un total de 461,423 créditos con omisión de abonos, equivalente al 99.24% del total asignado y que representa un monto de N\$ 1,198'207,077.34.⁵⁶

La acción habitacional emprendida por el INFONAVIT de 1973 a 1993, reporta que se asignaron un total de 961,971 créditos en Línea I y se ejercieron 216,553 créditos en Línea II, lo que representa un total de 1'178,524 créditos asignados. Asimismo, la cartera vencida reporta que de 1973 a 1993, existen 523,390 créditos que omiten el pago y equivale a un monto de N\$ 1,439'994,374.34.⁵⁷

Esto significa que de los 1'178,523 créditos asignados durante 20 años de vida institucional, 523,390 o sea el 44.41% se encuentran en cartera vencida, es decir, con omisión de abonos por parte de los trabajadores acreditados.

Con lo anterior, observamos que la política de capitalización instrumentada por el INFONAVIT, con el propósito de obtener mayores recursos, provenientes del salario de los trabajadores para la recuperación de los créditos, ha incidido para que se incremente la

⁵⁵ INFONAVIT, *XXII Informe Anual de Actividades*, México, 1993.

⁵⁶ INFONAVIT, *Informe del Estado que guarda la Cartera Vencida del INFONAVIT*, Gerencia de Cartera, México, 1994, p. 5.

⁵⁷ *ibid.*, p. 5

cartera vencida, ya que ésta representa el 44.41% de créditos con omisión de pago del total de 1'178,524 créditos asignados. Con lo que se demuestra que en lugar de obtener mayores recursos, esta política incrementa la cartera vencida del Instituto y contribuye a empobrecer a los trabajadores acreditados.

Asimismo, se demuestra que la vivienda irregular con violación a la normatividad, en lo que se refiere a la "suspensión o retraso en la amortización", se ha incrementado considerablemente a partir de la instauración de la política de capitalización. De igual manera, las modificaciones a los descuentos de amortización instrumentados en 1987 y 1992, han repercutido severamente en los trabajadores al grado de imposibilitarlos para pagar su crédito.

Por lo tanto, la vivienda irregular, es un fenómeno generado por las políticas instrumentadas por el INFONAVIT y se convierte en un problema institucional y social.

CONCLUSIONES

La primera propuesta para resolver el problema de la vivienda obrera se establece en la Constitución de 1917, al incluir en la fracción XII del Artículo 123, la obligación patronal de proporcionar habitación cómoda e higiénica a sus asalariados. Sin embargo, la carencia de una instrumentación adecuada que vigilara el cumplimiento de esta disposición y, principalmente, la negligencia de las empresas para acatar dicho precepto, constituyeron graves obstáculos para el cumplimiento de una política de vivienda.

Durante los años siguientes, se llevaron a cabo diversas acciones, con la intervención del Estado y del sector privado que resultaron paliativos del problema habitacional. Pero, es hasta 1970, que se revisa nuevamente lo relacionado a la vivienda. La creciente demanda habitacional por parte de los trabajadores, lleva al Estado a establecer en la Ley Federal del Trabajo (1970), que la solución al problema corresponde a la negociación, inclusive contractual, que en materia de vivienda acuerden los patrones y los trabajadores. Situación que generó fuertes presiones patronales hacia el Estado e incidió para que fuera éste quien solucionara el problema.

De aquí que, en 1972, con el propósito de establecer una política de vivienda de cobertura amplia, por la que se hiciera efectiva la obligación de los patrones de proporcionar vivienda a los asalariados, se modifica el ordenamiento constitucional, para crear el Fondo Nacional de la Vivienda, el cual se constituye con la aportación patronal equivalente al 5% del salario integrado de cada trabajador. Asimismo, para administrar dichos recursos, se crea en este mismo año, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

La creación de organismos financieros de vivienda como el INFONAVIT, cuyas funciones y objetivos son el otorgamiento de créditos y el financiamiento a la construcción de

vivienda para los trabajadores, es una acción sin precedente que permitió el establecimiento de una política de vivienda de carácter nacional.

La falta de un mercado habitacional disponible y las presiones del sector obrero para satisfacer su necesidad de vivienda, obligan al INFONAVIT, durante los primeros años (1972-1978), a intervenir directamente en la construcción y la asignación de las viviendas, adoptando en este periodo la política conocida como "promociones de vivienda", mediante la cual se posibilitó a grandes grupos de trabajadores de menores ingresos del sector productivo, acceder a los créditos para vivienda financiada y promovida por este organismo, con lo que dió cumplimiento a sus objetivos de beneficio social.

A partir de 1978, ante las presiones de las cúpulas sindicales para intervenir en la construcción y asignación de los créditos, el INFONAVIT deja su actividad constructiva y retoma su carácter financiero, por lo que durante esta etapa destina sus recursos al financiamiento de programas habitacionales promovidos por organizaciones sindicales, con la participación de la banca comercial como intermediaria. La asignación de los créditos permitió a las agrupaciones sindicales ejercer un mayor control político y social sobre los trabajadores, ya que a cambio de las viviendas fue posible contener las demandas salariales, principalmente y, mantener la hegemonía sindical; asimismo, durante este periodo, se generó una serie de corrupciones ligadas a la construcción de los inmuebles y a la asignación de los créditos que afectaron directamente a los trabajadores y propiciaron el incremento de la vivienda irregular.

La crisis económica que lleva al país a niveles inflacionarios muy altos, en los ochenta, disminuye el valor de las aportaciones patronales y de los acreditados, por lo que a partir de 1987, el Instituto lleva a cabo una política de capitalización, con la que se incrementa el monto y los abonos de los créditos, al traducirlos a su equivalente en un número de veces el salario mínimo. En 1992, esta política se ve reforzada al incrementar nuevamente el porcentaje de descuento de los trabajadores para abonarlo a su crédito.

La política de capitalización de 1987 y 1992, reduce la posibilidad de los trabajadores de bajos ingresos de acceder a un crédito y para aquellos que lo obtuvieron, repercute considerablemente en su salario, deteriorando su calidad de vida. Esta situación perjudica a los trabajadores acreditados y evidencia un alejamiento del INFONAVIT de su objetivo social, de proporcionar crédito barato y suficiente para adquirir vivienda en propiedad.

Finalmente, con el desarrollo de la política neoliberal, que estimula la participación del sector privado en la economía y reduce la del Estado, a partir de 1992, el INFONAVIT destina sus recursos al financiamiento de programas habitacionales promovidos por el sector privado y financia a la banca comercial que apoya la inversión para la construcción de vivienda de interés social. Igualmente, propone la demanda de vivienda, la cual se conforma con los trabajadores derechohabientes.

El desarrollo de las políticas habitacionales del Instituto, han contribuido a la aparición de la vivienda irregular, la cual, dada su magnitud, se ha convertido en un problema institucional y social.

La actitud paternalista del Instituto de asumir las responsabilidades de los acreditados en el mantenimiento, operación y conservación de los grandes conjuntos habitacionales que construyó, propició un desconocimiento de los ordenamientos condominiales y contractuales que se reflejaron en causales de irregularidad; la asignación discrecional de los créditos, por parte de los líderes sindicales a trabajadores sin necesidad de vivienda, generó que se lucrara con ella; la falta de equipamiento, infraestructura y la deficiente ubicación de las unidades promovidas por las agrupaciones sindicales, repercutió en el abandono y desocupación de las vivienda y, principalmente, el incremento en los porcentajes de descuento y el incremento del importe de los crédito, han incidido en la falta de pago de los créditos. Estas políticas, han propiciado que la vivienda irregular se convierta en un problema importante.

El problema de la vivienda irregular adquiere un carácter social en cuanto que las viviendas no llegan a aquellos trabajadores con necesidad de la misma, con lo que el Instituto deja de cumplir con el propósito de contribuir a la satisfacción de la demanda de vivienda de los trabajadores del país. es decir, el hecho de que el trabajador abandone la vivienda, no la ocupe, la rente o preste, la venda, hipoteque o la traspase, significa que la vivienda no satisface las necesidades del trabajador, lo que se traduce en un rechazo a la vivienda, o bien, significa que existe poca necesidad del trabajador por la misma, por lo que luera con ella.

Con ello, se desvirtúa el objetivo del INFONAVIT de proporcionar créditos baratos para adquirir viviendas cómodas e higiénicas que permitan el desarrollo del trabajador y su familia, su progreso y eleven su calidad de vida, en una acción de cobertura amplia.

Por otro lado, la vivienda irregular por falta de pago, se ha convertido en un problema institucional, debido a que la intención de capitalizar al Instituto, elevando el porcentaje de los abonos e incrementando el importe de los créditos, ha provocado que la cartera vencida del INFONAVIT se dispare a porcentajes considerablemente importantes, ya que de 1973 a 1978, los créditos con omisión de pago, llegaban al 8.68% del total asignado durante ese periodo, sin embargo, de 1978 a 1993, el porcentaje se eleva a 99.24% de lo asignado y, en relación al total de créditos asignados de 1973 a 1993, existe un 44.41% de créditos que presentan omisión de pagos, esto significa que la política de capitalización instrumentada por el Instituto, a partir de 1987, para la captación de recursos, provenientes del trabajador acreditado, no tuvo éxito, ya que en contrario a lo esperado, el Instituto incrementa su cartera vencida.

La omisión de pagos por parte del trabajador, es la causa con mayor peso en el fenómeno de la vivienda irregular, lo que representa un problema institucional, que evidencia la ineficiencia en los sistemas de amortización, otorgamiento y recuperación de los créditos por parte del INFONAVIT.

Finalmente, el INFONAVIT se transforma en un organismo que centra su atención en la eficiencia financiera más que en el bienestar social, por lo que a a partir de 1992, se autodenomina como "HIPOTECARIA SOCIAL", convirtiéndose en una institución de ahorro y crédito, prestadora de servicios financieros, cuya función es el otorgamiento de créditos a los trabajadores con capacidad de pago, proporcionando al mercado habitacional la demanda y financiando la producción de vivienda de interés social al sector privado, cobrando intereses por su inversión.

El INFONAVIT, a partir de 1992, se consolida como una institución financiera al servicio del sector privado de la construcción y la banca, en una acción dirigida a trabajadores con capacidad de pago que garanticen la recuperación del crédito. Por consiguiente, los trabajadores de bajos ingresos han visto disminuidas sus posibilidades de obtener una vivienda digna y cómoda mediante el otorgamiento de créditos de una institución que en su origen, uno de sus propósitos centrales era el de contribuir al bienestar social.



CUADROS

POBLACION URBANA Y RURAL Y TASAS DE CRECIMIENTO, 1900 - 1990

AÑO	POBLACION			AÑO	TASAS DE CRECIMIENTO MEDIA ANUAL		
	TOTAL	URBANA	RURAL		TOTAL	URBANA	RURAL
1900	13,607.30	2,639.80	10,967.50	1900-1910	1.1	3.3	0.5
1910	15,160.40	3,668.80	11,491.60	1910-1920	0.5	1.8	-1.4
1921	14,334.10	4,472.20	9,861.90	1910-1930	1.7	2.6	1.3
1930	16,552.60	5,545.10	11,007.50	1930-1980	1.8	2.3	1.5
1940	19,653.60	6,898.40	12,755.20	1940-1950	2.7	4.6	1.5
1950	25,791.00	10,985.90	14,804.10	1950-1960	3.1	4.9	1.5
1960	34,932.10	17,705.10	17,218.00	1960-1970	3.3	4.8	1.5
1970	48,225.20	28,308.50	19,914.70	1970-1980	3.3	4.6	1.2
1980	66,845.00	44,300.00	22,545.00	1980-1990	2.1	3.00	0.3
1990	81,249.60	57,959.70	23,289.90				

Fuente: Consejo Nacional de Población, México Demográfico, 1980-1981.
Dirección General de Desarrollo Urbano. SEDUE.

FUENTE: INFOHANT. La Virreñada Comunitaria en México, México, 1984.

POBLACION OCUPADA POR SECTORES ECONOMICOS

1790 - 1991

POBLACION OCUPADA POR SECTORES ECONOMICOS
1790-1991Cuadro 6 -
Poblacion por...

Sectores	1790	1861.1	1895.1	1900.1	1940.1	1991
Total	572 744	2 979 357	4 761 914	5 131 051	5 337 813	4 893 561
Agricultura ganadera silvicultura pesca y caza	474 400.3	531 324.2	2 971 113	3 177 842	3 984 191	3 493 101
Industria del petroleo y extractiva	10 490.5	1 816 230.4	84 543	107 248	104 213	24 844
Industria de transformacion	57 334.6	73 672.6	554 155	674 715	613 917	134 421
Construccion			49 594	62 997	74 121	
Generacion y distribucion de energia electrica				8 910	10 513	
Comercio	4 759	172 281	249 659	241 458	26, 751	274 921
Transportes		12 892	35 678	56 666	55 097	58 974
Servicios	11 417.9	313 886.9 10+11	441 453	491 781	506 024	58 341
Gobierno	5 446.12	57 939.14	26 211	25 189	27 641	62 074
Instituciones especificas	4 892	1 633	320 047	311 876	65 647	179 843

POBLACION OCUPADA POR SECTORES ECONOMICOS
1790-1991Cuadro 6 -
Branche par...

Sectores	1790	1860	1900	1960	1990
Total	5 165 903	5 858 116	8 277 093	11 332 019	10 955 057
Agricultura ganadera silvicultura pesca y caza	3 626 278	3 830 871	4 823 901	6 143 945	6 103 515
Industria del petroleo y extractiva	51 246	156 711	57 143	141 117	112 177
Industria de transformacion	630 161.7	624 457.7	670 542	1 556 241	1 715 074
Construccion			274 591	451 179	471 509
Generacion y distribucion de energia electrica			24 955	41 441	53 287
Comercio	273 841	552 467	684 092	1 075 174	1 194 874
Transportes	101 552	149 471	215 552	385 815	388 479
Servicios	52 594.10	223 749.11	276 079	1 527 270	1 159 174
Gobierno	153 343.15	151 141			459 627
Instituciones especificas	205 185	161 474	164 965	411 711	747 478

(Cont'da)

POBLACION OCUPADA POR SECTORES ECONOMICOS

1790 - 1991

Sectores	1790	1881 1/	1898 1/	1900 1/	1910 1/	1921
Total	572 744	2 876 387	4 761 914	5 131 051	5 337 888	4 883 581
Agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza	478 406 3/	531 324 2/	2 976 128	3 177 840	3 584 191	3 488 102
Industria del petróleo y extractivo	10 490 5/	1 818 230 4/	88 548	107 748	104 093	26 890
Industria de transformación	57 334 8/	73 672 8/	554 555	624 039	613 913	534 478 7/
Construcción	-	-	49 594	62 997	74 703	-
Generación y distribución de energía eléctrica	-	-	- 8/	8 910	10 553	-
Comercio	4 758	172 281	249 605	241 455	293 753	273 902
Transportes	-	12 082	55 678	59 066	55 091	54 974
Servicios	11 417 8/	313 586 8/1011/	441 453	491 781	508 084	56 343 7/
Gobierno	5 448 12/	57 839 14/	26 211	25 189	27 681	63 974 13
Institucionalmente especificado	4 892	1 633	320 042	311 626	65 647	376 841

Sectores	1888	1887	1888	1889	1890	1891
Total	21 840	21 864	22 051	22 321	22 536	23 115
Agricultura, silvicultura y pesca	5 846	6 036	6 188	6 046	5 732	5 956
Minería	257	276	276	272	280	275
Industria manufacturera	2 404	2 430	2 432	2 493	2 510	2 500
Construcción	1 891	1 898	1 904	2 129	2 411	2 499
Electricidad, gas y agua	101	104	101	106	113	112
Comercio, restaurantes y hoteles	3 108	3 152	3 200	3 290	3 390	3 467
Transporte, telecomunicaciones y comunicaciones	1 035	1 058	1 029	1 025	1 074	1 114
Servicios financieros, seguros e inmobiliarios	471	478	487	490	495	502
Servicios comunitarios, sociales y personales	8 427	8 440	8 427	8 476	8 531	8 695

1/ 1881, 1895, 1900 y 1910 se refieren a la población ocupada. Concepto equivalente a fuerza de trabajo según la fuente

2/ Incluye agricultores divididos en labradores al por mayor y al por menor

3/ Incluye labradores, labradores, jornaleros, ganados

4/ Incluye trabajadores registrados como jornaleros (agricultores y mineros)

5/ Incluye mineros exclusivamente

6/ Incluye fabricantes y artesanos

7/ Incluye transformación, construcción y generación de energía eléctrica

8/ Incluye curas, beneficiados, vicarios, secretarios, orden de menor, id por parroquia, doctores en clausura, religiosos, dependientes de inspección, dependientes de cruzada, dependientes de academia, letrados, escribanos, médicos, cirujanos, barberos y sangradores

9/ Incluye curas, beneficiados, vicarios, secretarios, orden de menor, id por parroquia, doctores en clausura, religiosos, dependientes de inspección, dependientes de cruzada, dependientes de academia, letrados, escribanos, médicos, cirujanos, barberos y sangradores

10/ Se consideró aquí el rubro de "artesanos libres"

11/ Se consideró a los simonistas además y octavo (sundumbre)

12/ Incluye simonistas de la Real Hacienda, lituás, botagués, maitares

13/ Se consideró aquí el rubro de administración pública

14/ Incluye empleados civiles y militares

15/ A partir de este año son miles de ocupaciones remuneradas, estimadas por el Sistema de Cuentas Nacionales de México

FUENTES

1/ Censo Agrario Hondo, Primer Censo de Población de la Nueva España 1790, Censo de Reseñados, "El Censo Comendado", S.P.P., D.G.E., 1977

2/ Pérez Hernández, J.M., Estadística de la República Mexicana, Cuadros de Población del Gobierno, 1887, pp. 27-78

3/ Estadística Económica del Porfiriato, Fuerza de Trabajo y Actividad Económica por Sectores, El Colegio de México

4/ INEGI, DGE, Cuentas Nacionales de Población y Vivienda

5/ INEGI, DGE, Sistema de Cuentas Nacionales de México

FUENTE: INEGI, Estadísticas Históricas de México, Tomo II, México, 1994, p. 348-352.

DISTRIBUCION DE LA POBLACION OCUPADA POR SECTORES ECONOMICOS
1895 - 1990

EMPLEO

Año	Sector primario		Sector secundario		Sector terciario		Sector no especificado		
	Total	Absoluta	%	Absoluta	%	Absoluta	%	Absoluta	
1895 (1)	4 761 914	2 976 628	62.50	672 697	14.55	773 247	16.23	320 542	6.72
1900 (2)	5 524 054	3 177 840	57.53	823 294	15.66	832 919	15.23	249 826	4.57
1910 (3)	5 537 029	3 584 199	64.75	893 262	16.05	884 549	16.57	65 847	1.23
1921	4 643 551	3 488 102	75.13	61 119	1.31	654 214	14.19	375 648	8.09
1930	5 165 803	3 626 278	70.20	743 057	14.39	546 515	10.56	299 148	5.87
1940	5 854 816	3 436 871	58.70	746 213	12.72	1 187 274	20.27	483 658	8.29
1950	8 272 093	4 822 861	58.32	1 218 163	15.65	1 724 661	21.45	254 966	3.19
1960	11 332 018	6 143 540	54.21	2 167 342	19.99	2 963 242	26.12	81 791	0.72
1970	12 665 917	5 164 513	40.83	2 913 740	22.95	4 139 411	32.88	141 525	1.12
1980	21 841 693	5 699 971	25.95	4 464 410	20.45	5 225 216	23.81	6 552 017	29.96
1990	21 423 413	5 200 114	24.28	6 593 224	30.76	10 796 293	50.12	833 872	3.85

(1) Los agricultores se incluyen en la categoría manual. Sección primaria. Agronegocios. Sección secundaria. Industria y construcción. Sector terciario. Comercio y servicios. Incluye industria extractiva, actividades de transporte y comunicaciones, generación de energía eléctrica, actividades financieras, comercio exterior, turismo, etc.

(2) 1895-1900 y 1910 se refieren a la población ocupada, con excepción de la fuerza de trabajo que se ha perdido.

(3) 1910 (4)

- 1895-1910 Estadísticas Económicas del Padrón de Población y Vivienda de México y Estadística Económica de México y Estadística de México

1921-1990 INEGI. Encuesta Nacional de Población y Vivienda

ESTADÍSTICA DE VIVIENDA
UNIDADES DE VIVIENDA TERMINADA POR ORGANISMO
1977 - 1986

ORGANISMO	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1977- 1982	%	1983	1984	1985	1986 ²	1983- 1986	Σ
INFONAVIT	21,418	26,796	46,088	48,534	59,839	60,214	262,889	40.4	55,246	67,151	74,777	79,000	276,174	29.4
FOVISSSTE	10,145	7,265	10,936	12,143	12,656	3,483	56,628	8.7	13,016	14,404	22,661	15,376	65,457	7.0
FOVI	11,135	20,239	15,312	14,830	18,282	28,122	107,920	16.6	13,131	19,969	21,613	20,988	75,701	8.1
BANCA	12,100	13,800	12,845	13,650	18,393	30,605	101,393	15.6	43,045	52,712	67,200	34,000	196,997	21.0
FHP/FONHAPO	2,474	1,619	393	1,202	-	504	6,192	0.9	7,467	27,243	32,247	56,899	125,855	13.4
PEMEX	-	-	-	1,240	1,326	1,313	3,939	0.6	1,472	6,844	4,541	3,456	16,353	1.7
C.F.E.	2,076	2,471	1,954	2,616	1,574	1,622	12,313	1.9	2,277	2,620	1,856	1,505	8,259	0.9
CODEUR/DDF/FIVIDESU	479	2,736	3,916	308	1,870	1,594	10,903	1.7	2,046	3,687	4,057	999	10,789	1.1
FOVIMI/ISSFAM	271	403	421	348	500	426	2,369	0.4	589	162	452	616	1,821	0.2
ORGANISMOS ESTATALES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	73,195	50,994	17,630	141,819	15.1
FIDEICOMISOS SECTORIZ.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12,259	6,847	837	19,943	2.1
INDECO	10,507	26,028	15,503	18,046	15,917	11	86,001	13.2	-	-	-	-	-	-
SLBTOTAL	70,605	101,357	107,368	112,917	130,357	127,943	650,547	100.0	138,329	280,246	287,245	233,344	939,168	100.0
FASE I												16,077		
RENOVACION HABITAC												48,800		
TLATELOLCO												10,560		
FASE II												12,000		
SUBTOTAL RECONSTRUC												87,437	87,437	
T O T A L	70,605	101,357	107,368	112,917	130,357	127,943	650,547	100.0	138,329	280,246	287,245	320,785	1026,605	

¹ Por decreto Presidencial en el año de 1982 se ordenó la liquidación del Indeco destinándose íntegramente los recursos de ese ejercicio al programa correspondiente a su liquidación.

² Cierre preliminar de programa.

TASAS DE INTERÉS APLICABLES EN RAZON DEL SALARIO INTEGRADO DEL TRABAJADOR

SALARIO (V.S.M.)	TASA DE INTERES %	SALARIO (V.S.M.)	TASA DE INTERES %
1.5	4.20	3.3	6.30
1.6	4.20	3.4	6.30
1.7	4.40	3.5	6.50
1.8	4.40	3.6	6.50
1.9	4.60	3.7	6.75
2.0	4.60	3.8	6.75
2.1	4.80	3.9	7.00
2.2	4.80	4.0	7.00
2.3	5.00	4.1	7.25
2.4	5.00	4.2	7.25
2.5	5.20	4.3	7.50
2.6	5.20	4.4	7.50
2.7	5.40	4.5	7.75
2.8	5.40	4.6	7.75
2.9	5.60	4.7	8.00
3.0	5.60	4.8	8.00
3.1	5.80	4.9	8.25
3.2	5.80	5.0	8.25
3.3	6.00	5.1	8.50
3.4	6.00	5.2	8.50
3.5	6.20	5.3	8.75
3.6	6.20	5.4	8.75
3.7	6.40	5.5	9.00
		5.6	9.00
		5.7	9.25
		5.8	9.25
		5.9	9.50
		6.0	9.50
		6.1	9.75
		6.2	9.75
		6.3	10.00
		6.4	10.00
		6.5	10.25
		6.6	10.25
		6.7	10.50
		6.8	10.50
		6.9	10.75
		7.0	10.75
		7.1	11.00
		7.2	11.00
		7.3	11.25
		7.4	11.25
		7.5	11.50
		7.6	11.50
		7.7	11.75
		7.8	11.75
		7.9	12.00
		8.0	12.00

FUENTE: INFONAVIT, Reglas para el otorgamiento de creditos a los trabajadores derechohabientes del INFONAVIT, México, 1993, p. 28.

CUADRO NO. 6

DOSIFICACION DE CREDITOS REGISTRADOS DURANTE 1993

RANGOS DE SALARIO EN MULTIPLOS DE SALARIO MÍNIMO	LINEA I	LINEA II A V	TOTAL	%
1.00 - 2.00	32,015	9,275	41,290	37.42
2.01 - 3.00	16,030	22,634	38,664	35.04
3.01 - Más	12,947	17,434	30,381	27.54
T O T A L	60,992	49,343	110,335	100

FUENTE: Subdirección Financiera.- Departamento de Crédito. Coordinación General de Informática.

FUENTE: INFONAVIT. XXII Informe Anual de Actividades, México, 1993.

ANEXOS

ORGANISMOS FINANCIEROS DE VIVIENDA

DIRECTORIO

INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
FVOISSSTE	Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.
FОВI	Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda.
SOCIEDADES NACIONALES DE CREDITO	Banca comercial.
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
FONHAPO	Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares. Incluye: FONAVIT. Fondo Nacional para la Vivienda Rural. FICAPRO. Fideicomiso Programa Casa Propia.
PEMEX	Unidad de Administración de Obras Habitacionales de Petróleos Mexicanos.
C.F.E.	Fondo de la Habitación y Servicios Sociales de los Trabajadores Electricistas.
FOVIMI-ISSFAM	Fondo de la Vivienda Militar - Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.
FVIDESU	Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano.
SEDUE	Programa de Mejoramiento de Vivienda Rural.
FIDACA	Fideicomiso para el Desarrollo Económico y Social de Acapulco
FIDELAC	Fideicomiso Lázaro Cárdenas.
INCOBUSA, S.A. DE C.V.	Inmobiliaria Comercial Bustamante, S.A. de C.V.
FASE II	Programa Emergente de Vivienda Fase II.
PRALM	Programa de Reconstrucción de la Unidad Habitacional "Adolfo López Mateos", Nonualco-Tlatelolco.

ORGANISMOS ESTATALES:

INVI - AGS.	Instituto de Vivienda Aguascalientes.
INMOBILIARIA B.C.	Inmobiliaria del Estado de Baja California.
INVI - B.C.S.	Instituto de Vivienda de Baja California Sur.
INVICAM	Instituto de Vivienda del Estado de Campeche.
IEC	Inmobiliaria del Estado de Colima.
IVIE - CHIH.	Instituto de la Vivienda del Estado de Chihuahua.
IVE - GTO.	Instituto de Vivienda del Estado de Guanajuato.
INVISUR	Instituto de Vivienda y Suelo Urbano de Guerrero.
INVIDUR	Instituto de Vivienda y Desarrollo Urbano del Estado de Hidalgo.
AURIS	Instituto de Acción urbana e Integración Social del Estado de México.
PROMIVI	Promotor Michoacana de Vivienda.
IVE - OAX.	Instituto de Vivienda del Estado de Oaxaca.
INVIQROO	Instituto de Vivienda del Estado de Quintana Roo.
IEV - S.L.P.	Instituto Estatal de la Vivienda de San Luis Potosí.
INDEUR - SON.	Instituto de Desarrollo Urbano y Rural del Estado de Sonora.
INVTAB	Instituto de Vivienda de Tabasco.
ITAVU	Instituto Tamaulipeco de Vivienda y urbanización.
IVET	Instituto de Vivienda del Estado de Tlaxcala.
COUSEY	Comisión Ordenadora del Uso del Suelo del Estado de Yucatán.
IZVS	Instituto Zacatecano de la Vivienda Social.

FUENTE: SEDUE, Estadística de Vivienda 1990, Subsecretaría de Vivienda, Dirección General de Política y Coordinación de Programas de Vivienda, México, 1990.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

1. AGUILAR MEJIA, Raúl Diego, La Vivienda Popular. Breviarios. Instituto de Capacitación Política, PRI, México, 1982.
2. ALDRETE-HAAS, José Antonio, La deconstrucción del Estado Mexicano. Políticas de Vivienda 1917-1988, Alianza Editorial, México, 1991.
3. ANGELES, Luis, Crisis y coyuntura de la economía mexicana. Editorial El Caballito, México, 1979.
4. BASAÑEZ, Miguel, El pulso de los sexenios. 20 años de crisis en México. Siglo XXI, Editores, México, 1990.
5. BENITEZ ZENTENO, Raúl, comp. Grandes problemas de la Ciudad de México. Col. Desarrollo Urbano, Plaza y Valdés, México, 1988.
6. BASURTO, Jorge, En el régimen de Echeverría: rebelión e independencia, Col. La Clase Obrera en la Historia de México, Núm. 14, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Siglo XXI, México, 1983.
7. CENTRO OPERACIONAL DE VIVIENDA Y POBLAMIENTO, Investigación sobre vivienda III. Las Políticas habitacionales del Estado mexicano. COPEVI, México, 1977.
8. CYPHER, James M., "Promoción de exportaciones: ¿ un nuevo patrón de acumulación? en El Tratado de Libre Comercio y la Frontera Norte, Revista Mexicana de Sociología, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, No. 3, México, 1991.
9. CONSEJO NACIONAL DE LA POBLACION, México demográfico. Breviario 1978. CONAPO, México, 1978.
10. COORDINACION GENERAL DEL PLAN NACIONAL DE ZONAS DEPRIMIDAS Y GRUPOS MARGINADOS. COPLAMAR, México, 1981.
11. CORDOVA, Arnaldo, La política de masas del cardenismo. Serie Popular, Editorial Era, México, 1980.
12. DONOSO, Roberto, Algunas reflexiones sobre la sociología urbana. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Año XXXIII, Núm. 128, México, 1987.
13. ECO, Humberto, Cómo se hace una tesis. Tesis y procedimientos de investigación, estudio y escritura, GEDISA, México, 1989.
14. GARZA, Gustavo y Scheingart, Martha, La acción habitacional del Estado en México. El Colegio de México, 1978.
15. GODINEZ VALENCIA, José Vicente, La política oficial de vivienda. Análisis sociopolítico de un caso: INFONAVIT. Facultad de Ciencias Políticas, UNAM, Tesis de Sociología, México, 1980.
16. GONZALEZ CHAVEZ, Gerardo, La política de salarios, precios y utilidades en México (1970-1988), Tesis Maestría en Ciencia Política, FCPyS, UNAM, México, 1991.
17. INEGI, Estadísticas Históricas de México. Tomo II, México, 1994.

18. **INFONAVIT.** Catálogo Básico de Ubicaciones. Coordinación de Información y sistemas. Departamento de Sistemas, México, 1994.
19. **INFONAVIT.** Criterios sobre los descuentos de cartera de la banca comercial para la construcción de viviendas para los trabajadores. México, 1993.
20. **INFONAVIT.** Criterios sobre reserva territorial y diagnóstico urbano. documento técnico No. 5. México, s/f.
21. **INFONAVIT.** "Exposición de motivos de la iniciativa del C. Presidente de la República sobre las reformas a la fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 de la Constitución", en Disposiciones Legales. México, 1989.
22. **INFONAVIT.** Primer informe anual de actividades, México, 1973.
23. **INFONAVIT.** Segundo informe anual de actividades, México, 1974.
24. **INFONAVIT.** Tercer informe anual de actividades, México, 1975.
25. **INFONAVIT.** Cuarto informe anual de actividades, México, 1976.
26. **INFONAVIT.** Quinto informe anual de actividades, México, 1977.
27. **INFONAVIT.** Sexto informe anual de actividades, México, 1978.
28. **INFONAVIT.** Séptimo informe anual de actividades, México, 1979.
29. **INFONAVIT.** Octavo informe anual de actividades, México, 1980.
30. **INFONAVIT.** Noveno informe anual de actividades, México, 1981.
31. **INFONAVIT.** Décimo primer informe anual de actividades, México, 1982
32. **INFONAVIT.** Décimo segundo informe anual de actividades, México, 1983.
33. **INFONAVIT.** Décimo tercer informe anual de actividades, México, 1984.
34. **INFONAVIT.** Décimo cuarto informe anual de actividades, México, 1985.
35. **INFONAVIT.** Décimo quinto informe anual de actividades, México, 1986.
36. **INFONAVIT.** Décimo sexto informe anual de actividades, México, 1987.
37. **INFONAVIT.** Décimo séptimo informe anual de actividades, México, 1988.
38. **INFONAVIT.** Décimo octavo informe anual de actividades, México, 1989.
39. **INFONAVIT.** Décimo noveno informe anual de actividades, México, 1990.
40. **INFONAVIT.** Décimo informe anual de actividades, México, 1991.
41. **INFONAVIT.** Vigésimo primer informe anual de actividades, México, 1992.

42. **INFONAVIT**, Vigésimo segundo informe anual de actividades, México, 1993.
43. **INFONAVIT**, Instructivo de presentación, evaluación y aprobación de los paquetes de vivienda en Línea II, México, 1993.
44. **INFONAVIT**, La vivienda comunitaria en México, México, 1988.
45. **INFONAVIT**, Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, México, 1992.
46. **INFONAVIT** "Manual de procedimientos e instructivo para la regularización de vivienda en aplicación del Artículo 49 de la Ley del INFONAVIT", en Circular No. 4, Dirección General, 16 de marzo de 1987.
47. **INFONAVIT**, Más créditos para más trabajadores. Nuevo sistema de amortización de créditos, México, 1987.
48. **INFONAVIT**, Reglas a que se someterán las Promociones de vivienda, México, 1992.
49. **INFONAVIT**, "Reglas a que se someterán las subastas de financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales", en Nuevos Reglamentos del INFONAVIT, México, 1992.
50. **INFONAVIT**, Reglas para el uso de viviendas promovidas y financiadas por INFONAVIT, México, 1993.
51. **INFONAVIT**, Verd Tripartita. Reforma estructural del INFONAVIT: 6 meses, México, 1993.
52. **INFONAVIT**, Vivienda irregular: causas y magnitud del problema, Coordinación General de Evaluación, Departamento de Investigación Social, México, 1990.
53. **INFONAVIT**, XV Años de servir a los trabajadores, México, 1987.
54. **JARAMILLO**, Samuel y Scheteingart, Martha, "Procesos sociales y producción de vivienda en América Latina: 1960-1980. (Análisis de casos)", en Problemas urbanos y regionales, Revista Mexicana de Sociología No. 1/83, I.S. UNAM, Año XLV, Vol. XLV, México, 1983.
55. **LAJOUS**, Alejandra, Coord. Las razones y las obras. Crónica del sexenio 1982-1988, Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial, Fondo de Cultura Económica, 1985.
56. **LEON**, Samuel, "¿Réquiem por el sindicalismo?" en El Tratado de Libre Comercio y la Frontera Norte, Revista Mexicana de Sociología, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, No. 3, México, 1991.
57. **Manual Económico de la Industria de la Construcción**, Mercamétrica Ediciones, S.A., México, 1995.
58. **MECATL**, José Luis, et. al., Casa a Damnificados. Dos años de política habitacional en la reconstrucción de la Ciudad de México (1985-1987), Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1987.
59. **MESSMACHER**, Miguel, México: megalópolis. Evolución y dinámica de los municipios corbados de la Ciudad de México, SEP, México, 1987.
60. **PERLO COHEN**, Manuel, "Tema V. Vivienda", en La modernización de las ciudades de México, Seminario, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1990.

61. PUENTE LEYVA, Jesús. "El problema habitacional" en El perfil de México en 1980, Vol. 2, Siglo XXI, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1971.
62. RIVERA RIOS, Miguel Angel. Crisis y reorganización del capitalismo mexicano. 1970/1985, Col. Problemas de México, Ediciones ERA, México, 1992
63. SEDUE. Estadística de vivienda 1990, Subsecretaría de Vivienda, Dirección General de Política y Coordinación de Programas de Vivienda, México, 1991.
64. SHCP, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Informe de Ejecución 1994, México, 1994.
65. TERRAZAS, Oscar, et. al. Estructura territorial de la Ciudad de México, Col. Desarrollo Urbano, Plaza y Valdés, México, 1988.
66. TREJO, Luis Manuel, El problema de la vivienda en México, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
67. VALENZUELA FEIJO, José, El capitalismo mexicano en los ochenta. ¿Hacia un nuevo modelo de acumulación?, Col. Problemas de México, Ediciones ERA, México, 1986.
68. ZAVALA, Ivan, comp. El cuarto tramo. Miguel de la Madrid Hurtado, 1986, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, México, 1986.
69. ZICCARDI, Alicia, "Política de vivienda para un espacio destruido" en Sismo, desastre y sociedad en la Ciudad de México, Revista Mexicana de Sociología 2/86, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Año XLVIII, núm. 2, México, 1986.
70. ZUÑIGA, Juan Antonio, "Habrán sólo 159 paraestatales al término del sexenio: SHCP", La Jornada, 8 noviembre de 1993.
71. INFONAVIT, Déficit de vivienda, Tesorería General, 1992.