

00166

FACULTAD DE ARQUITECTURA  
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO  
TESIS PARA OPTAR POR EL TITULO DE  
MAESTRIA EN INVESTIGACION Y DOCENCIA  
EN URBANISMO

52ej

LA POLITICA HABITACIONAL DEL ESTADO MEXICANO: EL CASO INFONAVIT  
EN EL SEXENIO 1970- 1976

**TESIS CON  
FALTA DE ORIGEN**

00166  
1985

LIC. PATRICIA TRUEBA GONZALEZ  
FEBRERO DE 1985



Universidad Nacional  
Autónoma de México

UNAM



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

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

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

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

I N D I C E

INTRODUCCION..... PAG. 2

ANTECEDENTES

COYUNTURA ECONOMICA Y POLITICA DEL SEXENIO 1970-1976..... PAG. 11

CAPITULO I.

EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA OBRERA EN EL SENO DE LA  
COMISION NACIONAL TRIPARTITA..... PAG. 19

1. ANTECEDENTES DE LA LEGISLACION EN MATERIA DE -  
VIVIENDA OBRERA..... PAG. 20

1.1 CASOS DE REIVINDICACIONES POR VIVIENDA..... PAG. 28

2. CONFRONTACION DE LOS TRES SECTORES, PATRONES-  
ESTADO-OBBEROS EN TORNO AL PROBLEMA DE LA -  
VIVIENDA..... PAG. 30

3. COMISION NACIONAL TRIPARTITA..... PAG. 50

4. ANALISIS DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y DE LA LEY  
DE INFONAVIT..... PAG. 65

4.1 LA APORTACION DEL 5%..... PAG. 67

4.2 LOS TRABAJADORES INSCRITOS AL FONDO..... PAG. 76

4.3 EL TRIPARTISMO..... PAG. 81

4.4 FUNCIONAMIENTO DEL FONDO..... PAG. 85

4.5 EL SISTEMA FINANCIERO..... PAG. 90

4.6 EL IMPACIO DEL FONDO A NIVEL NACIONAL..... PAG. 93

CAPITULO II

ESTRUCTURA ORGANIZATIVA CONCRETA..... PAG. 98

1. DIRECCION; SECTORES PARTICIPANTES..... PAG. 99

2. ORGANIZACION OPERATIVA E IMPLANTACION TERRITORIAL..... PAG. 104

CAPITULO III

METAS POLITICAS GENERALES..... PAG. 110

1. GENERALES..... PAG. 111

2. POLITICA INTEGRAL..... PAG. 114

3. FINANCIAMIENTO..... PAG. 115

4. TIERRA..... PAG. 117

5. PRODUCCION..... PAG. 119

6. DISTRIBUCION..... PAG. 123

7. CONSUMO..... PAG. 125

CAPITULO IV

ACCION REAL: EL FINANCIAMIENTO..... PAG. 127

1. ORIGEN DE LOS FONDOS..... PAG. 128

1.1 RECUPERACION DE CREDITOS..... PAG. 139

1.2 COMPARACION DEL SISTEMA FINANCIERO INFONAVIT  
CON OTROS SISTEMAS FINANCIEROS..... PAG. 140

2. EMPRESAS Y TRABAJADORES AFILIADOS..... PAG. 147

2.1 TRABAJADORES INFONAVIT EN EL MARCO SINDICAL..... PAG. 155

3. DISTRIBUCION DE RECURSOS..... PAG. 165

CAPITULO V

ACCION REAL DE LA TIERRA..... PAG. 199

1.	TIERRA ADQUIRIDA.....	PAG. 205
2.	FORMAS DE ADQUISICION.....	PAG. 211
3.	INVERSION.....	PAG. 218
4.	SECTORES BENEFICIADOS.....	PAG. 229
	BIBLIOGRAFIA.....	PAG. 251

I N T R O D U C I O N

La vivienda como bien necesario para satisfacer las necesidades humanas materiales o espirituales (Valor de uso), y como Valor de cambio al ser un producto del trabajo humano-intercambiable como cualquier mercancía, asienta en la sociedad capitalista su doble carácter.

La vivienda constituye uno de los medios de subsistencia más importantes para el trabajador mexicano. Por un lado es el soporte material necesario para el desarrollo de múltiples actividades de consumo esenciales para la reposición de la capacidad productiva del trabajador y el mantenimiento de su familia, entendido como reproducción de la fuerza de trabajo social. De otro, el costo de la vivienda representa uno de los componentes más importantes del gasto familiar, que fluctúa entre un 30% y un 60% ya sea como paga de renta, como amortización en los casos de compra, o como inversión en la autoconstrucción.

Aunque el salario debería cubrir los requerimientos de alimentación, vivienda, salud, educación y recreación del trabajador y su familia, en la práctica ha sido insuficiente para cubrir satisfactoriamente todas estas necesidades. En los últimos años, el acceso a una vivienda con los estándares mínimos de habitabilidad ha representado un objetivo inalcanzable para este sector, a pesar de disponer de un ingreso permanente y de ser un derecho legalmente estipulado como prestación laboral en la Constitución de 1917.

Al iniciarse la década de los setentas el Estado había construido 237,000 viviendas comparadas con las 834,000 del sector privado y con el 1,956.000 del sector popular es decir,

aquellas realizadas por autoconstrucción o esfuerzo propio.

Sin embargo no hay que olvidar que el sector autoconstrucción representa un foco crítico ya que; segrega socialmente a los sectores pauperizados (obreros y ejército industrial de reserva); incrementa la dispersión urbana, generando al mismo tiempo incrementos de extensión en la infraestructura urbana (vialidades, servicios); genera nuevos procesos de incremento en las rentas del suelo en la periferia de las ciudades; aleja a los usuarios de estas viviendas de los centros de trabajo, servicios y recreación, aumentando el costo y tiempo de transporte para el trabajador; se incrementan por su propio alejamiento los costos de subsistencia básicos para estos usuarios. Aunque los Estados Latinoamericanos han propiciado, o en última instancia han permitido la autoconstrucción para frenar y resolver presiones sociales, esta forma de adquisición de vivienda representa a lo largo un foco de tensión para el Estado y una forma de sobreexplotación para los trabajadores por el alargamiento de la jornada laboral y por el dinero que éstos tienen que invertir en la construcción de su vivienda.

Este panorama muestra la crítica situación que existía y existe del proceso productivo de la vivienda en México, generada por la reducida intervención del Estado en la producción de vivienda a través de una política coherente y coordinada de acción; el Estado había invertido predominantemente en las condiciones necesarias para la reproducción del capital (vialidad, energéticos, materias primas de bajo costo, luz, agua, etc.) Y por los altos precios de la vivienda construida por la iniciativa privada que se orientó principalmente a las clases con mayor capacidad económica, las únicas capaces de comprar los costos y la remuneración de todos

los agentes sociales que habían intervenido en la producción de esta vivienda, ( amortización del capital productivo invertido, intereses del capital financiero de circulación, ganancias del capital productivo, nuevas rentas del suelo generadas por la inversión, amortización y ganancias del capital comercial en su circulación etc.)

A lo anterior, se agregaban como componentes del déficit no sólo aquellas familias que carecían de este bien, sino también la dinámica propia del crecimiento de la población que hacía que cada vez se necesitarán más viviendas, amén de los problemas de hacinamiento y fragilidad de la vivienda que hicieron que el déficit habitacional que la nación enfrentaba para 1970 fuera de 4 millones de unidades, de las cuales ---- 2'400,000 se encontraban en el ámbito urbano y 1'600,000 viviendas en el sector rural.

Como resultado del proceso de acumulación y concentración del capital en las grandes metrópolis ( para México, fundamentalmente en Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey), la necesidad de vivienda adquirió mayor magnitud en el ámbito urbano, constituyéndose un problema político y social insoslayable -- dado el deterioro en el nivel de vida de las clases populares.

Este deterioro en el nivel de vida llegó a afectar a la mesa obrera calificada, incidiendo enormemente en su productividad; predominantemente aquellos sindicatos claves en la estructura del país (petroleros, ferrocarrileros, mineros y metalúrgicos, telefonistas, etc), presionaron al Estado para que se cumpliera el derecho a una vivienda adecuada por parte de la patronal.

Sin embargo, fué hasta 1970 que se precisó un plazo de tres años para que los empresarios llevarán a la práctica esta prestación social, la cual podía asumirse a través de diver



sas alternativas, como ayuda para renta, vivienda nueva con aportación parcial obrera etc. Los empresarios esgrimieron problemas de incapacidad financiera, diferencias regionales etc, para no asumir en forma independiente esta obligación.

Al inició del sexenio 1970-1976, el estado experimentaba altos índices de desempleo, inflación, alta concentración del ingreso, y una pérdida de legitimidad política a partir de los movimientos de descontento de 1968. Ante esta situación la estrategia del nuevo gobierno se encaminó a consolidar el papel rector del gobierno al interior del proceso económico. Básicamente para llevar a cabo este proyecto se necesitaba un clima de cooperación y diálogo entre los agentes vinculados al capital y al trabajo.

De ahí que en 1971 el estado convoque a una reunión nacional en donde los sectores patronales y obreros dominantes entablarían un diálogo en torno a los grandes problemas nacionales, uno de los cuales, la vivienda, tuvo un papel preponderante.

A iniciativa del grupo obrero se crea la Comisión Nacional-Tripartita que fué el foro en donde se plasmaron los intereses de cada sector. En el seno de estas reuniones surgió el proyecto del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores ( INFONAVIT).

El Infonavit nació como una institución integrada en forma tripartita por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y los patrones, que se dedicaría a crear un fondo revolvente con las aportaciones patronales del 5% sobre el salario del trabajador. Este fondo permitiría financiar, promover y construir vivienda "digna" para los estratos salariales más bajos del universo de obreros y empleados, descontándoles en caso de adquisición una parte proporcional de su salario (14% y 18%) a un plazo de 10 a 20 años y con un -

interés del 4% anual.

El surgimiento del Instituto despertó una gama de expectativas que incidieron en sus propias metas políticas, que oscilaron desde abatir el déficit habitacional con el financiamiento de 100,000 viviendas anuales, reactivar la economía a través del efecto multiplicador de la Industria de la Construcción, hasta contribuir a la generación de empleos a nivel nacional. De estas metas generales se derivaron metas específicas de reserva territorial, producción, distribución, etc., que al parecer no se cumplieron.

Considero que el tema abordado es relevante ya que la creación del Infonavit representó la acción más importante que el Estado había realizado en materia de vivienda hasta ese momento, siendo además la primera experiencia política del funcionamiento del tripartismo, que implicaba la "cooperación" patronal y obrera bajo el arbitro del Estado. En el instituto se proyectaron perfectamente los intereses de cada gremio, al mismo tiempo que se probaba el nuevo sistema financiero. Es necesario aclarar que este estudio es el resultado de un trabajo articulado de investigación que realicé conjuntamente con la Lic. Ma. de la Luz Sela y del cual se formaron dos tesis diferentes.

En el texto general se evidencia a la luz del discurso ideológico y de su contraparte, la práctica real, si se cumplieron o no las metas conferidas al Infonavit a partir de 1972.

La metodología utilizada en todos los capítulos se basó en la recopilación de información estadística y de documentos públicos y privados del Instituto, los cuales se depuraron y compararon constantemente buscando que los datos obtenidos

se acercarán lo más posible a la realidad. El análisis se centra en la ubicación de las estructuras económicas-jurídico-políticas e ideológicas de la formación social mexicana, que incluyen las practicas de los agentes sociales involucrados en el organismo (estado, empresarios, obreros, constructores, terratenientes, sindicatos, etc), que determinaron la producción, distribución, intercambio y consumo de la vivienda Infonavit.

A partir de estos planteamientos surgen las siguientes preguntas: ¿Qué intereses confluyeron en su creación? ¿Cuál fué su práctica real durante este sexenio? ¿ Se cumplieron las metas? ¿Cuál fué su estructura interna? ¿Que se hizo con respecto a la reserva territorial? ¿Quién financió el Instituto y cuáles fueron los ejes centrales de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley Infonavit?.

Para contestar estas preguntas se parte del análisis de la ubicación del Instituto en una coyuntura determinada, en este caso el período 1970-1976. Los aspectos económicos, políticos y sociales de la formación social mexicana en esa época, de donde se derivó al problema de la vivienda obrera en el seno de la Comisión Nacional Tripartita. Se dilucidan los antecedentes de la legislación en materia de vivienda, para ubicar históricamente los componentes legales de este derecho laboral. Se ve también la confrontación y los puntos de vista del Estado, los empresarios y la burocracia sindical en torno al problema de la vivienda obrera y sus respectivos intereses de clase. Se analiza la Ley Federal del Trabajo y la Ley Infonavit en donde se esclarecen los cambios estructurales señalados en la nueva legislación (aportación del 5%, trabajadores inscritos, el tripartismo, el funcionamiento del fondo, su sistema financiero y su impacto a nivel nacional).

La acción concreta se inicia con la estructura organizativa, la cual incluyó la organización operativa y la implantación territorial, así como el proceso de toma de decisiones en los órganos colegiados. Se desarrollan posterior--  
mente mas Metas Políticas Generales para los rubros de fi-  
nanciamiento y tierra, recuperación de fondos, reordenamiento urbano, producción y distribución.

El análisis de la reserva territorial se detectan las formas y condiciones de adquisición, los sectores afectados - y beneficiados y la ubicación territorial de la reserva. El financiamiento como el soporte fundamental de la acción Infonavit, incluye el origen de los recursos, el tipo de - trabajadores y empresas afiliados con su respectiva ubicación dentro de la estructura empresarial y del movimiento-sindical, así como la distribución de recursos.

En resumen, la investigación pretende profundizar en el conocimiento de los elementos constitutivos del Infonavit, - sus características particulares, sus relaciones de articulación, su desarrollo y problemas enfrentados es decir, - se intenta hacer un "Balance" de sus aciertos, límites y - errores, dilucidando para que se creo, como funciona y a - quienes beneficia.

COYUNTURA ECONOMICA EN EL SEXENIO 1970-1976

Al asumir el poder el Lic. Luis Echeverría, se manifestaron con gran fuerza las contradicciones de la estructura económica agravadas por la crisis capitalista mundial. Este desequilibrio se manifestó en la crisis del Sector Externo y en la contracción del Mercado Interno. El clima económico, especialmente el ritmo de inversión, se encontraba en una fase de estancamiento. El desarrollo económico interno de la última década empezaba a demostrar graves contradicciones que anteriormente habían sido explicadas con la premisa de que lo importante era el crecimiento.

La estrategia del nuevo sexenio se encaminó principalmente hacia reformas de tipo económico, como la atenuación de la crisis agrícola, la redistribución del ingreso, aumentar la captación fiscal, descender los niveles de desempleo, impulsar y diversificar las exportaciones y frenar el endeudamiento externo.

En el ámbito político el Estado se enfrentaba a una crisis de legitimidad interna y externa a raíz de los movimientos de descontento popular (movimiento estudiantil del 68) reprimidos por el Estado. La respuesta del gobierno implicó imprimir al modelo de desarrollo un nuevo elemento haciendo confluír a los sectores sociales dominantes hacia un desarrollo compartido con justicia social. Además se propugnó por una "Apertura Democrática" con visos populistas para canalizar los núcleos de oposición; acentuándose los rasgos corporativos del Estado con la creación

de diversas Comisiones Tripartitas.

En 1971 se presentó en la economía nacional la recesión a la que el Fondo Monetario Internacional calificó de "atonía". Esto significó una contracción en la producción que llevó a una tasa de crecimiento del 3.1%, porcentaje reducido en comparación con el 7.3% que presentó en 1970. Sin embargo la inflación aún no llegaba a índices elevados, lo que permitió sostener a la economía en límites no riesgosos.

El crecimiento de P.I.B. después de la contracción del año 1971 tuvo una repercusión notable en 1972 y 1973 en los que crece un ritmo de 7.3% y 7.6% respectivamente; recuperación que se apoyó en la expansión del gasto público, a través de la vía del incremento de la demanda. El gasto público reactivaría la producción mediante acciones como el uso de la capacidad instalada ociosa y la subsecuente oferta de empleo.

Esta situación aunada al insuficiente crecimiento de los ingresos públicos duplicó el crecimiento del déficit público, así la deuda externa se incrementó un 26.1% en 1973.

A partir de 1974 la dinámica de la producción interna responde en forma más cercana al modelo de acumulación capitalista seguido en México. El P.I.B. para este año desciende a 5.9% cayendo en los 2 años siguientes en un persistente estancamiento, en el que destaca 1976 por su crecimiento de sólo 1.7%.

El estado para 1974 restringió su inversión por lo que el déficit fiscal pasó del 42.2% en 1973 al 12.5% en 1974. Aunado a esto se observó la tasa más grande de inflación del período, ya que el índice nacional de precios al consumidor aumentó un 23.7%. De esta forma a la contracción productiva y a la inflación interna se sumó al estancamiento y la inflación internacional. Para 1975 el P.I.B. descendió a 4.1% lo que provocó un aumento del desempleo, aparejado al crecimiento de la capacidad productiva subutilizada.

La persistencia del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos y el crecimiento "desnivel" de los precios internos con respecto a los del exterior, causantes de la sobre-valoración de la moneda nacional, desencadenaron una especulación contra el peso que se expresó en la fuga de capitales. Todos estos síntomas obligaron al Estado a incrementar la deuda externa profundizando el desequilibrio externo y la expeculación contra el peso.

A pesar de los enormes esfuerzos del Estado por conservar la estabilidad cambiaría en 1976 la crisis se expresa en toda su magnitud. Durante este año el crecimiento del P.I.B. fué inferior al de la población, descendiendo el gasto público, aumentando la deuda externa y reforzándose la tendencia al alza de los precios. Es importante señalar que la fuga de capitales, inciala años antes, cobra una dinámica insuperable precipitando la devaluación de la moneda.

La política económica de este período se caracterizó por un intento

de revertir las tendencias y contradicciones generadas por el desarrollo estabilizador, al mismo tiempo, que se trató de reorientar el crecimiento de la economía nacional de tal forma que en lo interno integrara más al aparato productivo, que en lo externo fuera menos vulnerable y que socialmente fuera menos excluyente, suponiendo todo ello una creciente intervención estatal. Sin embargo, alcanzar dichos objetivos implicaba modificar el sistema financiero, monetario y crediticio prevaleciente; al no hacerlo, los esfuerzos esta tales pronto desembocaron en una crisis fiscal ampliada, la actividad económica general encaró un agudo bloque financie ro, se aceleró la inflación y se crearon las condiciones pa ra la devaluación de 1976. Ese año sin duda, marca un mo- mento de cambio en la política económica, pues la modifica- ción de la paridad cambiaria del peso frente al dólar, cons tituyó el número de una serie de pasos que apuntaban en una dirección diferente de la perseguida sin mucho éxito hasta entonces. Se trataba de un proyecto que a pesar de retomar algunas de las características del llamado modelo estabili- zador, se planteó una estrategia bajo la égida del capital monopólico y coherente con la reestructuración internacional que trata an de imponer el capital financiero y las transna cionales.

A partir de 1976, la capacidad adquisitiva y las condicio- nes de vida de los trabajadores en general se deterioraron



sistemática y considerablemente; en tres años el deterioro del salario mínimo alcanzó un 20%. Dicho de otra forma, desde la devaluación del peso en 1976 los incrementos anuales en los salrios mínimos monetarios no habían sido suficientes para restituir el deterioro de los ingresos de los trabajadores causado por la inflación, aunque en el caso de algunos sectores de trabajadores se haya intentado paliar por la vía de mayores prestaciones sociales. Si a ésto se agrega el hecho de que la desocupación abierta permaneció en un nivel elevado, aunque menor que el observado en 1976 y 1977 sin contar con aquellos trabajadores que son marginalmente ocupados, se llega a la conclusión de que la clase trabajadora tenía una muy baja participación dentro del ingreso nacional.

Por lo contrario, los ingresos de los industriales, los banqueros y los comerciantes, se habían venido incrementando cada vez más gracias a la posibilidad que habían tenido de incrementar sus ganancias por la vía del aumento de los precios de sus productos y no por la vía de la expansión de la capacidad productiva de sus empresas. Además, en esta época de recesión, de inflación y de desempleo, algunos grupos industriales habían logrado consolidar su posición oligopólica en el mercado nacional, aprovechando en ello la quiebra de numerosas pequeñas y medianas empresas en diferentes ramas productivas.

De esta manera, México sufrió la presencia de abismales desigualdades entre los integrantes de su sociedad: mientras que el 30% de la población más pobre recibía apenas el 4.25% del ingreso, el 30% de mayores ingresos se adjudica el 71.75% de él. Esto es, los salarios reales al decrecer frente a las utilidades dieron lugar a una creciente concentración del ingreso y de la riqueza; paralelo a este proceso se dio otro de pauperización absoluta de una parte de la población.

#### COYUNTURA POLITICA.

El Estado plenamente consciente de las implicaciones político-sociales de la expansión económica con la inflación propugnó por su mayor intervención en la economía con el fin de contener las luchas sociales. Sin embargo éstas se manifestaron aún más a raíz de la llamada apertura democrática. En el movimiento obrero fueron significativas las luchas de los ferrocarrileros, de los electricistas, mineros, metalúrgicos y automotrices, quienes combatieron insistentemente durante el sexenio. Pero -- finalmente la burocracia política empleó el charrismo sindical -- como base de apoyo del sistema, concediéndole mejoras económicas (aumentos salariales de emergencia, FONACOT, INFONAVIT, etc.)

El sexenio se distinguió por los constantes enfrentamientos verbales entre el Estado y la burguesía, conflicto que surgió al invadir el sector p-ublico campos de actividad tradicionalmente cubiertos por la iniciativa privada.

Otra de las iniciativas del Estado que auspició dicho enfrentamiento fué reformar tímidamente el sistema de privilegios y de protección desmedida al capital privado.

El reflejo de este enfrentamiento aparece claramente en los discursos pronunciados por los agentes sociales participantes. El ejecutivo Federal declaró:

"Los ricos y poderosos de Monterrey ven más al pasado que el futuro, son los emisarios del pasado, que a pesar de que tienen el camino abierto en esta sociedad no colonialista y de que en el actual gobierno han tenido garantías, se niegan a cooperar. Si el capital no adquiere un sentido social moderno, habrá en el futuro explosiones sociales que arrasarán con los egoístas incompresivos". (Excelsior 17-7-76).

La burguesía por su parte externó la siguiente opinión: La política gubernamental muestra signos que justificadamente han alarmado a muchos empresarios, La tendencia expansionista de quién ejerce el poder sin un eficiente sistema social de equilibrio, ha dado como resultado que el gobierno haya invadido áreas que por sus características se han considerado como propias de las actividades no gubernamentales, debemos insistir y repetir tanto como sea necesario que la actividad privada comprende a cooperativistas, ejidatarios, pequeños propietarios rurales, artesanos, pequeños, medianos y grandes empresarios, Ese es el sector privado de la economía, es una palabra es menester que hagamos uso pleno de los mecanismos e instrumentos que existen en nuestro sistema político -- para resguardar con efectividad nuestros derechos y libertades. -

Es necesario que signifiquemos con un muro de contención los desbordamientos del poder público." (Fuente Privada; Boletín de Prensa de la Concamin). (1976).

En suma, el nuevo proyecto político con la búsqueda de ampliación de la base social, de refortalecimiento del papel del presidente como "árbitro" en los conflictos sociales, de liberalización política a través de la apertura democrática, de acentuación de los rasgos populistas del sistema, fue la contrapartida política necesaria a los cambios que se dieron en el sexenio 1970-1976 y que marcaron el cambio de política en el sexenio 1976-1982'.

**CAPITULO I.- EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA OBRERA EN EL SENO DE LA  
COMISION NACIONAL TRIPARTITA**

1.- Antecedentes de la Legislación en Materia de  
Vivienda Obrera

El derecho de los trabajadores a disponer de viviendas cómodas e higiénicas fue estipulado en el Artículo 123 Constitucional desde 1917, disposición que en esta primera instancia, tuvo un carácter meramente formal, ya que delimitaba el marco legal de actuación de la clase obrera bajo el Estado y, concretamente, bajo el Poder Ejecutivo como árbitro supremo de las relaciones entre el trabajador y el patrón. En ese momento, dicho derecho no fue cumplido por el empresario y solo en forma escrita se cons - triñó a la habitación en renta, como prestación laboral, limitándola a aquellas empresas con más de cien trabajadores, localizadas fuera de los centros de población. Los trabajadores, por su parte, debían ser de planta y permanentes, además de disponer de una antigüedad mínima de un año. Se estableció como tope máximo de alquiler el medio por ciento sobre el valor catastral de las fincas.

Resultó notoria la imprecisión de la anterior disposición legal en la medida en que dicha prestación se enmarcó al interior de cada empresa en términos del contrato colectivo. Así, este sistema de conciliación de intereses (patrón-obrero), aunado a sus propias limitantes en términos del número de trabajadores por empresa, conllevaron a consternar este derecho del trabajador al tamaño de la empresa y a la fuerza y capacidad de negociación del sindicato que representara al obrero.

Fue hasta 1931 que se definió la primera Ley del Trabajo de carácter Federal, en la cual se reiteraba la Fracción XII del Artículo 123, quedando a iniciativa de la entidades federativas y del Ejecutivo Federal el dictámen sobre el carácter y tiempo para que los empresarios cumplieran

con dicha disposición. En 1941 se extendió esta obligación a las empresas estatales, reglamentación que afrontó dificultades por falta de ordenamientos jurídicos concretos.

A medida que las condiciones económicas de la fuerza de trabajo se fueron deteriorando, (bajos salarios, alta tasa de explotación, desempleo, etc.) el movimiento obrero organizado retomó el derecho que, conforme a la Constitución el trabajador tenía para hacer cumplir una disposición legal hasta entonces ignorada por la patronal, actuando dentro de los límites permitidos por el Estado. Como lo señala en un estudio González Casanova, "La Constitución perdió poco a poco su carácter puramente formal, se convirtió en el escenario de una nueva lucha de clases regulada y arbitrada por el Estado." /1

La adhesión de un capítulo a la Ley Federal del Trabajo en 1970, en el cual se introdujeron diversas modificaciones en su reglamentación de la Fracción XII del Artículo 123 Constitucional, hizo que se generalizara el derecho a la vivienda en los contratos colectivos. Los empresarios tenían un plazo de tres años (hasta mayo de 1973) para acatar en forma individual esta disposición, que podía asumirse en diversas formas, por ejemplo, a través de una compensación por renta, vivienda nueva con aportación parcial obrera, etc., según se acordara en la firma de convenios de vivienda con los sindicatos o directamente con los trabajadores.

El movimiento obrero organizado a través de las grandes centrales manifestó su apoyo y conformidad frente a las nuevas reformas de la Ley Federal del Trabajo. Por su parte, los sindicatos nacionales de industria, como

fue el caso del Sindicato de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (STERM), señalaron la necesidad de que dicha ley se reformara, pero que dejara de ser letra muerta y se aplicara en la realidad. Al respecto, el entonces Secretario General de dicha organización manifestó que "La Ley del Trabajo vigente no es respetada, inclusive en aspectos esenciales y --- valdría la pena examinar, con referencias a los resultados y experiencias - de la misma, si la nueva ley proporciona un instrumental jurídico adecuado para que la justicia social no sea solamente una bonita frase, sino un com promiso inviolable de los mexicanos, no solamente para compartir el progre so alcanzado, sino para acelerar el desarrollo general, a fin de crear las condiciones que permitan el bienestar constante y creciente de todos los - ciudadanos... Durante muchos años ha funcionado la ley del embudo, corres- pondiéndole la parte ancha a los patrones y la parte estrecha a los traba- jadores, y todo se ha hecho con la idea de que es necesario pagar con sa- crificios el progeso del país... Así como podemos decir que las realizacio- nes revolucionarias determinaron el largo período de estabilidad que ha vi- vido el país, de la misma manera podemos afirmar que la estabilidad sin -- nuevas reformas que profundicen y extiendan la política de progreso nacio- nal con justicia social, provocará inevitablemente brotes revolucionarios."

12

El Estado afirmó que el Artículo 123 establecía principios que contribuían al equilibrio entre los factores de la producción y a la armonía de los de rechos de los trabajadores. Sin embargo, esgrimió diversos argumentos pa- ra explicar el incumplimiento patronal, que de hecho representaba una vio- lación a la Constitución. Entre éstos estuvieron: la crisis económica in -



ternacional de la década de los 30s, problemas de incapacidad financiera - del empresario, la necesaria y prioritaria estabilidad económico-política del país, así como las diferencias regionales.

La postura del Estado Mexicano encuentra su explicación en las funciones - de mediación, dominación y control que desempeña al interior de la forma-- ción social capitalista y en su función global de asegurador de las condi-- ciones generales necesarias para la producción y reproducción del capital en su conjunto. Situación que determina el que no haya intervenido entre los empresarios y los asalariados en el problema de la vivienda, hasta que este asunto se convirtió en un conflicto de clase que puso en peligro la es-- tabilidad del sistema, viéndose el Estado en la obligación de intervenir dentro de sus propios límites, mismos que están dados por su propia carac-- terización, pues las relaciones de producción en las sociedades clasistas como la capitalista son relaciones de explotación en las que el Estado fun-- ciona como factor predominante de cohesión entre las instancias económicas, jurídico, políticas e ideológicas y como regulador de las luchas de clase a las cuales trata de minimizar en beneficio de las clases dominantes.

Ahora bien, la participación del Estado ha variado conforme a las contra-- dicciones que surgen para poder satisfacer la necesidad de vivienda. Entre la acción estatal encaminada a garantizar este bien de consumo necesario - para la reproducción de la fuerza de trabajo y así aminorar el déficit ha-- bitacional, está la creación de la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro en 1925, el Banco Nacional Hipotecario Urbano de Obras Públi-- cas en 1947 (hoy BANOBRAS) y el Instituto de la Vivienda en el mismo año. Además de la intervención del Departamento del Distrito Federal y el Insti

tuto Mexicano del Seguro Social. Instituciones, que básicamente a través de la vivienda en renta, construyeron de 1925 a 1964 un total de 130,871 -- unidades que beneficiaron a sectores medios de la población y en menor proporción a los grupos de escasos recursos.

En concreto el gobierno con la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro se inició un régimen institucional con funciones eminentemente sociales, bien a partir de la construcción directa de vivienda por parte de la Institución o a través del otorgamiento de créditos para que los burócratas adquirieran en propiedad sus viviendas. Por su parte el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, empresa descentralizada, se abocó al programa "Buena Vivienda" a través del cual desarrolló proyectos de vivienda encaminados a reducir el costo financiero de esta mercancía a fin de hacerlo accesible a los sectores medios de la población. El Instituto de la Vivienda proyectó su acción a sectores de escasos recursos a través de la construcción de vivienda y del mejoramiento integral de la comunidad. De igual forma la acción del Departamento del D.F. promovió la habitación en renta para personas de limitados ingresos. Por último la acción del IMSS incorporó como prestación la vivienda en renta para sus afiliados. En la década de los sesentas se dejaron de impulsar los programas de vivienda en renta ya que significaban altos subsidios del Estado y la imposibilidad de recuperar el capital invertido./3 Y se optó por promover programas masivos de vivienda en propiedad a partir de recursos de la banca privada, por lo que se modificó la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares, - incidiendo en los departamentos de ahorro de los bancos, en las instituciones de ahorro y préstamo, así como en las instituciones de crédito hipotecario.

La nueva legislación marcaba que los departamentos de ahorro destinaran pa  
ra la vivienda de interés social, /4 hasta 30% del importe pasivo por los  
depósitos de ahorro o por bonos hipotecarios. Asimismo, las hipotecarias  
podrían dar crédito hasta por 80% del valor del inmueble./5

A esta política, que intentaba crear mecanismos dentro de la existente es-  
tructura bancaria para la generación masiva de ahorros destinados a la ---  
construcción de vivienda de interés social, se le denominó Programa Finan-  
ciero de Vivienda. La coordinación y respaldo de las inversiones generales  
estarían a cargo de dos fideicomisos creados por el Banco de México, S.A.:  
el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA) y el -  
Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI).

El Programa Financiero de Vivienda contempló además el que las institucio-  
nes financieras pudieran extender créditos puente para la construcción de  
vivienda popular.

En 1971 se transforma el Instituto de la Vivienda y se creó un organismo -  
público descentralizado de carácter técnico, consultivo y regional, con --  
patrimonio propio y personalidad jurídica, el Instituto Nacional para el -  
Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO).

Las anteriores instituciones integraron su capital a través de préstamos -  
concedidos por los sindicatos norteamericanos en alianza con la CTM, o a -  
través de la Alianza para el Progreso, la Agencia Internacional de Desarro  
llo y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Todas estas acciones encaminadas a la vivienda de interés social para los  
sectores de la población de escasos ingresos en realidad atendieron a los

sectores medios y apoyaron el desarrollo del sector privado de la construcción. Se enmarcaron a la lógica capitalista del modelo de desarrollo del país al ajustarse las condiciones del crédito (tasa de intereses, tasa y --plazo de amortización, enganche), a la capacidad de pago de sectores medios y quedando fuera de las posibilidades de los salarios mínimos. De igual --forma el beneficio a la industria de la construcción se hizo eminente al de rramarse recursos externos a esta rama de la producción sin modificarse el mecanismo y sistema operativo con que venía funcionando anteriormente.

Antes de la década de los sesentas, organismos públicos como ISSSTE e IMSS construyeron aproximadamente una producción media de 3,400 viviendas; en --la década de los sesentas sobresalió la vivienda para sectores medios a --partir de financiamiento proveniente de la banca privada construyéndose un promedio anual de 20,800 habitaciones. /6

La oferta de vivienda que existía en el país antes de la acción INFONAVIT era según el agente social que intervenía en su producción:

ESTIMACION DE LA PRODUCCION DE VIVIENDA EN MEXICO /7

POR SECTORES 1950 - 1970

(miles de viviendas)

<u>SECTOR</u>	<u>(a)</u>		<u>(a)</u>		<u>(a)</u>	
	<u>1950 - 1960</u>		<u>1961 - 1970</u>		<u>1950 - 1970</u>	
	<u>Total</u>	<u>%</u>	<u>Total</u>	<u>%</u>	<u>Total</u>	<u>%</u>
TOTAL	1,150	100	1,877	100	3,027	100
PUBLICO	62	5.4	175	9.3	237	7.8
PRIVADO	331	28.8	503	26.8	834	27.5
POPULAR	757	65.8	1,199	63.9	1,956	64.7

FUENTE: Hugh Evans, "Towards a Policy of Housing Low Income Families in México" Department of Architecture, Cambridge University; Inglaterra, 1974. (Disertación Doctoral).

a) El total de viviendas existentes en el país fue de 5,259, 6,409 y 8,286 para 1950, 1960 y 1970 respectivamente (en miles).

Indudablemente estas cifras revelan que el mayor porcentaje de la población del país se ha visto en la necesidad de financiar e intervenir en -- las diversas formas de producción de su vivienda, ya que el financiamiento del sector público y del sector privado se aplicaron a sectores minoritarios con mayor capacidad económica. Como se señala en un estudio "los 3,300 millones destinados por la banca privada, más los ingresos por concepto de enganches a la vivienda de interés social (Departamentos de Ahorro de los Bancos Comerciales y por los Bancos Hipotecarios), apenas representan una contribución extra de unas 12,000 unidades anuales en promedio (de 1964 a 1970)... las viviendas que se construyen anualmente representan cuando más un 15%... lo más notorio y lamentable es que ese reducido nivel de solución solo satisface las necesidades de una tercera parte de la población que carece de vivienda, dejando fuera de toda posibilidad a las dos terceras partes cuyos ingresos equivalen a una vez y media el salario mínimo vigente". /8

La disminución relativa del financiamiento privado en la vivienda de interés social encuentra su explicación en el hecho de que este sector invierte en este rubro sólo en la medida en que el Estado le garantice ventajas en su inversión. En el campo de esta mercancía orientan sus recursos hacia la vivienda de mayor precio y a las actividades inmobiliarias a fin de garantizar su plusvalía.

Por último el pequeño incremento de la participación estatal no muestra que se incorpore a los estratos bajos de la población. Lo que repercute en la década de los setentas en la que las contradicciones del modelo de desarrollo mexicano se manifiestan tanto en términos sociales como en re-

lación a los problemas económicos inherentes al modelo, teniendo el Estado - que dar auge a programas masivos de vivienda de interés social como fue el - caso del INFONAVIT. /9

### 1.1 Casos de Reivindicaciones por Vivienda.

En este inciso se expondrán algunos antecedentes que sobre movimientos por - vivienda, se registraron antes de la creación del Infonavit. /10

Entre los más importantes cabe destacar la lucha de los ferrocarrileros --- (1959), quienes en su revisión de contrato pidieron entre otras cosas la -- construcción de casas habitación con un cargo del 10% por concepto de renta. El convenio entre ambas partes se firmó estipulándose una aportación anual - empresarial de 30 millones de pesos para tal fin, pagando el trabajador el medio por ciento mensual del valor catastral del inmueble. Sin embargo po- co después de este trato se desató una tremenda represión contra el movimien- to, arrestándose a la mayoría de los líderes y despidiéndose a miles de tra- bajadores.

Posteriormente en 1964, se trastocó el convenio original, cambiando el desti- no de la aportación de 30 millones de pesos para compra de terrenos. En esa época el líder ferrocarrilero declaró que "se obtuvo un préstamo de 625 mi- llones de pesos para la construcción de 40,000 casas, las cuales tendrán un valor de 50 a 80 mil pesos como máximo y serán pagadas en un plazo de 15 a-- ños". /11

En el estudio antes mencionado se señala que este interés era en 2% mayor - que el concedido por el Gobierno Federal. Asimismo, se nulifica totalmente

la cláusula determinada en 1959. Es así que la empresa pone a disposición - los terrenos donde el sindicato construiría las casas que serían vendidas al trabajador. /12

Otro de los antecedentes de construcción de viviendas para los obreros está en el norte del país, específicamente en Nuevo León. La Federación Nacional de Sindicatos Independientes se crea en 1936 en Monterrey fomentada por la - clase patronal, en contra de la política de Cárdenas que impulsa a la C.T.M. Obviamente es lógico que sea una Federación totalmente apolítica (según --- consta en su declaración de principios).

En este caso la solución al problema habitacional descansó en la relación directa sindicato-empresa. Fue así que se construyeron algunas colonias obre- ras; es importante aclarar que esta prestación fue proporcionada mayorita--- riamente por las empresas fuertes que así aseguraban la óptima reproducción de su fuerza de trabajo.

Existen otros ejemplos que revelan la correlación entre la capacidad de nego- ciación que grupos concretos de trabajadores han desarrollado para obtener - reivindicaciones de vivienda. En este sentido estos grupos respondieron a - su capacidad de negociación y a su posición dentro del aparato productivo, - incluyéndose actividades subordinadas tanto a la iniciativa privada como al sector estatal.

Dentro del sector privado los grupos de trabajadores que obtuvieron respues- ta a esta demanda están: los trabajadores de la fábrica de papel Peña Pobre, la cigarrera El Buen Toro. Entre los trabajadores de empresas paraestatales tenemos los de Ciudad Sahagun en donde se atendió las necesidades de obreros

de la siderúrgica, de la industria automotriz y de los ferrocarrileros o en Monclova, Coah., con trabajadores de la siderúrgica. Entre otros casos que han recibido atención están los trabajadores de sector como los electricistas, los petroleros, cañeros, telefonistas.

Por último, como parte de la política estatal en materia de vivienda están los conjuntos habitacionales construidos en el D.F. En 1933 se construyó el primer conjunto habitacional, en 1947 la Unidad Habitacional Presidente Alemán, posteriormente las Unidades Presidente Benito Juárez y Santa Fe, incluyendo en esta última vivienda unifamiliar con multifamiliar. En esa misma fecha (1954) se construyó la Unidad Legaria, en 1961 la Independencia y el conjunto de Nonoalco-Tlaltelolco. Por último se financiaron desarrollos como Loma Vista Hermosa, Villa Coapan y Villa Olímpica.

## 2. Confrontación de los Tres Sectores Patronos-Estado-Obreros en Torno al Problema de la Vivienda.

Como respuesta a la crisis coyuntural que vivía el país a principios de los sesenta se adoptaron una serie de medidas reformistas encaminadas a legitimar y ampliar las bases sociales, así como a consolidar el papel rector del Estado al interior de la estrategia económica propuesta por el nuevo régimen. La instrumentación de estos objetivos requería desde el punto de vista político de estabilidad social, es decir de un clima de cooperación y diálogo en la formación social mexicana, básicamente entre los agentes vinculados al capital y al trabajo.

Si bien los desequilibrios estructurales en la economía del país, manifestados en una concentración regional de los recursos, en una distribución ine-



quitativa del ingreso y en un déficit de la balanza de pagos, hicieron urgente encontrar fórmulas nuevas para acrecentar la generación de empleos, tornar competitivas las actividades y atender los problemas sociales derivados del crecimiento. Resultaba evidente la necesidad de participación de todos los sectores para resolver dichos problemas con objeto de lograr el acceso a niveles superiores de desarrollo.

Para este efecto, el Estado a través del Presidente hizo suya una propuesta del sector obrero y convocó a una reunión de análisis sobre la situación económica y social del país. Se creía que a través de un esfuerzo conjunto se confrontarían las ideas emanadas por los representantes de los factores de la producción, y se superarían las contradicciones a fin de reorientar el desarrollo del país.

El 17 de mayo de 1971 se reunieron en Palacio Nacional los tres sectores para expresar sus puntos de vista y jerarquizar los problemas nacionales. Fue en esa misma reunión cuando la burocracia sindical propuso el establecimiento de una gran COMISION NACIONAL TRIPARTITA, que por disposición del Ejecutivo Federal se constituyó en un cuerpo consultivo para orientar la política de desarrollo económico-social. Además sería un foro en el que se buscaría por medio de la confrontación de opiniones y el entendimiento operativo, "salvar las contradicciones derivadas de la estructura económica en un esfuerzo conjunto del gobierno y los diferentes sectores para orientar la actividad de todos conforme a los intereses del país". /13

Este propósito encerraba en sí una contradicción, pues era ilógico suponer que los intereses de clase, especialmente los del grupo privilegiado, cedieran ante los intereses del país, es decir, ante los intereses de las mayo

rías; además, evidentemente esta medida coordinada y apoyada por el Estado - se ajustó sin oponerse y menos aún sobrepasando las relaciones capitalistas de producción.

Entre los objetivos que se le destinaron a dicha Comisión cabe señalar:

- fortalecer la política de diálogo, participación y responsabilidad entre el gobierno y los sectores, en el tratamiento y resolución de los problemas del país.
- favorecer la adopción de nuevas modalidades de trabajo y colaboración entre el gobierno y los representantes de los factores de la producción -- que permitan un avance más acelerado en la consecución de las metas nacionales.
- vigorizar la alianza nacionalista del gobierno y de los sectores en defensa de los intereses y valores sociales de la República.
- ampliar los cauces institucionales que propicien, conforme a lo estipulado por la Constitución, el equilibrio entre los factores de la producción.
- propugnar la búsqueda de soluciones a los problemas del país que reafirmen los vínculos de solidaridad social.
- configurar un órgano de consulta del Estado para la definición de las orientaciones económicas y sociales del proceso de desarrollo nacional./14

Con dichos objetivos el Estado buscaba fungir como mediador y conciliador de los intereses particulares de las fracciones dominantes de la formación social mexicana, y encaminarlos hacia soluciones que le permitieran mejorar su imagen ante el conjunto de la sociedad, muy deteriorada por el movimiento --

del 68. El discurso ideológico unificador de los objetivos divergentes - fue el "Nacionalismo" apoyado en los postulados de la Constitución Mexicana, en el que se repitió frecuentemente la necesidad de paz social para asegurar el proceso de reproducción de capital en su conjunto, aunque las acciones se planearon en términos del discurso, como benéficas a los trabajadores y al país.

Dicha reunión fue denominada por la prensa nacional como "muestra de convivencia armoniosa y de equilibrio entre los factores de la producción".\* El Estado por su parte especificó que en México no existía un estado corporativo ni dictatorial, lo que hacía válido el buscar nuevas fórmulas como lo eran el diálogo y la confrontación de opiniones. Asimismo se aseveró que el gobierno tenía objetivos coincidentes con los de los obreros y empresarios y como representante legítimo del interés nacional, de la voluntad general, se encargaría de coordinar las tareas nacionales y promover la participación de los sectores del país. Como corolario se señaló que las grandes transformaciones que el país exigía tenían que hacerse - entre todos sin lesionar los vínculos de la unidad nacional.

La representación empresarial estuvo presidida por los presidentes de CONCANACO, CONCAMIN, CANACINTRA, BANCOMER, Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros y los asesores de la COPARMEX, y de la Asociación Nacional de Banqueros. Por el sector obrero estuvieron los secretarios generales de: PEMEX, FSTSE, Federación de Agrupaciones Obreras, SNTE, STRM, ---SME, CTM, CROC, CRT, el Sindicato de Técnicos y Manuales y la FSTSE del D.F. Por último el Estado estuvo representado por el Secretario de Trabajo y Previsión Social, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Procurador General de la República y los directores del Banco de México,

IMCE e INDECO.

Las exposiciones versaron en torno a diez problemas que aquejaban fuertemente a la nación, entre éstos se encontraban inversiones para el empleo de mano de obra, descentralización de la industria, desempleo, capacitación de recursos, productividad, industrias maquiladoras, exportaciones, contaminación ambiental, carestía de la vida y vivienda popular. Destacando por la polémica que causaron, los temas de desempleo y vivienda popular. Situación que se explica, entre otras cosas, por la modificación a la Ley Federal del Trabajo realizada en 1970, en la cual se comprometía "legalmente" al sector patronal a cumplir con la obligación de otorgar vivienda a sus trabajadores en un plazo de tres años.

Al respecto un representante obrero (El Secretario General de la FSTSE) aseveró que a la par de la industrialización era necesario "construir ciudades y casas para la clase trabajadora en las que la Justicia Social tenga expresión...." /15 En estas palabras se denotaba la concordancia de este sector con el discurso del Ejecutivo en relación al modelo económico que seguía el país de "desarrollo compartido con justicia social". De igual forma se hizo evidente el deseo de la burocracia sindical por participar activamente en la solución de los diferentes problemas nacionales, especialmente en el de la habitación popular. La inserción del movimiento obrero como aparato político estatal había determinado el tipo de reivindicaciones por demandar, dentro de las cuales la vivienda para los trabajadores había sido relegada. Sin embargo, en la década de los setentas el déficit habitacional, el deterioro del nivel de vida de los trabajadores y el avance del sindicalismo independiente condujeron a que los líderes obreros burocratizados

presionaron al Estado para que interviniera ante la patronal en favor de su legítimo derecho (disponer de una vivienda); manifestando a cambio su apoyo a la política gubernamental. La nueva estrategia de diálogo planteada por el Estado fue compartida e incluso reforzada por la burocracia sindical --- quien propuso una acción integral en la que se conjugaran los esfuerzos de todos los sectores "de algún modo obligados o interesados" en la solución - del problema de la vivienda.

Los mecanismos propuestos por el sector obrero conforme a su concepción particular del problema fueron:

- 1) El establecimiento de una sola POLITICA NACIONAL DE VIVIENDA que evitara el dispendio de recursos y la multiplicidad de esfuerzos.
- 2) La creación de reserva territoriales destinadas al desarrollo urbano y en especial a la construcción de vivienda, con objeto de reducir la especulación que se confrontaría en el comercio de la tierra.
- 3) Procurar los medios de educación necesaria en el sector laboral para lograr la organización social y material en los nuevos núcleos de población.
- 4) Fomentar nacionalmente dentro de un cuadro de planificación industrial las ramas productoras de materiales y elementos de construcción que intervenían en la vivienda.
- 5) Crear un organismos que facultara y abaratara el financiamiento de la construcción de habitación obrera popular.
- 6) Dar intervención dentro de la Comisión especializada a los organismos sindicales que tuvieran experiencia en la solución del problema de la habitación obrera.

7) Debido al elevado valor catastral motivado por la especulación de terrenos y construcciones, las viviendas dedicadas al arrendamiento registraban conceptos de renta tan altos que absorbían entre el 40 y 50% del ingreso del trabajador, reduciéndole con ésto su poder de compra.

En consecuencia era necesario dictar medidas de congelación de renta - adecuadas a la realidad del valor de la moneda, sin perjuicio de la legislación de congelación de rentas vigente que debería subsistir.

8) Finalmente se consideró que no podía admitirse la existencia de trabajo útil que no fuera capaz de generar el derecho de una vivienda digna. /16

Por su parte los empresarios a través de la COPARMEX manifestaron que los - patronos "atentos siempre a los planteamientos sobre las grandes carencias nacionales acogían con sumo interés la construcción de viviendas"./17 Aquí se entrevé ya su apoyo al desarrollo del país, al atender solícitamente el llamado del Estado. En esta etapa aún no se presentaba la crisis de incertidumbre y desconfianza que llevaría posteriormente a enfrentamientos verbales entre la iniciativa privada y el gobierno.

El proyecto de trabajo que propusieron los empresarios para resolver el déficit nacional de viviendas se dividía en dos capítulos, el primero basado en la acción del Estado y el segundo en la obtención de recursos económicos. Las sugerencias fueron:

- afectación de predios públicos para la construcción de vivienda unifamiliar y multifamiliar.
- aportación de infraestructura mínima, de servicios urbanos: agua, luz, - vías de comunicación.

- liberación de los impuestos del timbre y traslación de dominio, así como simplificación y descentralización de los trámites relativos a permiso y concesión por grupos.

Opinaron que, "el financiamiento de la habitación popular podría apoyarse en las siguientes fuentes:

- a) participación de quienes vayan a habitar la vivienda.
- b) revisión del sistema de crédito para financiamiento de la vivienda popular, a fin de habilitar a las capas más numerosas de la población como sujetos de crédito, rodeados de las medidas de garantía más pertinentes, por ejemplo hipotecaria, así como un sistema ágil de transferencias de la propiedad que permitan al programa cumplir con su misión social /18

Otras líneas de financiamiento complementarias para los patrones serían: 1. Aprovechamiento de recursos internacionales, a través de créditos con baja tasa de interés y largo plazo con destino fideicomitado a las finalidades habitacionales, siempre y cuando pudieran pagarse sin deterioro de la economía nacional. 2. Uso del financiamiento de proveedores, que sería accesible en operaciones de gran volumen y dentro de programas a largo y mediano plazo. 3. Utilización de los fondos bancarios en disponibilidad.

La observación de las medidas propuestas permitirían según la patronal aprovechar:

- el excedente de fuerza de trabajo disponible, mediante el aumento de --- fuentes de ocupación.
- la capacidad marginal de operación de la planta industrial nacional provo-

cada por el aumento de la demanda interna que necesariamente se registraría, muy especialmente en sectores empresariales nacionales (lo que significaría un aceleramiento de la producción sin necesidad de recurrir a importaciones y a tecnología extranjera).

El programa nacional de construcción de vivienda popular podría también significar un medio para apoyar la política nacional de descentralización mediante la disposición inteligente de grandes polos nacionales de impulso a la vivienda popular, que satisfacerían los requerimientos que implica el crecimiento demográfico, inducirían la colocación de inversiones y dado el nivel masivo de administración del programa, permitirían el aprovechamiento de las economías de escala". /19

En la forma de considerar el problema de la vivienda cada sector asume posiciones diferentes. Mientras que el sector empresarial señala como única alternativa la producción de vivienda nueva, el obrero además de propugnar por dicha solución incluye la modificación en la legislación sobre la vivienda de renta. La generalización de la congelación de rentas afectaría intereses ligados a la burguesía terrateniente a la par que beneficiaría a un amplio núcleo de trabajadores; sin embargo esta medida no ocasionaría efectos colaterales en la economía nacional al no requerir de la participación de la industria de la construcción, de ahí su impopularidad entre el sector industrial y estatal.

La concepción que del Estado sustenta el sector obrero concuerda con su rol de subordinación como clase de apoyo que la ha permitido obtener privilegios económicos y políticos, y que busca legitimarse frente a las bases sociales que representa. Las alternativas que plantea se enmarcan dentro de los lími-



tes del juego político de la burocracia estatal, sin modificar el *statu quo* del sistema y asignándole al Estado el papel de árbitro y conciliador de los sectores de la producción. Por su parte los empresarios por medio de sus su gerencias definen el papel que para ellos debe adoptar el Estado. Para éstos el gobierno es el encargado de crear y mantener la infraestructura económica y garantizar el orden contra quienes pretenden alterarlo y suplir la acción individual (empresarial) en los servicios públicos básicos, en actividades - de interés colectivo en que haya omisión o insuficiencia del sector privado, en áreas de interés nacional que no pueda ni deba controlar el capital ex--- tranjero, ni atender adecuadamente el nacional, y en actividades económicas que por su magnitud y trascendencia requieran de los recursos privados y gubernamentales. /20

Conforme se denota en la argumentación patronal este sector "asume la directriz del proceso económico dejando a la burocracia política como sostén de - las condiciones necesarias para la producción y reproducción del capital, es tableciéndose una clara demarcación entre sus actividades que consisten fundamentalmente en la "creación de riqueza", mientras que es deber del Estado velar por el interés público, coordinar, estimular y crear las condiciones propicias para el desenvolvimiento de los particulares". /21

Además manifestaron su interés de clase al preocuparse por satisfacer la necesidad que tiene el capital productivo que sea asegurada la reproducción de su fuerza de trabajo y de lograr que la insidencia de la vivienda sobre el valor salario de sus obreros se reduzca y le permita por esta vía incrementar la -- plusvalía relativa que se apropia. En este sentido la delimitación de responsabilidades deslindada por el capital privado, entre las acciones que le corresponden a este sector y al Estado, se encaminaron a apoyar su participa---

ción en actividades productivas que le permitieran incrementar o al menos mantener en un nivel constante su tasa de ganancia. Pues a pesar de que la inversión estatal en obras de infraestructura y servicios públicos es considerada por el capital privado /22 como no rentable, es indispensable para mantener las condiciones generales de la producción y en particular para elevar la productividad industrial sin necesidad de que el empresario incremente el monto de capital fijo directamente involucrado en los procesos productivos.

Así al recomendar la afectación de predios públicos, la liberación de impuestos y la creación de infraestructura menoscaban directamente el patrimonio estatal pues son actividades no productivas dejando de lado su intervención como clase dominante. El proyecto presentado por este sector plantea al financiamiento como el mayor obstáculo para la vivienda de interés social, de ahí que recomienden recurrir desde el financiamiento internacional hasta la revisión de los sistemas de crédito, la optimización de los fondos bancarios, el financiamiento de proveedores, o bien la autoconstrucción para abaratar costos. Es obvio que ninguna de las soluciones implica una modificación sustancial a los mecanismos tradicionales de financiamiento, a la par que se soslaya y desvía la intervención efectiva de los empresarios.

El capital privado en los anteriores postulados hace patente la contradicción entre su discurso ideológico respecto a las carencias nacionales, concretamente sobre la vivienda y su participación real en la solución. Aunque para el conjunto del sector empresarial la vivienda de sus trabajadores desempeña un papel crucial dado su incidencia en la productividad del trabajador y en la estabilidad en las relaciones obrero-patronales, ésta adquiere un cariz especial para la fracción del capital vinculada directamente a la industria de la

construcción. La intervención real de este sector se apoya en su participación activa en el proceso productivo de esta mercancía a través de financiamiento externo al suyo bajo el impulso del Estado a fin de obtener óptimas condiciones de la producción.

El postulado central sustentado por la burocracia obrera en relación a la -- creación de una Política Nacional de Vivienda, centraliza aún más las decisiones nacionales al plantear que sea el Ejecutivo quien instrumente la mecánica operativa, amén de que no exista el suficiente control del Estado productivo de la vivienda. Los líderes obreros no pusieron a discusión los altos costos que adquiere la vivienda dada las condiciones de su producción, -- en este sentido no cuestionaron el papel que desempeña el capital privado en el proceso productivo de esta mercancía, sino que recurrieron a apoyar la -- participación política del Estado en la regulación de los intereses entre capital y trabajo. Además dichos planteamientos no concretizan la función -- que le corresponderá a los agentes sociales involucrados, sólo en un aspecto se define el rol a desempeñar por los grupos sindicales de mayor peso político, excluyendo a los trabajadores no sindicalizados y a aquellos incapacitados de presionar al interior del sistema. Otra modalidad que se incluye es la relativa a la extensión de los sistemas tradicionales de financiamiento a los trabajadores de bajos recursos, es decir, considerarlos como solventes -- económicos a pesar de que no tengan capacidad de ahorro. Esto se lograría -- con la creación de un organismo que abaratara el financiamiento de vivienda obrera y popular, sistema que nuevamente sólo se enuncia sin dilucidar la -- responsabilidad de cada uno de los sectores en su operación.

El sector estatal a través del INDECO, organismo que surgió en 1971 para aten

der el problema de la vivienda popular, sustentó a través de su director el Arq. Martínez Chavarría, un programa eminentemente financiero para incrementar la oferta de habitación de interés social. Dado que los recursos de la banca no habían sido suficientes se planteó un sistema crediticio basado en el principio de ayuda solidaria entre empresa-trabajadores-Estado. Este -- programa denominado VISTRAM contenía los siguientes postulados:

- 1) A través del Convenio de Vivienda, las partes, empresa-trabajadores-Estado se comprometían a incrementar un fondo de vivienda.
- 2) Cada empresa constituiría su propio fondo, que operaría a través de un fideicomiso bancario irrevocable, con la participación consecuente de una institución de crédito con departamento fiduciario.
- 3) La solución de la demanda habitacional se realizaría de acuerdo a un calendario en un plazo máximo que convinieran las partes, de manera que - la cotización para el incremento del fondo fuera económicamente soportable para el Estado, para el empresario y para el trabajador, particularmente el de menores ingresos.
- 4) El INDECO, a través de las autoridades laborales, proporcionaría a los empresarios y a los trabajadores bases para diversas alternativas de - selección dentro de los sistemas suficientemente claros, lógicos, compatibles y flexibles, es decir, proporcionaría asesoramiento integral en diversas áreas: de información financiera, económica, social, jurídica inmobiliaria, de diseño arquitectónico, de urbanización, sistemas de vivienda y finalmente sobre los métodos contable y administrativo por --- aplicar.

- 5) Para determinados niveles de cotización obrero-patronal habría soluciones habitacionales correlativas en tiempo, tanto para los trabajadores actuales como para los de ingreso subsecuente.
- 6) Como el Fondo de Vivienda que se establecería sería revolvente e irrevocable las adjudicaciones de nuevos créditos se harían en parte con la colaboración del empresario y por otra con las amortizaciones de los -- créditos otorgados con anterioridad hasta equilibrar financieramente -- los recursos con la demanda de créditos.
- 7) La contribución del Estado tendría lugar vía deducible e impositiva de manera similar a lo que establece el Artículo 125 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en relación al incremento de reservas para fondos complementarios de pensiones, siempre que el Plan de Vivienda y su respectivo convenio hubieran cumplido los requisitos de inscripción y otros que establecía tanto la Secretaría de Trabajo y Previsión Social como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para avalar este sistema se argumentaba la reducción considerable del costo financiero, ya que el fondo revolvente podría operar con intereses moderados. Este mecanismo además tendría la ventaja de ser económicamente flexible, ya que los recursos generados no podrían destinarse a otro fin que el de atender las necesidades subsecuentes de financiamiento conforme al principio de revolvencia.

Como otra bondad del Fondo se mencionaba que se garantizaría permanentemente la integridad económica al preverse los futuros aumentos en precios y salarios. La recuperación de créditos se aseguraría con la puntualidad del pago

de las cuotas de amortización mensual, apoyándose las pérdidas por abandono de vivienda a través, de un "seguro de vacío". En los casos de invalidez o muerte también se proporcionaría al trabajador de un seguro.

El sistema financiero vigente apoyaría a estos Fondos de Vivienda legalmente constituidos, y no a los usuarios en forma individual lográndose con ---ésto mayor productividad y evitándose riesgos. La posibilidad de proporcionar la vivienda sin el requisito de enganche o de que el financiamiento se empleara para viviendas de alquiler, de alquiler con promesa de venta, venta con reserva de dominio y en alguna proporción venta con garantía hipotecaria, le confería al sistema propuesto elasticidad conforme a las posiciones que - en la discusión mantuviera cada sector.

También se señalaba que se podría optar, previa a la adjudicación de créditos o en períodos de incremento del fondo, por la compra de tierra o por la instauración de convenios de fideicomiso inmobiliario, independientemente de la disponibilidad de la reserva territorial del Estado. El Fondo podría emplearse para absorber "financiamientos puente" sin la necesidad del aval directo como exigencia bancaria de garantía colateral: a través de este mecanismo crediticio se promovería la formación de capitales a operar por el sistema bancario del país, se impulsaría la industria de la construcción, se generarían empleos y se aceleraría el proceso de industrialización.

En el Programa antes enunciado salta a la vista la indefinición del papel que desempeñarían en la integración del Fondo cada uno de los sectores, aunque se vislumbra con mayor claridad la participación del sector patronal; ya que este grupo se le proporcionaba la posibilidad de constituir un fondo por cada empresa en conjunción con una Institución Bancaria.

Originalmente se planteó que el fondo se conformaría con recursos provenientes del Gobierno, de los trabajadores y los patrones, sin embargo existía una contradicción al señalarse que la adjudicación de nuevos créditos (financiamiento) se llevaría a cabo sólo con la colaboración de los empresarios.

El discurso estatal enunciaba insistentemente la protección de la economía del trabajador de salario mínimo, pero la propuesta VISTRAM propugnaba por la cooperación monetaria de esta clase. Es notoria la ambigüedad para abordar los obstáculos tradicionales (enganche, tasa de interés) en el financiamiento de la vivienda para bajos ingresos.

Al Estado se le confiere la función tradicional, pero sin menguar el erario público. De ahí que su acción se enmarque a la deducción de impuestos y a proporcionar reserva territorial. El INDECO, como organismo estatal pondría a disposición del nuevo fondo su estructura técnico-administrativa a fin de coordinar el programa de vivienda a nivel nacional.

En el aspecto operativo de dicho Fondo no se aclaraba el porcentaje de cotización a que quedarían sujetos los tres sectores, ni la frecuencia en la que esta debería efectuarse. Aparentemente con esta nueva política habitacional se incorporarían los grupos populares, sin embargo en los argumentos sustentados sólo se enfoca la problemática desde la perspectiva de los asalariados, es decir, aquellos con capacidad de pago, más no de ahorro.

En concordancia con la concepción recomendada por la burocracia sindical, el Estado planteó atender el déficit habitacional a través de la vivienda de alquiler y la de venta. No se precisó si la primera alternativa constituía en

si una política integral más bien pareciera que se limitó al crédito para la producción de vivienda nueva con fines de venta, lo que ratifica que el Estado planteó esta política habitacional como un paliativo a las contradicciones entre el trabajo y el capital en el marco de la sociedad global. Así la estrategia de tipo financiero planteada, pretende dar acceso al asalariado a una vivienda producida en las condiciones normales del mercado. En general el programa VISTRAM encierra una contradicción substancial al solicitar a los factores de la producción apoyo y cooperación en un problema estructural en el que convergen distintos intereses de clase. Es obvio que este sistema soslayó la evasión por parte del empresario al Fondo, los desajustes en el proceso productivo de dicha mercancía inherentes al capitalismo (insuficiente capacidad de producción de insumos, la especulación de tierra e insumos, desfase de calendarios de obra, etc.), así como los inevitables enfrentamientos que surgirían entre los grupos sociales. Estos enfrentamientos salen a la luz en la primera Reunión Nacional Tripartita, en la que la polémica primordial se dió entre los patrones y la burocracia obrera.

En esa junta, la CONCAMIN desvió la obligación patronal de proporcionar vivienda a sus trabajadores al señalamiento de la Ley Federal del Trabajo, en el que se asentaba que sólo aquellas empresas con más de 100 trabajadores debían acatar este precepto. Arguyó que era injusto recargar con una disposición de este tipo sólo a esos rangos de empresas, pues no se incluían aquellas con mayor potencialidad pero con menor número de obreros, dejando fuera a la gran mayoría de los trabajadores. Argumentó también que la ayuda para renta asentada en la Ley no resolvía el problema convirtiéndose en una carga más para el patrón, un salario complementario, que no se emplearía para las casas y que en última instancia sería pagada por el resto del país, espe



cialmente por los campesinos,

Con la primera medida, esta organización patronal pretendía distribuir el costo de la vivienda de interés social entre todo el gremio, es decir, pequeños, medianos y grandes empresarios. Sin lugar a duda, lo que se buscaba era salvaguardar los privilegios del gran capital. Incluso se propugnó por que la legislación fuera superada con "ámbito nacional, con coraje y con decisión enfrentándose al problema de México... porque nosotros acatamos y cumpliremos siempre la Ley." Se recordó que en 1961 los tres sectores habían votado a favor de que a la vivienda se le considerara "como un problema nacional, que no corresponde su solución, que no es válida su resolución, que no podrá ser resuelto si se deja a un sólo sector... es necesario encontrar programas integrales." /23

En contraposición la COPARMEX rechazó la idea de dar al problema una solución de carácter general y propugnó que debía buscarse un arreglo entre cada una de las empresas y sus trabajadores. Esta organización patronal básicamente representa los intereses de la fracción del capital del área regional montana y se caracteriza por resolver a través de los sindicatos blancos los conflictos obrero-patronales en forma aislada; de ahí su interés por no romper con dicho mecanismo instaurado en forma independiente en cada centro de trabajo.

Por otra parte, rechazó el programa VISTEAM argumentando una falsa alternativa al transmitir la responsabilidad correspondiente al empresario y al trabajador a una institución.

Aquí lo que quedó claro fue su interés porque no se excluyera su participa-

ción en el nuevo organismo a fin de intervenir conjuntamente con las otras dos fracciones en la solución en torno a la vivienda de los trabajadores, y a fin de cuentas de la decisión final de este problema. Además hay que recordar el interés que tenían en la producción de vivienda aquellos empresarios ligados directamente en la industria de la construcción.

Por otro lado el Secretario General de los Electricistas informó que la -- clave del problema radicaba en la instauración de un sistema de financia-- miento accesible a los trabajadores de salarios mínimo, que podría dispo-- ner de plazos largos sin interés alguno. Apoyando la propuesta del Direc-- tor de INDECO de legislar una cotización en forma permanente y obligatoria, propuso que los empresarios aportaran el 4% de la nómina de cada trabaja-- dor, incluyéndose a todos los patrones, y el 4% los trabajadores pues "que remos encauzar el ahorro del trabajador y lo hacemos para que en el próxi-- mo salario mínimo que se discuta se procure en la Comisión de Salario Míni-- mo no dar al trabajador directamente el aumento de salario, todo el aumen-- to que se obtenga, sino que parte de ese aumento de salario mínimo se dedi-- que para formar el fondo en el que se puedan pagar indiscutiblemente los intereses de la casa habitación del trabajador". El planteamiento del líder obrero demuestra un abandono a la posición de clase, ya que la vivienda como bien de consumo es parte integral del salario del trabajador, por lo -- que su obtención no debe condicionarse a una reducción del salario real.

Como corolario de la reunión la representación obrera propuso:

- Que se constituyera una Gran Comisión Nacional Tripartita, formada por los sectores gubernamental, empresarial y obrero, que estudiara las -- conclusiones que contenían las ponencias presentadas por estos últimos

dos sectores, y los demás problemas que se suscitarán con este motivo.

- Que dicha Comisión se subdiviera en las comisiones técnicas que fueran necesarias para que estudiaran en detalle cada una de las proposiciones, correspondiendo a la quinta comisión la discusión del problema de la vivienda popular.
- Terminados los trabajos de cada comisión técnica serían sometidos a la Gran Comisión, en sesión plenaria, para que fueran aprobados y se propusieran directamente al C. Presidente de la República.
- Que el Presidente de la República determinara, en su oportunidad, la conveniencia de darle carácter permanente a la Comisión que se proponía en el primer punto de este documento.

Dicha petición fue aceptada por el Ejecutivo nombrando como sus representantes a los Secretarios de Trabajo y Previsión Social, Hacienda y Crédito Público, Industria y Comercio, al Procurador General de la República y al Director de INDECO. Fue designado Presidente de la Comisión el C. Secretario de Trabajo y Previsión Social.

Esta primera reunión de confrontación de ideas sobre los problemas nacionales significó un intento por parte del Gobierno para dar salida a la crisis, sin rebasar los límites establecidos en el sistema. El discurso ideológico estatal fue constitucionalista, ya que adoptó los postulados más avanzados de la Revolución Mexicana dentro de una retórica populista.

Como es característico del control estatal, el diálogo se conformó en forma vertical, fungiendo éste como coordinador entre el trabajo y el capital. De

esta manera se logró la estabilidad política a través de la movilización y el control político sobre el movimiento obrero y se motivó al capital a colaborar en la modificación del modelo de desarrollo estabilizador por uno que permitiera el 'crecimiento económico con justicia social'.

### 3. Comisión Nacional Tripartita.

El 24 de agosto de 1971 en Palacio Nacional se le presentaron al Presidente los primeros lineamientos discutidos por las diversas comisiones. Esencialmente el problema de la vivienda fue abordado por el Director del INDECO quien manejó criterios técnicos y en menor medida legales. Arguyó que los sectores populares requerían de una vivienda decorosa con servicios públicos para poder integrarse al progreso de la vida nacional. De ahí la necesidad de participación del Estado con sus funciones respectivas a fin de proveer reserva territorial y regularizar la tenencia de la tierra; --- cuestiones indispensables para empezar a operar un plan de acción en materia de habitación popular y fomento en industrialización con apoyo intersectorial. En dicho plan la burocracia estatal podría además de instaurar un mecanismo para el financiamiento de los servicios públicos, proporcionar a los usuarios asesoría técnica, materiales de construcción y unidades sanitarias a bajo costo.

Ya en esta reunión se había conformado la Comisión Nacional Tripartita con los cinco representantes del Gobierno antes señalados, diez del sector --- obrero e igual número del empresarial. Por parte de los trabajadores asistieron: el Presidente del Congreso del Trabajo, los Secretarios Generales de la FTSE, CTM, Técnicos y Manuales, Mineros y Metalúrgicos, CRT, CROM, -

el Secretario de Conflictos de la CROC y los trabajadores de la educación (SNTE). Como agentes de las agrupaciones empresariales estuvieron los Presidentes de la CONCAMIN, COPARMEX, CANACO, CONCANACO, CANACINTRA, Asociación Nacional de Banqueros y la Asociación Nacional de Instituciones de Seguros, también los vicepresidentes de la CONCAMIN y la Asociación de Banqueros de México. Como se observa los representantes sectoriales correspondieron a las fracciones dominantes del movimiento obrero y del grupo empresarial, incluyéndose por parte del Estado aquellas áreas encargadas de planificar y controlar la política económica-social del país.

Entre las organizaciones patronales cuyo carácter público fue conferido por la burocracia política y que se apegan a la Ley de Cámaras de Comercio e Industria aparecen la CONCANACO y la CONCAMIN, albergándose en esta última a la CANACINTRA. Por su parte la Asociación Nacional de Banqueros de México y la COPARMEX pertenecen a las instituciones de carácter privado, es decir, aquellas constituidas como Asociaciones Civiles.

La fuerza de la CONCANACO y la CONCAMIN radica en la afiliación obligatoria de todas las sociedades con capital mayor de \$ 500.00. Esta disposición -- surgió a iniciativa del Presidente Cárdenas, quien las convirtió en órganos indispensables de consulta, para la satisfacción de necesidades de la industria y el comercio. En el período Cardenista surgió el descontento y se -- dió el enfrentamiento de la clase empresarial contra el Estado, como protesta contra los cambios de corte "socializante" instaurados por ese régimen. Sin embargo el Estado manejó el conflicto incorporando a las organizaciones patronales como base de apoyo estatal y dándoles garantías para su desenvolvimiento. Esto fue posible dada la relativa debilidad de la burguesía que

le hacía imposible imponer en ese entonces su proyecto sin la ayuda del Estado.

Hay que recordar que a partir de los cuarenta, en el país se dieron las -- condiciones idóneas (infraestructura proporcionada por el Estado, consolidación de la fuerza de trabajo, surgimiento de un mercado interno demandante de bienes, protección de la industria nacional de la competencia exterior), para que la inversión capitalista obtuviera altas tasas de ganancia principalmente en el sector secundario. Este proceso trajo como consecuencia la aparición de una burguesía con una alta concentración de capital y el surgimiento de la fracción financiera como dominante.

En la definición de las Cámaras, destacó la CONCAMIN, que está integrada -- por 67 cámaras de industria y 20 asociaciones de industriales. Entre sus objetivos se encuentran los de representar los intereses generales de la industria, fomentar su desarrollo, ser órgano de consulta del Estado, proteger el desarrollo de la industria nacional para lo cual tienen derecho a proceder a la expedición, modificación o derogación de leyes o disposiciones administrativas. Entre sus funciones, también se incluye la de árbitro en los conflictos que surjan entre sus afiliados y desempeñarse a solicitud de los industriales en caso de quiebra (Art. 5o.). La CONCANACO, conforme al Art. 3o. de sus estatutos asume la representación de los intereses de carácter general del comercio y propugna por impulsar su desarrollo. Además actúa como intercesor ante las autoridades públicas, constituyéndose en un órgano de consulta y colaboración del Estado.

Como respuesta a la iniciativa estatal de efectuar modificaciones a la Ley Federal del Trabajo y a la insurgencia del movimiento obrero, una fracción

local del grupo empresarial, específicamente la industrial regiomontana, - constituyó en 1929 la COPARMEX. En esta se agruparon los industriales y - comerciantes con el fin de actuar como "patronos sindicalizados" y poder - enfrentar en mejores condiciones las organizaciones obreras. Actualmente se conforma por 35 centros patronales cuyas metas son; capacitación empre- sarial, estudio de sistemas administrativos y cuestiones laborales. Fue - un hecho que esta organización que parecía estar destinada a ser el órgano por excelencia de la burguesía, a través de la cual se unificarían los pun- tos de vista de los patronos y se manifestarían y defenderían sus intere- ses de clase, en la práctica fue un grupo con menor fuerza que la CONCAMIN y la CONCANACO. Entre las razones para esto se encuentra su identifica- ción con los industriales de Monterrey, así como su trayectoria en adoptar posiciones más radicales y antigubernistas que las cámaras nacionales.

La Asociación de Banqueros de México se configura por 300 bancos, que re- presentan a casi la totalidad de las instituciones financieras del país, - hecho que le confiere una determinante influencia en la política económica nacional. /24

La Institución Mexicana de Seguros cuenta con 70 organismos afiliados, que nuevamente agrupan a la totalidad del gremio, sin embargo su participación económica no ha ido a la par de sus intervenciones públicas.

Entre los aparatos de Estado que representaban al sector obrero hay algu- nos que tienen mayor influencia en el bloque dominante dependiendo del nú- mero de trabajadores que agrupan, del sector de la economía en que se ubi- can, de la solidez de las finanzas sindicales, del grado de participación de las bases, de la cohesión y legitimidad de la dirección, así como de sus relaciones con otras organizaciones sindicales y políticas. En relación --

con el movimiento obrero el pilar fundamental del régimen lo constituye la Confederación de Trabajadores de México (C.T.M.) que se ha desempeñado como centro de equilibrio entre las difíciles alianzas de los sindicatos de industria y los de empresa. Su programa propugna por la creación de una sola central proletaria y la integración de sindicatos nacionales que incluyan a todos los trabajadores de una rama industrial. Cuenta con 2 millones de afiliados que pertenecen, entre otros, a los sindicatos de las industrias aceiteras, jaboneras, oleaginosas, despepitadoras, compresoras, algodón e insecticidas, partes gráficas, alijadores marinos, asalariados del campo, autotransportes, azucareras, de caminos, tramos y construcciones federales de la carretera, construcciones, embotelladoras, música, hoteleras, del pan, petroleros, SUTERM /25, plomeros, industria química, --petroquímica y carboquímica, textiles, maderas, telecomunicaciones, terraceros y constructores. /26

Las funciones asignadas a la C.T.M. se han modificado conforme a los requerimientos de la clase política que se ha enfrentado a diversas realidades socioeconómicas, de ahí que su fuerza radique en su capacidad de control sobre los trabajadores y en su relación con los distintos aparatos político-ideológicos, entendidos éstos como las instancias mediadoras para el --contacto y representación entre el poder del Estado y las distintas clases y fracciones que integran el bloque dominante.

De esta forma, esta central ha sido útil al Estado para contrarrestar la fuerza de otras instituciones y de aquellos funcionarios interesados en el poder, así como para disminuir a los grupos de presión que luchan en defensa de sus intereses corporativos. Para la C.T.M., los apoyos externos han constituido uno de sus sostenes principales. Sus representantes ocupan po-



siones de poder en diversas instancias, funcionando como un puente institucional con el partido y con autoridades políticas, entre las cuales destacan las Juntas de Conciliación y Arbitraje, las múltiples representaciones internacionales, el Seguro Social y el Congreso del Trabajo.

En el Congreso del Trabajo se agrupan predominantemente, la Asamblea Nacional Revolucionaria del Proletariado, convocada por el Bloque de Unidad Obrera, instancia en la que se encuentran representadas la C.T.M., STSE, CROM, CGT, SNESCRM, ferrocarrileros, telefonistas, mineros y tranviarios y la Central Nacional de Trabajadores, integrada por el SME, STERM, CROC, CRT, FROT, Unión Linotipográfica de la República Mexicana, Federación Obrera Textil -- del ramo de la Lana, FOR, la Federación Nacional de Cañeros, mineros y metalúrgicos y Trabajadores de la Educación. Los postulados ideológicos que articulan en el terreno político a las organizaciones obreras señaladas corresponden básicamente a la posición que configura la C.T.M.

La FTSE (Federación de Trabajadores al Servicio del Estado) agrupa a los trabajadores y empleados del Gobierno Federal, constituyéndose en el otro pilar del Congreso del Trabajo y del partido oficial, dada su sólida estructura interna y su relación directa con autoridades e instancias del aparato estatal.

La CROC (Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos) se integra por sindicatos pequeños y agrupaciones de pequeños propietarios alcanzando una afiliación de 600,000 trabajadores; sobresale el rol que desempeñan en su interior los trabajadores de los restaurantes y los sindicatos de la Industria Automotriz General Motors, los Trabajadores de Ropa y Similares y el Sindicato del Nacional Monte de Piedad. Sin embargo estos sin

dicatos mantienen una autonomía relativa respecto a la CROC, situación que le resta fuerza a esta última.

La CROM (Confederación Regional Obrera Mexicana) que surge en 1918 y que en aquel entonces aglutinó a la mayor parte de los obreros del país se configura por 350,000 agremiados, descansando su solidez básicamente en la Industria Textil y en menor importancia en los sindicatos de choferes, cobradores y similares, Avon (cosméticos) y en la refresquera AGA.

Los sindicatos de mineros, metalúrgicos y similares (SNTMMSRM) con 120,000 afiliados, el SNTE (Trabajadores de la Educación) y el de Técnicos y Manuales pertenecen al Congreso del Trabajo.

El SNTMMSRM incorpora a "secciones que son necesarias para algunas ramas de la economía, pero cuya fuerza no alcanza a poner en entredicho la estabilidad de un gobierno" /27/, en comparación con el SNTE que al incorporar a todos los maestros del sistema federal, y en menor número a los del sistema estatal, adquiere una fuerza vital para el Estado.

La burocracia obrero-sindical por sus propias características es uno de los sectores más poderosos ya que mediante el control del movimiento obrero, -- así como a través de la representividad eventual de algunos de sus intereses inmediatos, ha obtenido un margen de autonomía relativa que le ha permitido establecer alianzas y enfrentarse en algunas ocasiones a grupos de la burocracia política.

De la parte estatal la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se convierte en el vocero oficial de la política económica del régimen ante la nación y principalmente ante la iniciativa privada. Canaliza a su vez las -

recomendaciones de la representación patronal al ejecutivo.

La Secretaría de Industria y Comercio (SIC) se encuentra estrechamente vin  
culada a las funciones industriales y comerciales de la burguesía.

La Procuraduría General de la República asume entre sus facultades la de -  
vigilar el cumplimiento de los delitos contra el orden público.

El INDECO por su parte era el único organismo del Estado encargado de re--  
solver el problema de la vivienda popular y el que disponía de conocimien--  
tos sobre la problemática urbana a nivel nacional.

Fue evidente que la conciliación de intereses entre los factores de producci  
ón propuesta por el Estado incorporó los planteamientos presentados no -  
por la burguesía y el proletariado en su conjunto, sino sólo por las fracci  
ones dominantes de casa sector. De esta forma los criterios sustentados  
por el sector obrero correspondieron a los intereses del movimiento obrero  
organizado, el cual a través de la burocracia sindical brindó su apoyo a -  
una política social estatal que no rebasó los límites impuestos por el mism  
o Estado. Por su parte el capital a través de la burguesía industrial, -  
financiera y comercial planteó sus tesis quedando al margen los plantea--  
mientos vinculados a la pequeña burguesía. La activa participación de todo  
s estas organizaciones en la Comisión Nacional Tripartita fue manifiesta  
en la Sub-comisión encargada de la vivienda, que dió frutos en diciembre -  
de ese mismo año, y que se enriqueció con los informes presentados por una  
Misión de Estudio de programas de vivienda en el extranjero, que visitó --  
Brasil, Yugoslavia, Suecia, Holanda, Alemania, Italia, Francia y España.

El 22 de diciembre de ese mismo año se reunieron en Palacio Nacional los -  
integrantes de la Comisión Nacional Tripartita para presentarle al ejecutio

vo federal la solución a la que había llegado respecto al problema de la vivienda. En esta sesión el presidente arguyó que la vivienda obrera era un asunto de la mayor trascendencia, dado que era una antigua demanda consignada en la Constitución. Fue evidente también su mención respecto a -- que su solución tenía enormes problemas de tipo financiero, pero que debido al "clima de diálogo, de libre debate, de entendimiento en aquello que honorablemente convenga al mismo tiempo a ambas partes, con la interven--- ción amistosa del Estado, pienso que han encontrado ustedes que hemos encontrado unidos, un camino que en 1972 nos permitirá iniciar la realiza--- ción, el cumplimiento de esa antigua y justa demanda de los trabajadores - de México". /28

El discurso plantea abiertamente las características que al Estado Mexicano se le querían imprimir en el sexenio; el gobierno tutelar bajo cuyo abrigo se discutían y resolvían los problemas nacionales y que hacía uso -- frecuentemente de la retórica reformista basada en la ideología de la Revolución Mexicana para apoyar sus puntos de vista. La línea del discurso de muestra la satisfacción del presidente ante el "éxito" de una política que en su primer año de existencia daba ya resultados positivos y que apuntalaba como ninguna otra medida la legitimidad estatal ante las bases obreras.

La solución tripartita tan insistentemente ponderada daba ya soluciones -- prácticas que se iniciarían al mandar al Congreso la Reforma Constitucio-- nal, y la Reforma a la Ley del Trabajo, mediante las cuales se aprobaría -- la creación de un Instituto de Vivienda Obrera que conjuntamente con el -- INDECO se abocaría a realizar los estudios preliminares necesarios, y que tendría repercusiones importantes en la Planificación Urbana Nacional.

Otro de los voceros estatales, el Secretario de Trabajo y Previsión Social, explicó que el financiamiento del Instituto sería no sólo para la adquisición de vivienda nueva, sino para la construcción, reparación y mejoramiento de las moradas. Este programa se encaminaría a todos aquellos sujetos a una relación de trabajo e implicaba sustituir la obligación patronal de dar habitaciones en arrendamiento por un sistema que lo convertiría en propietario. En esta iniciativa se dejaba fuera a los trabajadores por cuenta propia, a los semiasalariados o destajo y al lumpenproletariado. /29

La representación obrera a través del Presidente del Congreso del Trabajo expresó que la actual disposición de la Fracción XII del Artículo 123 Constitucional sólo protegía a un 10% de los trabajadores, al contrario de la reforma propuesta que abarcaría la totalidad, además de proporcionarles un patrimonio familiar.

Manifestó su complacencia con el sector empresarial ya que ".....estimamos esto altamente satisfactorio para el movimiento obrero de México... y constituye un caso insólito pues nunca antes se había observado que en una mesa de trabajo nos hubiésemos puesto de acuerdo sobre problemas de tan relevante importancia". /30 Sin embargo expresó que el sector obrero estaba conciente de que la solución no sería inmediata, ya que se veía condicionada a las posibilidades materiales de los programas de construcción. Se expuso que obviamente esto traería aparejado un incremento del empleo y de las industrias conexas a la construcción.

El máximo exponente del movimiento obrero organizado, el Secretario General de la C.T.M., Don Fidel Velázquez, afirmó que esta negociación tenía -

una gran trascendencia, ya que a la par de resolver el problema habitacional, consolidaba la economía nacional "y esto lo hacemos inspirados en la política de justicia social que usted practica, Señor Presidente, y que - está conduciendo a nuestro pueblo, indudablemente, a su mejoramiento definitivo y a la consolidación de todos sus derechos". /31

Estas palabras de agradecimiento, eran perfectamente comprensibles ya que según aseveraba Don Fidel era la culminación de la lucha de medio siglo - del movimiento obrero organizado por obtener una vivienda para los trabajadores y de hecho constituía uno de los pilares de sustentación de los líderes frente a las bases. Como ya se señaló la clase obrera sólo en casos aislados había obtenido respuesta a su petición de vivienda, a pesar de que esta reivindicación se presentaba en forma repetida cada vez que - se suscitaba una fricción entre los sectores de la producción. El que -- ahora el máximo exponente del movimiento obrero viera con agrado la reforma a la constitución no significaba que esta dejara de ser letra muerta - para todo el sector, lo que a su vez no invalida que representara un avance en la justicia social la extensión de este derecho a todo el contingente de asalariados. También se puso de manifiesto en dicho planteamiento el apoyo del movimiento obrero organizado al programa de empleo y reactivación de la economía sustentada por el gobierno, al insertar la solución al problema de la vivienda dentro de la política económica del país. Por otro lado el sector empresarial por boca del presidente de la CONCAMIN expresó que "este esfuerzo representará, un gran aumento en la construcción de nuestro país, ya que el programa que se está contemplando significará construcción de casas en más de cuatro veces la cantidad máxima que se ha ya construido hasta la fecha, en cualquier año de la historia de nuestro país". /32

Reiteró además que esto representaría una revitalización de la economía nacional, sin recurrir al endeudamiento; situación que afirmaba producía en las empresas, optimismo y confianza.

La influencia que tendría esta erogación del 5% en la inflación quedó explícita al argumentar el presidente de la CONCAMIN que esos recursos repercutirían en el aumento de salarios reales de la demanda efectiva del mercado interno y de la capacidad de exportación. Al enfatizar sobre el incremento de la productividad, sugirió que este nuevo fondo no debería gastar altas sumas en el mantenimiento de una numerosa burocracia. También afirmó que el gobierno debía continuar propiciando "un clima de seguridad jurídica, de estabilidad socio-económica y de legítima remuneración al producto". /33

Antes de finalizar su intervención representantes patronales elogiaron la acción del programa, ya que coadyuvaría en la economía nacional con una inversión anual de 3,600 millones de pesos provocando una derrama de salarios del orden de 1,000 millones de pesos. Al mismo tiempo generaría poder de compra entre los asalariados de la construcción e impulsaría la de otro tipo de satisfactores, además de incrementar la demanda para la Industria de la Construcción. En particular el sector de la construcción se mostraba optimista pues sabía que el fondo era un mecanismo que reactivaría la rotación del capital con un fondo de gran acumulación, con el cual se incrementarían sus ganancias, situación que le garantizaría una mayor intervención en el P.I.B.

La burocracia política (Srío. de Hacienda y el Director del Banco de México) mostró su agrado con las Reformas y desarrolló los aspectos económicos financieros a que daría lugar. En primer lugar un programa que se propo--

nfa construir 100,000 viviendas anuales significaría un multiplicador de actividades, de puestos bien remunerados.

Para apoyar lo anterior se refería que en la Industria de la Construcción intervenían 64 ramas industriales /34 que tenían un peso substancial en la utilización de la planta industrial, sin contar la derrama de salarios que se produciría al construir una vivienda. A través de esta política el Estado actuaba como mecanismo antirecesivo, mediante el proceso productivo de materiales de construcción, la utilización de capital ocioso y la absorción de mano de obre desempleada.

La aportación del 5% tendría una repercusión promedio del 1% en los costos que se anularía con el incremento de la productividad y con la búsqueda de una fórmula que absorviera dicho aumento. /35

También se expuso la magnitud del déficit habitacional y los esfuerzos que había hecho al Estado en este Sexenio para resolverlo. A pesar de los intentos por canalizar recursos bancarios hacia créditos habitacionales a baja tasa de interés, sólo se habían logrado construir 40,000 viviendas anuales que eran un porcentaje mínimo en relación a las 200,000 que se necesitaban.

Por último se aseguró que el Plan de Vivienda no acrecentaría el costo de la vida en México sino que presionaría hacia su baja, al dotar a los obreros de habitaciones baratas, las cuales son parte del costo de la vida y del índice de precios. Aquí se olvidaba que históricamente la patronal ha mostrado como adecuar sus mecanismos para eficazmente transmitir a otros -- sectores los costos de las aportaciones, para que de esa manera sean cubiertos por el conjunto de la sociedad.



Es indiscutible que esta tercera reunión representó la culminación del diálogo y de la conciliación de los intereses de cada sector participante respecto al problema de la vivienda. Para el Estado fue un magnífico instrumento que desde el punto de vista político le ayudó a reducir las tensiones sociales y aumentar, o al menos conservar, los márgenes de legitimidad estatal. Desde el punto de vista económico contribuyó a revitalizar la economía, golpeada por la crisis mundial y le permitió responder a la burocracia sindical a una de las más sentidas demandas enarboladas por sus agremiados y de esta manera le permitió a las centrales obreras legitimarse frente a sus bases. Por su parte lo patronal vio en el Plan de Vivienda la desaparición de una base jurídica que respaldaba las presiones de vivienda por parte de las Centrales Obreras (a través de la huelga), al igual que las extorsiones por parte de los recaudadores fiscales ante el tradicional incumplimiento de la Constitución, a la vez que vislumbró su intervención en una redituable actividad alrededor de la construcción de habitaciones de interés social.

En las subsecuentes tres sesiones de la Comisión Nacional Tripartita en el año de 1973 se abordó entre otros el tema de la vivienda popular. En la intervención de cada sector y del Presidente de la República se coincidió en puntualizar los resultados tangibles que se habían concretizado en mecanismos de solución como el caso del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Este Instituto era muestra contundente de la atención brindada por el nuevo régimen a los problemas urgentes y prioritarios, así como el mejor ejemplo de los resultados obtenidos a través del diálogo amistoso entre los factores de la producción. De esta forma el Fondo se constituyó en un puntal central de la política del nuevo régimen, a través del cual el Estado se legitimizó e incidió en su función glo

bal al asegurar las condiciones para la producción y crecimiento de la for-  
mación social capitalista. Dentro de esta función mediatizó y reguló con-  
tradicciones inherentes al sistema, por un lado al atender la problemática  
de la vivienda obrera, pues la demanda por este bien se había agudizado con  
el deterioro del nivel de vida de los asalariados y por otro incluía a to--  
dos los sectores de la producción en la resolución de un conflicto de clase,  
propio del mismo modelo de desarrollo.

Cada una de las fracciones representadas ante la Comisión incluyó en sus ex-  
posiciones su concepción sobre el nuevo Instituto. De esta manera, para el  
sector gubernamental la creación de éste justificaría por sí misma las labores  
desempeñadas hasta el momento por dicha Comisión y constituía un ejem--  
plo convincente de la nueva actitud para atender los problemas nacionales.  
Para la representación obrera era uno de los primeros beneficios de la cla-  
se trabajadora, a través del cual reflejaban los venturosos principios de -  
la Comisión, y se perfilaba uno de los mayores logros que obtendría del nue-  
vo régimen. Por último los empresarios manifestaron que el nuevo organis-  
mo constituía la realización más importante de la Comisión y que ellos acep-  
taban "gustosos el sacrificio y el esfuerzo que significaba la cuota del 5%  
sobre salarios" /36 ya que repercutiría en enormes beneficios para el país  
y para los obreros.

En síntesis la solución técnica que buscaba la Comisión Nacional Tripartita  
al problema de la vivienda era muestra contundente de la atención estatal -  
a los conflictos entre las clases sociales. La extensión y fortalecimiento  
del proletariado y la burguesía en la economía del país, hicieron que cual-  
quier conflicto entre estas clases requiriera relevancia a nivel nacional.

Sin embargo esta medida en realidad significaba un mecanismo estatal para institucionalizar las opiniones e intereses de los sectores, mediatizar - las movilizaciones de los trabajadores, así como adquirir una mayor capacidad de negociación frente a las exigencias de los grupos monopólicos -- del capital, básicamente aquellos vinculados a la industria de la cons-- trucción. Además la legitimidad perdida por los tres sectores frente a - sus agremiados sería apuntalada con este sistema dando la apariencia de que los grupos laborales tenían ingerencia directa en las decisiones eco-- nómico, social y políticas del país.

#### 4. Análisis de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley de Infonavit.

El 8 de Febrero de 1972 el Lic. Echeverría mandó al Parlamento la reforma a la Fracción XII del Apartado A del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que modificó en esencia la obliga-- ción patronal de dar vivienda a los trabajadores. Esta nueva forma dife-- ría básicamente de la fórmula constitucional original en que se otorgaba - a los obreros la adquisición en propiedad de sus moradas y se anulaba como una obligación la vivienda en arrendamiento o comodato. Otra diferencia - fue la relacionada con el número de trabajadores con derecho a esta presta-- ción, el mandato constitucional anterior lo establecía sólo, para aquellas empresas que ocuparan más de 100 trabajadores; ahora se establecía este -- precepto para toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier --- otra clase de trabajo que tuviera personal sujeta a una relación laboral.

Se asentó también en la reforma que esta obligación se cumpliría a través

de las aportaciones que las empresas hicieran a un Fondo Nacional de la Vivienda, con el objeto de constituir depósitos a favor de los trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permitiera otorgales crédito para que adquirieran sus habitaciones. Se consideró de utilidad social la Ley que regiría al nuevo organismo, el cual estaría integrado en forma tripartita, (Estado, empresarios y organizaciones sindicales). Por último se asentó que las negociaciones situadas fuera de las poblaciones estarían -- además obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

Para hacer realidad esta modificación a la Constitución se requirió refor--mar el Título Cuarto, Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo y los Artí<sup>u</sup>culos 97 Fracción II y 110 Fracc. II y III del mismo ordenamiento; así como los Artículos 136 a 151; 182 e incorporar una adición al Artículo 97. En - síntesis los cambios en los 19 Artículos de la Ley Federal del Trabajo se - encaminaron a precisar las características de las empresas sujetas a esta obligación, así como las condiciones del financiamiento y de la operación - del fondo.

Una vez aprobadas las reformas mencionadas, la Comisión Nacional Tripartita conformó el proyecto de creación del "Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores", el cual se le presentó al C. Presidente para que lo llevara como iniciativa de Ley al Congreso de la Unión, donde se --- aprobó y promulgó en abril de 1972. Las deliberaciones en torno al funcio- namiento del nuevo fondo se basaron en un análisis elaborado por el Banco - de México, S.A., el cual según comentarios del sector empresarial fue "un - magnífico estudio socio-económico y financiero.....con proyección a los 30 años futuros, considerado el universo de individuos comprendidos en el ---

plan, su ingreso, su composición familiar, su capacidad económica y el costo de la construcción, todo ello trabajando números dinámicos dentro del período indicado". /37

#### 4.1 La Aportación del 5%.

La reforma al Artículo 136 consistió en generalizar como sistema único para resolver el problema de la vivienda de los trabajadores la aportación del 5% al fondo como obligación extensiva a todas las empresas. Es así -- que se asentó en la Ley que "toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, está obligada a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas". /38

Sin embargo lo que apunta ser un gran beneficio para la clase trabajadora, encierra contradicciones importantes que es necesario dilucidar y que se -- intentará desarrollar. En primera instancia la ley no hizo distinción entre tipo de empresas por su monto de capital, el número de trabajadores -- que emplean, por sus tasas de ganancia, por su grado de automatización, -- etc.

Al tasar al mismo nivel a todas las negociaciones, de hecho benefició a -- aquellas que contaban con mejores condiciones de capital, aquellas más modernizadas y obviamente con mayores índices de productividad y por ende -- con altas tasas de ganancia. Como el mismo Srío. de Hacienda y Crédito Público declaró....."En las modernas formas de producción la automatización hace que las empresas más importantes demanden poca fuerza de trabajo". /39

En el capitalismo, la máquina aparece como un medio de producción de plusva

lfa y por ello su empleo da lugar al incremento de la intensidad del trabajo y a la prolongación de la jornada laboral con menor mano de obra. En estas circunstancias y por el mismo proceso de acumulación y concentración del capitalismo, las fábricas de menor capacidad económica emplean para todas las fases del proceso productivo un mayor volumen de trabajadores, dada su incapacidad financiera para adquirir las máquinas modernas.

Al exigírseles la aportación sin tomar en cuenta esos elementos, recargan el peso del esfuerzo solidario en las pequeñas empresas.

Aunque en el Artículo 148 de la misma Ley se determina que el ejecutivo podrá revisar el pago de aquellas empresas que no cumplan con el mínimo de capital que el propio presidente determine, no se especifica cual es este monto de capital "mínimo" ni los procedimientos a seguir para quedar exentos de la aportación.

En el debate que sobre ese asunto se dió en la Cámara de Diputados, se le planteó al Srío. de Trabajo y Previsión Social, si subsistiría la obligación de la aportación o alguna alternativa que permitiera su cumplimiento -- sin poner en peligro la fuente de trabajo. El Srío. contestó que en la Ley no se contemplaba esa posibilidad y que aunque la empresa arguyera razones económicas para no hacer la aportación, los trabajadores tenían pleno derecho de ir a la huelga para exigir su cumplimiento. Argumentó también que este caso solo se podía dar en aquellas empresas que estuvieran -- ya francamente en quiebra y que en última instancia si decididamente peligraba la fuente de trabajo se podría dar un plazo al patrón para cumplir -- con su pago.

Para los empresarios de la COPARNEX esta medida fue la más conveniente ya que según expresaban "si el precio de la supervivencia de la propiedad privada es el 5% para el fondo de la vivienda obrera, a mi me parece que es barato". /40

Esta obligación según lo determina la legislación INFONAVIT en su artículo 30 tiene carácter fiscal, es decir, su incumplimiento equivale a un fraude al fisco, por lo que está sujeta a los castigos y multas especificadas en el Código Fiscal de la Federación. Es importante mencionar que esta rigurosidad en la formulación de la ley era necesaria dada la experiencia que en evasión fiscal empresarial se había tenido en otros rubros, y que era factible esperarse tendría con la aplicación de esta erogación.

Otro de los puntos contradictorios fue la anulación patronal de dar vivienda en renta o comodato, que junto al régimen propuesto hubiera dado opciones de elección al trabajador para resolver su problema de vivienda. El Estado, a través del Srio. de Trabajo y Previsión Social, indicó que los trabajadores que ya gozaran de esta prestación podrían conservarla, aunado al "beneficio" de que la empresa tendría la obligación de seguir aportando por ellos el 5% (Art. 150 de la Ley Federal del Trabajo) y razonó que "... de acuerdo a la naturaleza propia de los hombres todos queremos tener -- una pequeña casa en propiedad, algo que cimente a nuestra familia, y no estar expuestos a las eventualidades de una renta más o menos baja". /41

Sin embargo, la experiencia ha demostrado que la legislación que realmente desea beneficiar a los asalariados, debe ser lo más extensa posible en alternativas viables adecuadas a la realidad para solucionar un problema específico, en este caso el de la vivienda. Al limitar como sistema único -

la aportación al fondo, las empresas que prestaban ayuda para renta o que proporcionaban habitación en renta dejarían de hacerlo, al no ser obligatorio, arguyendo que traspasaban esta prestación al fondo. /42

Con esta medida los perjudicados fueron los trabajadores, que tendrían que esperar el tiempo que fuera necesario para adquirir una vivienda en propiedad, proporcionada sólo por financiamiento INFONAVIT, sin posibilidad alguna de recurrir a la huelga para pedir otro tipo de prestación habitacional, ya que sería ilícito legalmente hacerlo estando en la ley resuelta de manera formal esta prestación. El Artículo 123, que podría catalogarse como uno de los pilares de la política social del Estado Mexicano contenía desde 1917 la reivindicación por vivienda. "Por eso el carácter previsor y avanzado de dicho artículo, sancionando conquistas que tardarían decenios en pasar a la realidad". /43 Al establecer en este marco la prestación de vivienda era lícito que su incumplimiento motivara a huelga, pero al hacerse la modificación del articulado del 123 y de la Ley Federal del Trabajo este logro queda limitado pues ya se contempla la solución a este problema con la creación del Infonavit por lo que ningún grupo sindical podrá enabolarlo frente al sector empresarial como reivindicación laboral.

Hay que puntualizar que a pesar de estar la vivienda en la ley como prestación laboral se cumplió solo en casos aislados dejando a la gran mayoría al margen de este derecho. La creación de Infonavit cumplió esta expectativa para un grupo reducido, lo que significó un paso adelante en el cumplimiento de esta prestación. Lo anterior demuestra que ha pesar de las buenas intenciones de la burocracia política en última instancia se tiene que restringir a los límites que le enmarca el sistema productivo y los in



tereses de cada sector.

También es notorio el discurso ideológico estatal que exalta a la propiedad privada como la panacea universal para lograr la estabilidad familiar, perfectamente explicable como forma de reproducción de la ideología dominante. La propiedad privada es el elemento que transforma los productos - en mercancías, e induce al cambio entre los individuos. "Ninguna sociedad puede ser dueña de su propia producción de un modo duradero ni controlar - los efectos sociales de su proceso de producción si no pone fin al cambio entre individuos". /44 En nuestra sociedad el modelo de vivienda, es el - burgués ya que es el de la clase dominante. Esta clase es un consumidor - que dispone de los recursos económicos para comprar el objeto vivienda y - cubrir el costo de todo el capital que interviene en la renta del suelo, - en su producción misma y en el interés del capital. A través de la publicidad y la mistificación social de la forma de habitar de los grupos de altos ingresos, la industria privada de la construcción difunde los valores sobre el consumo de la vivienda. De esta forma la producción capitalista - de vivienda reproduce a través de la publicidad de su productor, los valores ideológicos del consumo, para lo que actúa en correspondencia con la - ideología global del consumo. Esta ideología se compone por valores tales como la individualidad, seguridad, exclusividad, bienestar familiar y status.

Un ejemplo claro lo tenemos en la constante publicidad comercial que de la vivienda se hace a través de los medios masivos de la comunicación, en donde se exalta el logro de la felicidad a través de la adquisición de una vivienda que "reuna" las condiciones ideales de habitabilidad. Lo nocivo de

esta publicidad consiste en su transmisión masiva a las capas de trabajado res subempleados y desempleados los cuales la reproducen a pequeña escala. Esto se evidencia en la práctica del diseño arquitectónico realizado en -- forma individual por los autoconstructores, así como en la vivienda produ- cida por el Estado.

Para la pequeña burguesía, proletariado y campesinado inmigrante a áreas - urbanas la ideología fundamental es la de la propiedad privada, es decir, la lucha por la posesión individual del suelo. Esta valoración ideológica es contrarrestada por su situación de no posesión de medios de producción y de aislamiento del control de su propio trabajo, sin embargo la ideolo- gía masivamente divulgada por la propiedad comercial y por todos los apara- tos ideológicos, es la ideología de la propiedad privada la cual obviamen- te legitima las relaciones imperantes. Las ficciones de libertad, y de propia iniciativa, reforzadas por la constante publicidad de los objetos - propios enmarcan a la población en una escala de valores necesaria para la reproducción del sistema. De ahí que estas clases creen que su acceso a - una vivienda depende de su iniciativa y su capacidad personal, es decir, - de su individualidad.

Otra de las tesis sostenidas por el Srio. para anular otro tipo de presta- ciones habitacionales, fue la necesidad de consolidar el sistema financie- ro propuesto haciendo que concluyeran a él todos los recursos empresaria-- les destinados a otras fuentes. Con esta medida se pretendía contar con - un gran volumen de recursos que permitieran construir una gran cantidad de viviendas; sin embargo aquí se olvidaron los cuellos de botella existentes

en la Industria de la Construcción que fueron los que frenaron la fantasía productiva.

Se podría concluir que para el Estado era sumamente conveniente y atractivo este sistema de financiamiento que convertiría al arrendatario en propietario y constituiría un logro en el patrimonio y en la seguridad del trabajador; y lo más interesante, era una medida efectiva que reforzaba las bases de legitimidad política del grupo dirigente enmercando en el área jurídica un conflicto que podía si no se le enfrentaba a tiempo, rebasar la capacidad del sistema.

Ahora bien, siguiendo el discurso estatal de considerar la habitación como patrimonio familiar, hubiera sido ilícito prever en la ley que fuera un bien inalienable e imprescriptible, como lo sugirió un diputado, que no esté sujeto a gravámenes ni a embargos, y que fuera transmisible a título de herencia con significación de las formalidades de los juicios sucesorios. /45

A la anterior sugerencia el Srío. de Trabajo y Previsión Social respondió "que sería peligroso para el dinamismo propio del crecimiento de nuestra población estatificar, convertir prácticamente en un bien fuera del comercio, el de un trabajador". /46 Posteriormente dió como razón para no pensar en esta posibilidad la continua movilización de los trabajadores a quienes se perjudicaría si se les obligara a establecer su vivienda como patrimonio familiar. La cual entra en contradicción con lo anteriormente expuesto respecto a la conveniencia de dotar a cada trabajador de una vivienda en propiedad.

Pero en realidad la verdadera causa era la inmovilidad de esta gran masa de bienes (ponderando el número de trabajadores) que quedaría fuera del mercado y que afectaría el libre juego de la oferta y la demanda. Además de las bases mismas de la producción capitalista, en la cual todos los -- productos del trabajo son creados para el cambio, es decir son mercancías.

Durante la sesión el ministro siguió insistiendo en las ventajas del nuevo sistema que permitiría captar un volumen de recursos de tal magnitud -- para el programa masivo de construcción de 100,000 viviendas anuales. Los intentos constitucionales anteriores no habían dado resultados satisfacto rios pues solo se construyeron --y lo digo con optimismo-- el 50% de la po sibilidad prevista para el primer año de construcción", es decir 50,000 -- viviendas. /47

Por otro lado replicó el Srío. aún previendo que hubiera una empresa que pudiera construir vivienda para todos sus empleados y obreros, no tendría capacidad para afrontar los problemas de la infraestructura, y de equipa miento urbano, viéndose obligados patrones y empleados a acudir al Gobier no para su solución. "El problema afrontado en la forma individual nos -- rebasaría absolutamente, seguro, y crearía un problema político y social el hecho de que los mexicanos, creciendo industrialmente, no tuvieran don de alojar a sus trabajadores". /48

Sobre el tema de la renta un diputado inquirió al Secretario si el orga-- nismo no tendría la opción de construir viviendas y rentarlas a bajo cos- to a los trabajadores eventuales o a trabajadores que por su misma profe- sión son removidos de lugar continuamente. El ministro corroboró que se- gún como estaba planteada la concepción del nuevo fondo no existía esa po

sibilidad, y que pensaba que los trabajadores migratorios o eventuales, precisamente por esa condición debían de contar con moradas adecuadas en sus lugares de trabajo. /49

Aquí el Secretario hizo gala de un gran optimismo o de un gran desconocimiento de la realidad socioeconómica del país. Pues es bien conocida la explotación y las nulas condiciones de trabajo (por la falta de contrato) a la que son expuestos estos trabajadores, a quienes se les esquilma su salario al no pagárseles ni el mínimo, cuantimás cualquier prestación de seguridad social (como la habitación) asentada en la Ley Federal del Trabajo.

Otro punto contradictorio en la ley fue el relacionado con el sistema único de aportación al fondo, al respecto hubo intervenciones en la comparecencia del ministro de Hacienda que propugnaron por dejar la posibilidad abierta a otras fuentes de recursos.

Por ejemplo un diputado del PAN planteó que con una parte de los recursos del fondo se subsidiara un diferencial en el tipo de interés para adquisición o construcción de viviendas populares. /50 Obviamente "predijo" -- que así los inversionistas se interesarían en este tipo de operaciones al hacérseles su rendimiento atractivo. Con esta medida lo que se pretendía era que "estos inversionistas" que son los que cuentan con el capital para poder invertir, participaran activamente en el proceso para su beneficio con los recursos del fondo.

Por último el Secretario de Hacienda aseveró que el estado ya había tomado cartas en el asunto y que el ejecutivo a través del Director del Banco de México, había aprobado la obligación de las hipotecarias de destinar -

una parte de sus fondos para crédito a 15 años y a un interés del 6% anual.

/51

#### 4.2 Los Trabajadores Inscritos al Fondo.

La nueva legislación incorporó a nivel nacional un mecanismo para atender el derecho de vivienda de la clase trabajadora, dando así respuesta a una vieja reivindicación enarbolada por el movimiento obrero, que a últimas fechas se había constituido en una de las mayores demandas.

El eje central de la nueva ley se apoyó en los trabajadores asalariados, -- que serían el grupo social beneficiado. Los líderes del movimiento obrero incorporados a las grandes centrales (CTM, CROC, CROM, etc.), e integrados al Congreso del Trabajo fueron los que tuvieron una mayor participación en la toma de decisiones respecto a la estructura y funcionamiento del INFONAVIT.

El que este mecanismo sólo se ideara para aquellos que gozaron de una relación contractual, dejando fuera a los no asalariados y al gran contingente de subempleados, son muestra del requerimiento del Estado Mexicano por asegurar y mantener la reproducción de la fuerza del trabajo. Los intereses de los asalariados que desempeñan un papel preponderante en las actividades productivas, se antepusieron a las del subempleado, quien ha obtenido respuesta a sus demandas de vivienda sólo en momentos coyunturales obligando al Estado a adoptar medidas concretas conforme el caso.

Antes de continuar es preciso dilucidar el carácter de la vivienda en la reproducción de los asalariados. "La reproducción de la fuerza de trabajo y de la especie misma de los obreros requiere de una serie de actividades ta-

les como la alimentación, el sueño, la protección contra la naturaleza, la procreación, etc., que a la vez significan el consumo de objetos perecederos o semidurables -alimentos, vestido, mobiliario, utensilios, combustibles, etc.-; que necesitan de una serie de soportes materiales, uno de los cuales el más importante para la familia obrera, es la vivienda. La vivienda tiene pues el carácter de soporte material de una parte considerable de las actividades de consumo necesarias para la reproducción de la fuerza de trabajo y, por tanto, forma parte sustancial del valor de ella - que debe ser cubierto en términos monetarios por el salario que el patrón paga a su asalariado. /52 La vivienda independientemente de su tipo, responde a estas necesidades, por lo que todo individuo tiene necesidad de producir o adquirir una para resolver su problema. Esta necesidad varía conforme a la definición social, que se determina el nivel de desarrollo material alcanzado por la sociedad y por el conjunto de valores y conductas que sobre la vivienda se generan. Esto nos explica el que una formación social determinada acepte un tipo de vivienda y no otro.

La producción de vivienda en la sociedad capitalista tiene un carácter mercantil, es decir es una relación de intercambio mediada por el dinero. "El objeto vivienda se enfrenta a un consumidor solvente (aqueí que dispone de una cantidad de dinero suficiente para comprar el objeto) y no a un consumidor necesitado de vivienda, ya que si sólo posee su necesidad, no podrá acceder al objeto en el mercado". /53

En México el alto costo de la vivienda y su reducida oferta han trasladado este bien a niveles inaccesibles de consumo para el proletariado, para quien se constituyó en uno de los fundamentales. El asalariado debería cu

brir el costo de su vivienda social media con el salario que obtiene al -- vender su fuerza de trabajo, es decir, que el costo de esta mercancía debe ría estar incluido en la cuota diaria que percibe el patrón. Sin embargo antes de la creación del Infonavit el patrón no incluía en el salario partida para este bien, ni el obrero estaba en condiciones de destinar men---sualmente una suma para esta finalidad.

Es cierto que para que continuara creciendo el país se requería de un en--tendimiento entre los factores de la producción. Es así como el sector em presarial, obrero y gubernamental vieron con agrado la nueva disposición - legal en materia de vivienda para los trabajadores. Hecho que fue emplea- do por la burocracia sindical para legitimarse frente a sus bases al enar- bolar una de las reivindicaciones más sentidas por su clase, así como reite rar al Estado el apoyo del sector obrero incorporado a fin de tener privile gios tanto en el orden político como económico.

Es importante anotar que en la citada Ley quedaron excluidos algunos asala- riados. En el Artículo 146 se señala que la aportación patronal no era --- obligatoria en el caso de los trabajadores domésticos. Por su parte el Ar- tículo 147 excluyó de dicho beneficio a los deportistas profesionales y a - los trabajadores a domicilio señalando que sería "El Ejecutivo Federal, pre vio estudio y dictamen del organismo que se constituya para administrar los recursos del Fondo..... (quien) determinará las modalidades y fechas en -- que (éstos) últimos se incorporarán al régimen establecido". /54

En el debate parlamentario el Secretario del Trabajo y Previsión Social, ar guyo que la exclusión de los trabajadores a domicilio y deportistas no era definitiva, sino transitoria, ya que "al Fondo le interesa más que a nadie,



incluir a ese tipo de trabajadores para acrecentar sus recursos". /55 Cabe señalar, que esta función que se le asignó al nuevo Fondo no fue motivo de posteriores delimitaciones. Quedó a juicio de las nuevas autoridades - el momento de incorporar los dos casos de trabajadores, por lo que al no - incluirla entre funciones que requerían de una acción inmediata quedó relegada al grado de que a la fecha no ha sido atendida.

Ante la insistencia de los diputados se esgrimieron otras causas por las - que la ley no incluía a dichos trabajadores, casi siempre impedimentos del orden contable. En el caso de los trabajadores por obra determinada se -- sustentó que por el tipo de contrato "sui generis" a que estaba sujeta su - relación laboral era difícil determinar su cuota diaria. Por lo que toca a los deportistas profesionales se expuso que era menester establecer una - pauta para la cotización, hacer el porcentaje respectivo y fijar las cuo-- tas que los patrones aportarían para toda la gama de trabajadores.

La omisión en el debate de los trabajadores domésticos, quienes supuesta-- mente no necesitaban inmediatamente una vivienda por disponer de la del pa-- trón encuentra su explicación en la inexistencia de una organización de ma-- sas que proteja al gremio. En realidad las 3 categorías de trabajadores - que quedaron al margen de la Ley presentaban semejanzas entre si, ya que - se insertaban en actividades no relacionadas directamente con la producción de bienes, dentro de la estructura productiva del país, situación que los - colocaba en posición desfavorable para presionar al Estado en favor de sus propios intereses.

La inclusión de los trabajadores agrícolas en los beneficios de la nueva - disposición legal fue ponderada en el discurso del sector gubernamental --

arguyendo que el no haber limitado este derecho al trabajador urbano no era muestra del interés del Estado por atender las demandas de todos los sectores, sin limitar a ninguno de ellos sus derechos. Evidentemente fue falso el que la inserción de los asalariados agrícolas al Fondo repercutiera en el problema de la vivienda en el campo.

El sector campesino quien mantiene relaciones simbióticas, pero asimétricas con el resto de la sociedad, se ve forzado a transferir su excedente productivo a otros sectores de la población. Lo que a su vez conlleva a que su necesidad de vivienda la atienda con sus limitados recursos económicos, (autoconstrucción) y en menor proporción a través de su relación con las empresas agrícolas. Lo cual se corrobora en las cifras que emplea el propio INFONAVIT para noviembre de 1976, según las cuales el universo de derechohabientes que se suscribía a las actividades primarias representaba sólo el 4.98% del total. Esto debido a la dispersión de las empresas agrícolas, a su carácter individual, salvo algunas excepciones como vi ti ni fi co la s, cañeras, pesqueras, etc., lo que hace difícil localizarlas para efectos fiscales.

La posición estructural del sector agrario se distingue por su carácter dual: por un lado formaciones económicas de cuasisubsistencia y por otro un reducido número de formaciones socioeconómicas prósperas que practican una agricultura comercial ligada básicamente a la exportación. Al primer grupo se vincula el gran contingente de campesinos quienes por su relación productiva con la tierra logran subsistir sin acumular.

Por su parte las empresas agrícolas para vencer las desventajas tecnológicas y financieras en el mercado internacional basan sus ganancias en la -

elevada oferta de mano de obra en el campo que permite al patrón disponer de trabajadores estacionales con un bajo salario que no presentan demandas laborales, ni solicitan prestaciones definitivas.

Como evidencia de la justicia social y solidaridad con que operaría el Fondo, el universo de asalariados quedó suscrito sólo para aquellos cuya percepción no rebasara de 10 veces el salario mínimo. Este hecho fue ampliamente respaldado por el sector estatal con el argumento de que a pesar de requerir el Fondo de gran capital, los recursos debían emplearse para financiar vivienda de interés social y no casas suntuarias de personas que podían acudir a otros mecanismos financieros dados sus altos ingresos.

Estas disposiciones encaminadas a otorgar vivienda a todos los asalariados incluyeron con carácter igualitario a los futuros derechohabientes, quienes legalmente tendrían acceso a ese beneficio. La aplicación de la ley mostrará si en la distribución de los créditos entre los asalariados predominó o no este principio de justicia social.

#### 4.3 El Tripartismo.

Otro de los ejes estructurales de la ley es el relativo a la cuestión del tripartismo. El artículo 138 especifica que los recursos del Fondo Nacional serían administrados por un organismo integrado en forma tripartita por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patrones. "El tripartismo, según aseguraba el Secretario de Trabajo y Previsión Social, no es exótico, sino un mecanismo que plantea el Artículo 123 y del cual tenemos tradición en nuestro derecho laboral. /56 (ejemplo: - la Comisión de Salarios Mínimos, la Comisión de Reparto de Utilidades y

en el Instituto Mexicano del Seguro Social).

El Estado con esta medida busco reforzar las bases de legitimidad política del grupo dirigente, a través de la movilización de aquellos sectores interresados en el nuevo proyecto de reformas. Así apoyándonos en la tesis de Américo Saldivar se intentaba una "Revolución Pasiva" donde los actores --centrales del cambio no fueran las clases populares. /57

Las modificaciones fueron dirigidas verticalmente a través del tripartismo, y el fondo propuesto fungió como organismo de movilización controlada donde las demandas del sector obrero no rebasarían el marco economicista. "Necesitamos que afloren nuestros problemas para poder resolverlos, porque en la medida que se oculten, estallarán y producirán mayores conflictos". /58

En la polémica que sobre esta cuestión se suscitó en la Cámara de Diputados, el representante del PPS aseguró que reconociendo la lucha de clases en nuestro país habría que proponer alguna norma para evitar que el Fondo de la Vivienda Obrera fuera manejado por y para los intereses de la clase patronal, deformándose así la intención presidencial.

Ante esto el Secretario de Hacienda insistió en que el fondo no sucedería tal cosa ya que este era precisamente el resultado de la lucha de clases y representaba de hecho una conquista obrera. En relación a la presencia del sector patronal en la administración del organismo arguyó que no había ninguna ley que prohibiera o que discriminara a ninguna persona para ocupar un cargo público. Posteriormente dió toda una explicación sobre la honorabilidad y competencia de los individuos elegidos por el ejecutivo.

vo para esa misión. "La rectitud y la competencia en México están abiertas para quien quiera que sea, cualquiera que sean sus ideas, cualquiera que sea su forma de ser si se siente mexicano y con un panorama abierto, no hay discriminación". /59

Como el Sr. Gazcón insistiera, el Lic. Margáin confirmó que ahí estaría también los obreros vigilando sus intereses, así como los representantes del gobierno federal. Cerca del Director General (representante estatal) habría otros 2 directores sectoriales (uno obrero y patronal) que comunicarán y sugerirán al primero los acuerdos salidos de sus respectivas representaciones". /60 y /61 Aquí se hacía evidente el maridaje de la burocracia política y de la clase patronal con el fin de conservar y apoyar los intereses de la iniciativa privada.

Para el sindicalismo independiente no afiliado a las grandes centrales, -- el Infonavit al igual que el IMSS, sería un instrumento que se pondría en manos empresariales para el juego de sus intereses. Arguían que el Infonavit tenía enormes ventajas pues aportaría un volumen considerable de -- consumidores al mercado interno, movilizaría recursos que serían en beneficio de la industria y el comercio, sería el principal comprador de la -- Industria de la Construcción, y un valioso dispositivo auxiliar de la concentración de la riqueza que al no hacer discriminaciones en la cotiza---ción en cuanto al poder económico de los patrones contribuiría al desplazamiento pulatino de la pequeña y mediana empresa.

Otra de las intervenciones en el recinto parlamentario versó sobre la posibilidad de que la patronal soslayara la obligación de dar vivienda al -- intervenir el Estado con ayuda solidaria.

El Secretario de Trabajo y Previsión Social aseveró que era imprescindible la presencia del Estado "como coordinador de los esfuerzos nacionales" según lo subrayaba el Presidente Echeverría, para planear y atacar un problema que afectaba al total de la población. Aquí se hizo necesario planear con los otros sectores las extensiones territoriales, el crecimiento de las ciudades, etc., en fin un sin número de cuestiones en las que el Estado debía participar.

Ahora bien, aseveró el Secretario, la Ley establecía muy claramente la obligación económica por parte del sector empresarial, responsabilidad que a su juicio era insoslayable. Para ampliar más este punto se desarrolla la explicación que sobre la intervención del gobierno expuso el Secretario de Hacienda y Crédito Público. Este apuntó que la aportación del Estado sería triple. En primer lugar la ayuda económica de 2,000 millones de pesos, luego los servicios, es decir, la recaudación de la aportación individual y el descuento por abono (Artículo 39 de la Ley Infonavit) y por último los subsidios por ejemplo en el Impuesto del Timbre y en el Impuesto sobre la Renta, en grandes compras de terreno. También en la reunión se sugirió la descentralización a las delegaciones y se criticó la centralización del fondo.

Para finalizar, el Estado entre una de sus prioridades destacó la creación de polos de desarrollo regionales. En el proyecto, el Instituto está diseñado para que la Asamblea y el Consejo sean flexibles en decidir las representaciones regionales. Estas podrán enviar planes y programas habitacionales al D.F. para su estudio en donde serán aprobadas y vigilada su realización posterior por la delegación regional.

#### 4.4 Funcionamiento del Fondo.

El objetivo del Fondo Nacional de la Vivienda fue plasmado en el Artículo 137, según el cual éste se abocaría a crear sistemas de financiamiento -- que permitieran a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, para la construcción, reparación o mejoras de sus casas habitación y para el pago de pasivos por estos conceptos". /62

Conforme a dicho artículo y a la sustentación que hizo el Secretario de Hacienda y Crédito Público el nuevo organismo operaría como una gran financiera, que proporcionaría los recursos para la adquisición de vivienda en propiedad. En forma más precisa se plasmaron en el Artículo 3 de la Ley del Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores, los objetivos y funciones que desarrollaría. Incorporándose en éste el señalamiento del Artículo 140 de la Ley Federal del Trabajo en donde se le responsabiliza de la "coordinación y el financiamiento de los programas de construcción de las casas habitación destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores". /63

Fue polémica la cuestión relacionada con la mecánica precisa de operación de los programas de construcción, quedando asentado por parte del Secretario de Hacienda y Crédito Público que adoptaría la función de financiera y no de constructora. Es decir, que el Instituto canalizaría los recursos del fondo para financiar las adquisiciones de casas que los obreros van a pagar, pero no va a construir. "El Instituto va a contratar a todos los que quieran dedicarse a la construcción de la República vigilando desde luego las normas de calidad y los precios, estableciendo condicio--

nes muy estrictas.....construirán todos los empresarios, sean organizaciones obreras, organizaciones patronales, sean organizaciones gubernamentales que se dediquen a la construcción. /64

El Instituto debía proporcionar viviendas cómodas e higiénicas sólo coordinando a los constructores, regulando normas y precios, pero sin incidir en el proceso productivo de ese bien. Si el Infonavit se hubiera planteado intervenir en la estructura productiva de la vivienda a nivel nacional hubiera controlado la especulación en el precio de la tierra y en los insumos productivos, pero al intervenir sólo como coordinador tuvo que entrar en el libre juego de la oferta y la demanda. En realidad con dicha disposición se garantizaba a la industria de la construcción un ambiente propicio para su expansión y fortalecimiento, mientras que los constructores -- privados podrían por primera vez incorporar la construcción de vivienda de interés social como una actividad redituable y segura.

Otro artículo de la Ley Federal del Trabajo que incurre en la forma en como operaría el Instituto es el 139. En este que se le confiere la función de regular "los procedimientos y formas conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad habitaciones y obtener los créditos a que se refiere el Artículo 137" /65 Dichos procedimientos no fueron puntualizados en la propia ley INFONAVIT recayendo en las autoridades del nuevo organismo la tarea de especificarlas. Se debía precisar que peso se le daría a los 5 sistemas crediticios señalados en el Capítulo 137, así como la mecánica operativa en la asignación de créditos.

También quedó sujeta a disposiciones administrativas posteriores la determinación de criterios para seleccionar las regiones y los trabajadores que



serían preferidos en el otorgamiento de los créditos para casas habitación. El Artículo 149 señala que será el INFONAVIT el que "determinará las sumas que se asignarán al financiamiento de programas de casas habitación destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores... Al efectuar la aplicación de recursos, se distribuirán equitativamente entre las distintas regiones y localidades del país, así como entre las diversas empresas o grupos de trabajadores. Para el otorgamiento individual de los créditos se procederá en caso necesario conforme a un sistema de sorteos, en los términos que establezca la Ley a que se refiere el Artículo 139". /66

La inexactitud y la ausencia de una delimitación de responsabilidades en los Artículos 139 y 140 de la Ley Federal del Trabajo, así como en el Zero de la Ley INFONAVIT constituyen en sí motivo de polémica en el debate parlamentario. Sin embargo sólo un diputado (miembro del Partido Acción Nacional) planteó su inconformidad dado que se dejaban sin reglamentar y -- apenas se enunciaban materias fundamentales que "debían de precisarse con el objeto de que los trabajadores tuvieran la certeza acerca de sus derechos, y los mismos administradores del Instituto contaran con dispositivos legales suficientes y amplios para que... hubiera una completa seguridad jurídica". Estimó factible que en un futuro se actuara en contra de la justicia social, pues podría suponerse que en la distribución de los créditos se emplearan criterios partidistas que favorecieran a las grandes centrales obreras, o que se diera preferencia a los derechohabientes de más altos ingresos. /67

De igual manera en el capítulo 149 de la Ley del Trabajo se le confiere al organismo que administrará los recursos del Fondo Nacional de la Vi---

vienda tareas que no son precisadas, siendo su obligación el determinar en la práctica las sumas que se asignarán para financiar la adquisición, a la construcción, reparación o mejoras de las viviendas, al igual que el pago de pasivos contraídos por estos conceptos. Además se le responsabiliza de "distribuir equitativamente entre las distintas regiones y localidades del país, así como entre las diversas empresas o grupos de trabajadores. Para el otorgamiento individual de los créditos se procederá en caso necesario conforme a un sistema de sorteos que será diseñado por el nuevo organismo".

/68

El sector gubernamental sustentó que dichas materias fueron abordadas con carácter general, tanto en la Ley del Trabajo como en la del Instituto, a fin de crear un organismo lo suficientemente flexible y adaptable como para determinar en la práctica las necesidades regionales y de los grupos de trabajadores, garantizándose una operación con prudencia y cordura. Se aplicarán criterios para clasificar a los trabajadores por región, por necesidad, por salario, por posibilidades de fabricación de casas y en caso de similitud de derecho se empleará el sorteo. Estos lineamientos se enriquecerán en la práctica con el conocimiento de las necesidades aún ignoradas, ya que la experiencia conducirá a criterios más afinados que los generales, siempre que se tenga flexibilidad.

Por otra parte, las imprecisiones de los criterios legales fueron justificados por el sector estatal con argumentos esgrimidos por los líderes obreros quienes sustentaron que "por la tradición que ya tienen en la distribución de sus casas obreras, no han sufrido problemas gremiales, ni sectoriales entre ellos mismos. Entienden muy bien cuáles son los crite-

rios preferentes... conocen perfectamente bien a la clase obrera, están - satisfechos con las normas establecidas y aseguran que no se tendrá ningún conflicto en el reparto de 100 mil casas, en vista de ciertos criterios de tipo general que se mencionan en la Ley". /69

El Secretario del Trabajo y Previsión Social arguyó que el Instituto dispondría de dicha flexibilidad para proteger por igual a todos los trabajadores al aplicar la asignación de créditos consideraciones relativas a la carencia de vivienda y las necesidades de la familia. Fueron los mismos trabajadores quienes emplearon su fuerza sindical para derramar sus beneficios en un sistema de solidaridad, por lo que no van a ser ellos mismos los que van a golpear, en un momento dado, a su hermano.

La equitativa distribución de los recursos entre las diferentes regiones y localidades además de suscribirse a argumentos de necesidad de vivienda fue correlacionada, por el Gobierno Federal, a cuestiones como monto de - aportación y disponibilidad de insumos para la construcción masiva de viviendas.

Las impresiones legislativas antes señaladas cumplirían un papel fundamental en las negociaciones inherentes entre los tres sectores representados en el nuevo Instituto. Esta medida permitiría actuar a las autoridades del INFONAVIT, conforme a las presiones ejercidas al interior y exterior de cada sector, sólo en el marco de criterios de carácter muy general. De esta manera se ajustaría el "debe ser" de un derecho a un práctica, aparentemente sin recurrir a violaciones legales.

Fue así como concluyeron que la acción INFONAVIT podría ajustarse a las -

necesidades y dinámica del sistema al canalizar mayores recursos hacia el sistema crediticio que tuviera mayor impacto en la economía nacional, o en la inversión de recursos en zonas o grupos de trabajadores con mayor influencia en el proceso productivo.

#### 4.5 El Sistema Financiero.

Las particularidades del nuevo sistema financiero se basaron en un estudio del Banco de México, S.A. en el que se tomó como parámetro al universo de los derechohabientes del IMSS. /70

En este análisis se llegó a los siguientes datos:

- Universo de Trabajadores	2,780.00	(a 1970)
- Ingreso promedio anual	\$ 17,800.00	(per cápita)
- Número de viviendas a construir en los próximos 28 años.	6,000.00	
- Costo promedio de la vivienda.	50,000.00	(a 1970)
- % a gravar sobre la nómina para obtener el apoyo financiero necesario.	5%	
- Intereses a cobrar a los trabajadores.	4%	(anual)
- Plazos de amortización.	10, 15 y 20	(años)

Algunos de estos planteamientos quedaron asentados en el Artículo 44, que determina que los créditos devengarán un interés del 4% sobre saldos insolutos. En relación a adquisición o construcción de habitación el plazo no será menor de 10 años, pudiendo ser hasta de 20 años como máximo.

En la Ley Federal del Trabajo los Artículos 97 y 110 especifican que los descuentos a los salarios mínimos y a los que no lo son sólo serán por pago de renta a que se refiere el Artículo 151 (el medio por ciento mensual del valor catastral de la finca) y el pago de abono para cubrir préstamos del INFONAVIT.

Sobre este aspecto se sugirió en la Cámara que se dejara abierta la posibilidad de otros descuentos, pues así como lo proponía la ley se excluían otras formas de financiamiento. El Lic. Hernández Ochoa (STPS) quien compareció en esa ocasión respondió que el pago de pasivos previsto en la legislación dejaba abierta otra opción ya que no distinguía si eran pasivos adquiridos antes o después de la Ley. Como el diputado insistiera, el Secretario contestó que él creía que el proyecto por las consideraciones -- expuestas, era el correcto.

En una intervención se pidió explicar el concepto de cuota diaria (Art. - 143 L.F.T.). Este se tomó así y no en forma integral (incluyendo aguinaldo, reparto de utilidades, vacaciones, etc.) por que representaba un problema de contabilidad para determinar este salario, aunado al hecho de que la movilidad de los trabajadores hacía más complejo aún resolver esta cuestión.

El sector obrero específicamente el presidente del Congreso del Trabajo opinó que esta cuestión implicaba un mejor entendimiento para el cumplimiento del salario mínimo general en todas las órdenes. De hecho si se hubiera tomado el salario integral hubiera implicado una mayor aportación al fondo pero también una dificultad para el sector empresarial ya que -- significaba un incremento en su nómina. Las disculpas por problemas de -

contabilidad y movilidad de los trabajadores de hecho soslayaban este punto fundamental.

Otro aspecto importante fue el relativo a la constitución de los depósitos de los trabajadores en el fondo.

El Artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo, especifica que las aportaciones serán gastos de previsión social de las empresas, es decir, deducibles de impuestos y por tanto un apoyo del Estado para no hacer tan gravosa y molesta a la patronal esta obligación.

Al beneficiarse con un crédito, el 40% del importe del depósito acumulado a esa fecha, se dará como pago inicial, es decir como enganche. Este 40% se seguirá aplicando durante la vigencia del crédito, aparte de la amortización mensual del trabajador. Cuando se liquide el crédito, se seguirá aportando por el trabajador para constituir nuevos depósitos.

El trabajador tendrá derecho a que se le haga entrega periódica del saldo de los depósitos que se hubieren hecho a su favor con 10 años de anterioridad. En los casos de incapacidad total permanente, de muerte, de desempleo se le entregará el total de los depósitos a él o a sus beneficiarios. Esta cláusula se amplía a un seguro (excepto en el caso de suspensión de relación laboral) en el Art. 155 de la Ley Federal del Trabajo y 51 de la Ley INFONAVIT que libera al trabajador o a sus beneficiarios de la obligación de pagar el crédito. El costo del mismo queda a cargo del Instituto. Este sistema representa una nueva modalidad accesible a las masas trabajadoras que no pueden en el campo de la oferta y la demanda libre obtener una vivienda adecuada. La fórmula de no pagar enganche y de cobrar el 4%

de interés sobre saldos insolutos es óptimo en relación a los sistemas financieros que habían operado anteriormente. Es importante reconocer que en la legislación sí se toman en cuenta las necesidades y situación de la masa trabajadora, pero una ley se evalúa en sus resultados, en la práctica real y eso es lo que se intenta hacer en este volumen.

#### 4.6 El Impacto del Fondo a Nivel Nacional.

Fue motivo de discusión entre representantes gubernamentales y diputados los efectos que causarían las reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo así como la Ley INFONAVIT. Ambos argumentos se distinguieron entre sí por la perspectiva desde la que fueron planteados. Mientras el sector estatal arguyó situaciones en base a estudios y proyecciones elaboradas por instituciones académicas o sus respectivas secretarías, los diputados lo hicieron en torno a la práctica y conflictos inherentes a las clases sociales que intervendrían en las futuras actividades.

El Secretario de Hacienda y Crédito Público indicó que la nueva institución actuaría como factor estimulante en variados renglones de la economía nacional. Se calculaba que tendría una capacidad financiera de 5,000 millones de pesos, misma que al destinarse a la construcción de vivienda reanimaría 60 ramas industriales, convirtiéndose así en una de las palancas más importantes del desarrollo.

Estos recursos internos, que tendrían un flujo constante y creciente, impulsarían favorablemente el empleo. Ya que se contratarían aproximadamente 90,000 obreros. "La construcción de vivienda aparte de justicia social es la clave para agilizar la contratación de mano de obra". /71 En un es

tudio del BID y del Colegio de México se señala que la construcción de vivienda unifamiliar con una superficie promedio de 52 m<sup>2</sup> y un costo promedio de \$ 12,000.00 pesos produciría un empleo directo e indirecto mínimo de 128,000 plazas por hombre-año. En vivienda multifamiliar la cifra sería de 127 mil hombre-año. Además existiría una repercusión secundaria a través de la fabricación de los insumos utilizados en dicho proceso productivo. De este modo se podrían emplear alrededor de 50 mil obreros más, al ampliarse la ocupación en la producción de los componentes de la vivienda como serían cemento, ladrillo, varilla, etc. Por último se señalaba como repercusión terciaria el efecto sobre la población total, calculándose que esos 150,000 nuevos empleados más y sus familias conducirían a un total de 800,000 personas con capacidad de ingreso y de compra. De esta forma se calculó que el 26% de la inversión anual del Fondo se destinaría para el pago de dichos sueldos.

El Fondo a su vez, contribuiría a que muchas de las ramas industriales de la construcción que se encontraban operando al 60% de su capacidad instalada, pudieran emplearla al máximo. Esto repercutiría en un incremento en esta industria del orden del 18 al 20%. Al destinar alrededor del 74% de los recursos financieros del Fondo para activar todas estas ramas industriales de la producción se convertiría en un demandante continuo de dicha industria y combatiría las fluctuaciones de actividad, de desempleo y de inactividad que previamente la limitaban, conformando una industria bien integrada.

Señaló que con la acción del Instituto la industria de la construcción sería impulsada como rama económica mexicana que no requeriría de endeuda --



miento externo, ni afectaría la balanza de pagos. Los empresarios y constructores que se encargarían de las obras serían nacionales, los productores de los insumos en su mayor porcentaje también lo serían, y sólo se requeriría en un futuro de un porcentaje muy reducido de tecnología importada. A juicio del gobierno federal con todos estos aspectos se ofrecía una "extraordinaria oportunidad a todos los mexicanos". /72

Se calculó que habría insumos cuya oferta sería menor a su demanda. "Simplemente para 100,00 habitaciones se han calculado, que se demandarían 1.4 millones de ladrillos, lo cual significa que parece ser que no tenemos las ladrilleras necesarias. Pero, qué oportunidad para la industria de este tipo pequeño para brindar mucha ocupación y construir rápidamente lo que sea necesario". /73

Las anteriores citas denotan un enfoque optimista y parcial por parte del Estado teóricamente toda persona compartiría el negocio que se vislumbraba sin que se presentasen problemas como especulación, encarecimiento, etc. La realidad demostró que el programa masivo de vivienda propuesto desató una desproporcionada especulación con los materiales de construcción y con los terrenos. "El tabique que se cotizaba a \$ 250.00 el millar, casi de la noche a la mañana se elevó a \$ 450.00, es decir un aumento del 100%. Se ha comenzado a especular asimismo con el cemento y el acero y con el precio de la tubería y los equipos sanitarios...los precios de los terrenos, concretamente en el D.F., en el área de Xochimilco, donde hace unos cuantos meses se ofrecían terrenos a \$ 55.00 M<sup>2</sup>, ahora no se consiguen a ----- \$ 500.00". /74 El mismo director de INFONAVIT declaraba "el mero anuncio del programa ha despertado intereses mezquinos". /75 El libre juego de la

oferta y la demanda se beneficiaría sólo a aquellos con una óptima productividad; con una mejor posición al interior de las organizaciones gremiales y con relaciones directas al interior del ámbito de toma de decisiones. El mismo sector empresarial (CANACINTRA) manifestó su preocupación porque la industria mexicana no se encontraba preparada para abastecer la inmensa demanda de materiales que significaría la construcción de 100,000 viviendas anuales. /76 Pero obviamente a pesar de esta realidad no se quedaría al margen de la operación por lo que a los 2 meses declaró que apoyaría al programa para lo cual era necesario; conocer los planes de construcción del Infonavit, cuantificar la posibilidad de producción y ajustarla a la disponibilidad de la capacidad de la planta industrial instalada, así como a su modernización y ampliación. /77

La repercusión que tendría la construcción masiva de vivienda sobre el ámbito rural fue expuesta por el Secretario de Hacienda y Crédito Público -- después de las interrogantes formuladas por dos diputados. Se enunciaron dos nexos en los que afectaría favorablemente al sector agropecuario, uno fue respecto al empleo directo y otro a la producción de insumos. Señaló que la mayoría de los trabajadores de la construcción procedían del área rural dado que sus ocupaciones eran cíclicas y les permitían trabajar ciertos meses en la construcción donde a través del tiempo se especializaban. Para apuntalar su exposición señaló un estudio elaborado por el Colegio de México donde se mostraba que muchos de los insumos para la vivienda procedían del campo, V.G.: madera, tierras, grava, canteras, etc., otros por su parte podían ser producidos por residentes locales.

Con esta medida se "realizaría una actividad general en la República, en -

los distintos renglones y regiones para que tengamos suministros de adobe, de tabique, tepetate, de todos los productos tradicionales y los nuevos susceptibles de crearse". /18

La política de vivienda tendría efectos directos sobre el nivel regional al contribuir a un desarrollo integral de las localidades. Operaría a la par de la política de desconcentración industrial, impulsando la construcción masiva de vivienda fuera de las regiones de concentración.

Estos planteamientos entraron en contradicción con los criterios generales que se le señalaron a las autoridades del nuevo organismo relativos a la distribución de los recursos conforme al monto de aportación y necesidad de vivienda.

Las localidades con mayor concentración industrial por naturaleza serían las que tendrían una mayor aportación al Fondo y las que presentarían un mayor déficit habitacional.

Fue motivo de preocupación entre los diputados los efectos negativos que podría causar la operación del nuevo organismo; argumentando que la industria de la construcción no tenía la capacidad instalada como para responder a las futuras necesidades del Fondo y que la demanda de esos bienes -- provocaría invariablemente problemas en el mercado tales como especulación, acaparamiento. Esto conducía a que el Fondo no pudiera controlar el costo de la mercancía que debía financiar y en general el costo de la vida se incrementaría al ser afectado además por la transferencia de la aportación patronal al precio de los productos.

La representación gubernamental respondió que esos aspectos habían sido --

causa de múltiples estudios llegándose a la conclusión, entre otros, de que la aportación patronal no sería un factor de alza en los precios. Los cálculos actuariales señalaban que 3,000 millones de aportación por año representaban sólo el 1% del valor bruto total de la producción industrial del país, por lo que el 1% no podría ser un elemento para reconsiderar los precios. Por otra parte la aportación patronal no debía incidir en los precios ya que se trataba de un gasto de previsión social deducible del Impuesto sobre la Renta. Tampoco debía incidir en los precios de los materiales de construcción porque se emplearía la capacidad instalada que había permanecido ociosa en las industrias. En todo caso era más factible que entre el eminente fenómeno de mayor producción se respondiera con un abatimiento de los costos.

En resumen el 5% adicional de los salarios se compensaría con la mayor actividad en las fábricas, por el mayor consumo de aquellos trabajadores ocupados en las nuevas actividades y por la deducción a que serían sujetas dichas aportaciones conforme al Impuesto sobre la Renta. Situación que garantizaba al Estado que el Fondo actuaría como "un acelerador neto de la economía que compensará todos los fenómenos alcistas que pudieran presentarse.... y será uno de los instrumentos capitales de que dispongamos para el reparto del ingreso". /79

## CAPITULO II ESTRUCTURA ORGANIZATIVA CONCRETA

## ESTRUCTURA ORGANIZATIVA CONCRETA

### 1.1 Dirección, sectores participantes.

En este inciso se intentará demostrar el papel y los intereses de los sectores de la producción, capital y trabajo, en la toma de decisiones. Para lograr este objetivo se plantea corroborar las siguientes tesis:

- La composición tripartita del Infonavit, busca conciliar los intereses de la burguesía y del proletariado bajo el arbitrio del Estado.

Esta tesis general se concretiza al interior del Instituto en la toma de decisiones, de ahí que este proceso se realice de manera formal a través de los órganos colegiados.

Entre éstos cabe destacar a la Asamblea General y al Consejo de Administración. La Asamblea General es la autoridad suprema del Instituto, y está integrada por 45 miembros, 15 del Ejecutivo Federal, 15 de las organizaciones nacionales patronales y 15 por las organizaciones nacionales de trabajadores.

La Asamblea General tiene como funciones: aprobar los presupuesto de ingresos y egresos, los gastos de administración, operación y vigilancia, los estados financieros del último ejercicio, los dictámenes de la Comisión de Vigilancia y el informe de actividades. Entre sus atribuciones está también la aprobación de los planes de labores y financiamiento, la expedición de los reglamentos internos, las reglas para el otorgamiento de créditos y operación de los depósitos, así co

mo la decisión sobre el establecimiento o supresión de las Comisiones Consultivas Regionales y la determinación de la reserva territorial.

La composición de la Asamblea durante este sexenio no fue representativa a nivel nacional, ya que no estaban los sectores de la producción en su conjunto, sino sólo aquellos que han sido los dominantes en la esfera política nacional. Esto explica el hecho de que los líderes de los petroleros, ferrocarrileros, electricistas, refresqueros y textiles por un lado y los asesores de la COPARMEX, CONCANACO, CANACO y CONCAMIN por el otro asistieron a las sesiones.

El Estado estuvo representado en este órgano colegiado por la mayoría de los ministros, situación que nos demuestra la imagen de solidez y confianza que buscaba imprimirle el presidente a la acción INFONAVIT.

Sin embargo aunque la ley establece que la Asamblea General es la máxima autoridad en la toma de decisiones, tienen especial relevancia en este proceso el Consejo de Administración y las Comisiones Consultivas Regionales.

El Consejo de Administración se integra por 15 miembros, 5 del Estado, 5 del sector empresarial y 5 de la representación obrera.

El Consejo de Administración cumple una función primordial ya que es ahí donde se toman las resoluciones inherentes a la operación del Fondo, previamente a su presentación a la Asamblea. Es acá donde se determinan a propuesta del Director, las inversiones del fondo y el financiamiento, se plantean el establecimiento, modificación, supresión y jurisdicción de las Comisiones Consultivas Regionales y se aprueban

los nombramientos del personal directivo y de los delegados regionales.

Entre sus facultades está también aprobar los presupuestos de ingresos y egresos, planes de labores y financiamiento, así como los estados financieros el informe de actividades y el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia. Propone además los reglamentos, las reglas para el otorgamiento de créditos y para la operación de los depósitos.

Si se analiza detenidamente quienes integraron el Concejo, aparecen significativamente los líderes obreros a nivel central de la CTM y de la CROC y los presidentes de la COPARMEX, CONCAMIN, CONCANACO, CANACO y Asociación de Banqueros de México. Con esto se evidencia que la esfera de poder residía realmente en este órgano colegiado, que a su vez, era receptor de los intereses divergentes a nivel nacional: de la burocracia sindical y del sector empresarial.

La tesis planteada se refuerza al corroborar que desde aquí se hacían los nombramientos de los funcionarios de alto rango.

Las Comisiones Consultivas Regionales integradas igualmente en forma tripartita cumplían a nivel local conjuntamente con la Delegación la misma función que el Concejo.

La viabilidad de los programas se decidía en base a la opinión de estas Comisiones. A nivel local los representantes de cada uno de los sectores orientaba sus intereses y de la conciliación de éstos - salían las resoluciones de compra de tierra, constructora contratada, etc.



Los representantes del Estado que intervenían en estas Comisiones -- frecuentemente ejercían algún puesto público de importancia en la localidad. De ahí que en el nombramiento de los Delegados se ejerciera un criterio eminentemente político, ya que de la iniciativa y de las relaciones de éste dependía la marcha óptima de los programas.

Igualmente como órganos de dirección están la Comisión de Vigilancia y la Comisión de Inconformidades y de Valuación. La primera se encarga de la administración de los recursos y los gastos, y atiende la auditoría de los estados financieros; la segunda tiene como función resolver los recursos promovidos por cualquiera de los sectores y conocer las controversias sobre el valor de las prestaciones.

La participación más activa durante estos primeros años correspondió al Consejo y a las Comisiones Consultivas como se puede observar en el siguiente cuadro:

SESIONES CELEBRADAS POR LOS ORGANOS COLEGIADOS

	1972	1973	1974	1975	1976	Nov. 1976	TOTAL
ASAMBLEA GENERAL	9	6	10	8	33	4	37
CONSEJO DE ADMON.	114	49	54	70	287	28	315
COMISION DE VIGILAN CIA.	13	20	17	20	70	11	81
C. DE INC. Y VAL.	22	37	40	36	135	19	154
C. CONSUL. REGIONALES	100	304	391	296	1.091	162	1,253
<b>TOTAL</b>	<b>258</b>	<b>416</b>	<b>512</b>	<b>430</b>	<b>1.616</b>	<b>224</b>	<b>1,840</b>

Fuente: Secretaría de los Organos Colegiados y Coordinación Regional.

Al examinar la acción real de los órganos de dirección, destaca la gran diversidad de funcionarios que realizaban a distintas instancias las mismas actividades. Esto obviamente devengaba grandes sumas en sueldos, ---aguinaldos y gratificaciones, erogaciones que gravitaban sobre los fondos del Instituto. A la observación anterior se auna además la creación de 27 comisiones de trabajo que se ocuparon de dar salida a las cuestiones de mayor trascendencia.

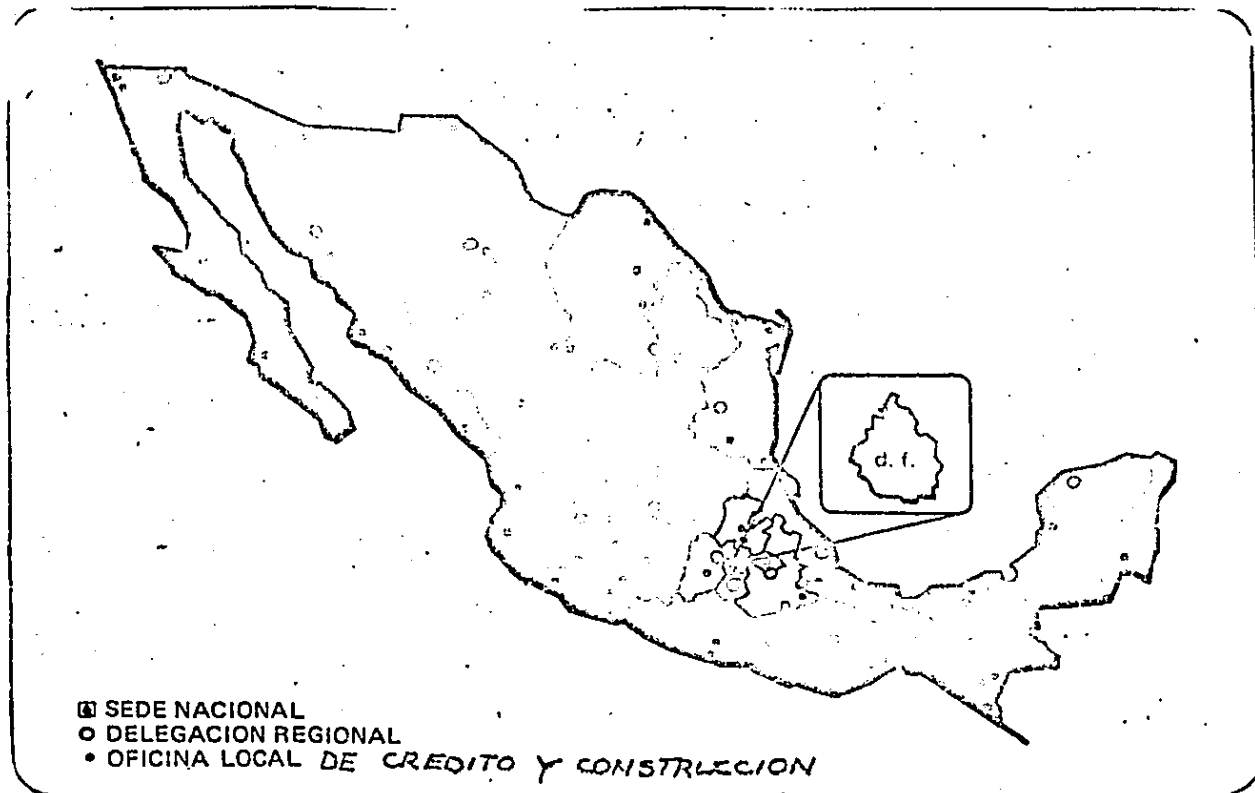
Otra de las tesis que surgen de este trabajo es la relativa al papel del Director como conciliador de los intereses dispares y como encausador de las acciones y de la imagen institucional. Esta aseveración se apoya en la activa participación que tuvo el director en esos 4 años de actividades en los que por mandato de derecho representó al INFONAVIT, rol que reforzó al ser el encargado de nombrar el equipo de trabajo que lo auxiliaría. Su papel de conciliador de intereses gravitaba a nivel organizativo en los Directores Sectoriales, uno del sector obrero y otro del empresarial, a través de los cuales se enteraba de las opiniones, propuestas y divergencias que sobre la operación del Fondo manifestaran.

Todos estos movimientos en la estructura organizativa buscaban instrumentar los primeros pasos para convertir al INFONAVIT en un promotor constructor masivo de vivienda.

Lo anterior nos ejemplifica de manera general la estructura compleja de la toma de decisiones, en donde se hace patente el juego de intereses de los sectores participantes.

## 1.2 Organización Operativa e Implantación Territorial.

# UBICACION TERRITORIAL DE LAS DELEGACIONES



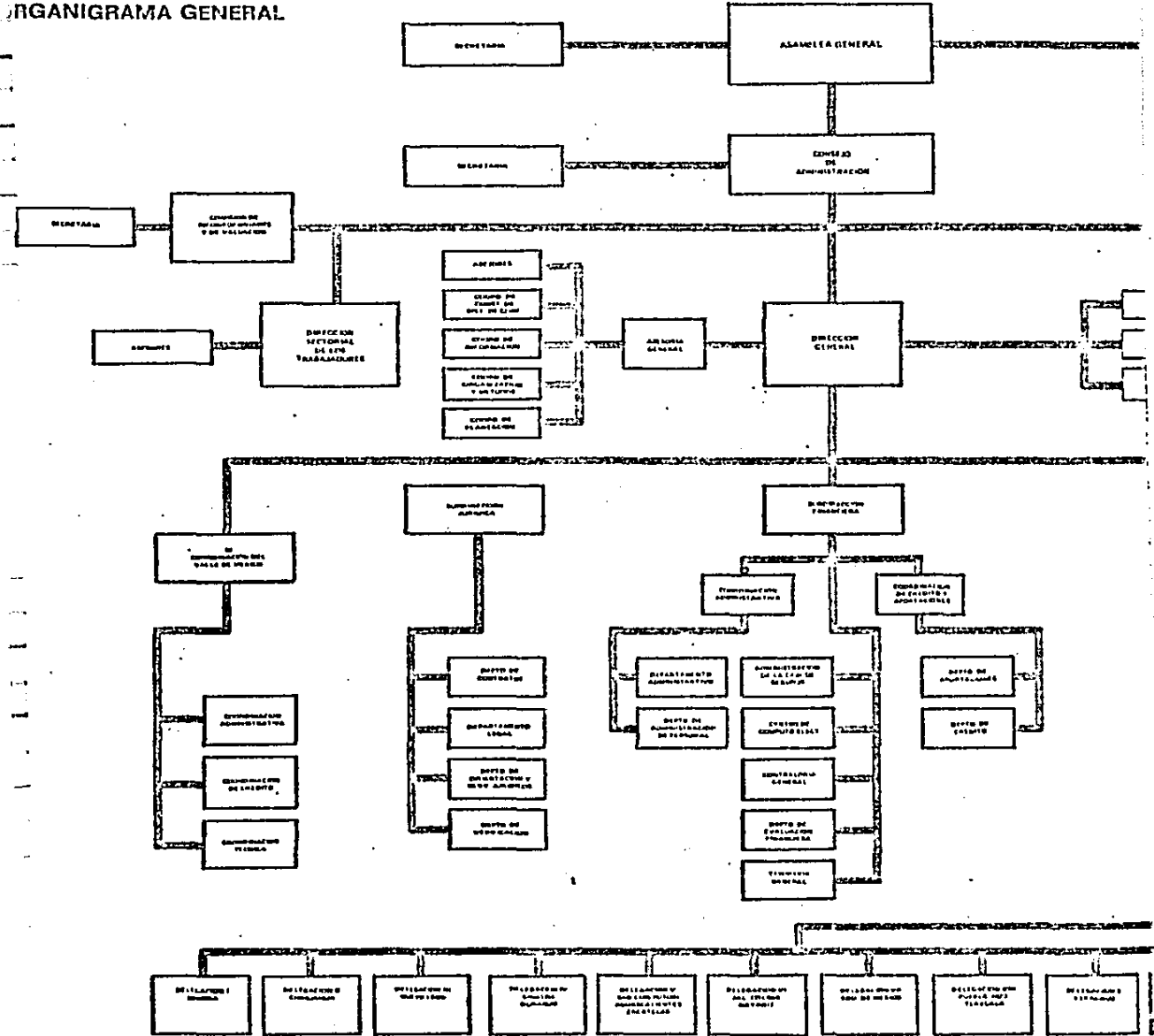
La organización operativa se estructura a dos niveles, las Oficinas Centrales y las Delegaciones Regionales, sobre todo éstas últimas tuvieron un papel fundamental en la política de desconcentración administrativa.

Al iniciarse las gestiones una de las primeras acciones fue la instauración de 17 Delegaciones Regionales, 9 en capitales de estado y 8 que cubrían a 2 o más Estados. El criterio de implantación territorial obedeció a la importancia de las aportaciones y a la demanda y estrategia política, pautas que determinaron que aquellos Estados y localidades que fueran objeto de una mayor presión política a distintos niveles fueran los inicialmente atendidos. Al finalizar 1976, se contaba con una red de 77 oficinas en distintas localidades del país, incluyendo la sede nacional, las sedes de delegaciones regionales y las oficinas locales de crédito y construcción.

La organización interna se estructuró a partir de tres subdirecciones: la Técnica, la Financiera y la Legal de las cuales dependían diversos departamentos:

#### ORGANIGRAMA GENERAL

ORGANIGRAMA GENERAL



Las oficinas centrales del Infonavit, ubicadas en su edificio sede de la Ciudad de México, tienen a su cargo la planeación, la supervisión y el control de las actividades nacionales del organismo, así como el establecimiento de las normas que

deben sujetarse las delegaciones regionales. El organigrama general refleja la estructura tripartita del Instituto y la naturaleza de las funciones que se realizan a nivel central.

WESTERN

COMANDO DE VIGILANCIA

SISTEMA INTERNA

COMANDO EN JEFE FUERZA ARMADA ARGENTINA

DIRECCION SECCION IMPRESARIAL

AMERICA

DIRECCION REGIONAL

COMANDO EN JEFE FUERZA ARMADA ARGENTINA

DEPTO DE ASISTENCIA TECNICA Y SISTEMAS

DEPTO DE CONSTRUCCION

DEPTO DE OPERACIONES Y SISTEMAS

DEPTO DE PLANEACION INDUSTRIAL

DEPTO DE MANTENIMIENTO

COMANDO EN JEFE FUERZA ARMADA ARGENTINA

COMANDO EN JEFE FUERZA ARMADA ARGENTINA

COMANDO EN JEFE FUERZA ARMADA ARGENTINA

DEPTO DE ASISTENCIA TECNICA Y SISTEMAS

DELEGACION EN BUENOS AIRES

DELEGACION EN ROSARIO

DELEGACION EN MENDOZA

DELEGACION EN SAN CARLOS

DELEGACION EN RIO NEGRO

DELEGACION EN SAN CARLOS

DELEGACION EN SAN CARLOS

DELEGACION EN SAN CARLOS

DELEGACION EN SAN CARLOS

Se destaca en el organigrama la importancia que tenía la Subdirección Financiera a la cual pertenecía el Centro de Cómputo.

El Centro de Cómputo fue uno de los instrumentos que más se enfatizó en el discurso ideológico, para garantizar la óptima operación del fondo. Se apuntaba insistentemente en la gran diversidad de funciones que se -- cumplían con los métodos cibernéticos reduciendo de esta manera el número de trabajos por hombre-tiempo y asegurando la imparcialidad en el --- otorgamiento de créditos.

Esta insistencia en la administración y operación del INFONAVIT, se enmarcaba dentro del objetivo general de Planeación el cual fue una de las -- pautas más importantes. Es significativo también dentro de esta misma - tónica, el tipo de personal contratado que tenía en su mayoría calificación profesional y que se ubicaba preferentemente en las Delegaciones Regionales. La necesidad de contar prioritariamente con todos los elemen-- tos determinó que el Instituto se excediera de su presupuesto autorizado, situación que se solucionó al permitir la Asamblea General que todos estos gastos se adicionaran al balance en cuenta en orden, para su poste-- rior recuperación.

Sobresale en el análisis la gran cantidad de convenios que se celebra-- ron con CONACYT, CFE, CIMASS, SOP, CONSASUPO, SHCP, SIC, SCT, STPS, SRH, SSA, SEP, etc. acción que se comprende si se le ubica dentro de la meta más amplia de "Planear" con el mínimo detalle la construcción masiva de vivienda, al interior de la cual cumplían un papel relevante las distintas instituciones que se encargarían de proporcionar sus servicios para la mejor marcha de los programas. La coordinación que el INFONAVIT te--



**CAPITULO III**

**METAS POLITICAS GENERALES**

## METAS POLITICAS GENERALES

Las metas políticas que le fueron asignadas al INFONAVIT reflejan la coyuntura política y económica en la cual surge, dado que éstas no se encuentran al margen de las contradicciones internas del sistema. En éstas se imprime el contenido de clase de cada uno de los agentes sociales participantes.

Las metas INFONAVIT fueron producto de una política de vivienda promovidas por un Estado burgués, por lo que encierran tres aspectos que deben diferenciarse, éstos se refieren a un contenido ideológico, un contenido real y una acción real. En este apartado se enunciarán los dos primeros, reservándose su desarrollo para futuros capítulos.

Al INFONAVIT se le concibió como el mecanismo más vigoroso creado hasta entonces en el país para resolver el problema habitacional de la fuerza del trabajo necesaria para el capital; además el nuevo organismo tripartita sería un instrumento eficaz para conciliar los intereses de las clases antagónicas y de esta manera apoyar la reproducción ampliada del régimen y del capital en su conjunto.

El Instituto debía cumplir con las siguientes metas, mismas que fueron agrupadas para su estudio en: I - Generales, II - Política Integral, III - Financiamiento, IV - Tierra, V - Producción, VI - Distribución y VII - Consumo.

### I.- GENERALES

1. Contribuir en forma cuantitativa a la solución del problema de la vivienda de los asalariados

México requería en 1970 de un elevado número de viviendas. Investigadores de la materia señalan que para ese entonces se tenía un déficit de 5.8 millones de unidades, considerando aquellas familias que carecían de vivienda, que tenían requerimientos por hacinamiento o que el estado de los materiales de construcción de su vivienda indicaba deterioro. Frente a esto, las estimaciones elaboradas por el Instituto señalan una demanda real (aquella con capacidad de pago) de 2.3 millones de viviendas con una tasa de incremento medio anual superior al 3%. Este déficit correspondía en un 36% al ámbito rural y en un 64% al urbano. Dada la existencia de otros organismos públicos abocados a aminorar la demanda de vivienda, se consideró que el IHFONAVIT, en cifras gruesas, debía enfrentarse al reto de generar mecanismos suficientes para atacar un déficit acumulado para 1970 de poco más de 800 mil unidades, abarcándose todos los tipos de demanda (vivienda nueva y en deterioro). A esta cifra se le añadió las 180 mil viviendas requeridas conforme al crecimiento demográfico. De esta forma, el número de viviendas que el Instituto debía construir al año era de 100 mil.

2. Reactivar la economía, ya que el programa masivo de vivienda tendría un efecto multiplicador de beneficios en gran parte de las ramas productivas de la economía

Los programas habitacionales tienen un efecto multiplicador al generar demanda de bienes terminados y semi-elaborados. Una proporción del cos -

to directo de la vivienda (entre 60 y 70 por ciento) se destinaría a la adquisición de materiales. Es decir, que de cada \$ 100.00 que se erogan en la construcción directa de una vivienda, \$ 65.00 se dedican a la compra de materiales que se producen fuera del ámbito de ésta. A su vez, las ramas económicas abastecedoras de materiales activarían la demanda de aquellos bienes y servicios necesarios para su funcionamiento. De esta forma, la producción de vivienda daría origen a gran cantidad de insumos y bienes que, a su vez, requerirían y consumirían otros bienes y servicios, -- creándose una cadena de demandas en todas las ramas económicas.

### 3. Contribuir a la generación de empleos a nivel nacional

Se consideró que la construcción masiva de vivienda promovida por el Instituto tendría una elevada capacidad para absorber mano de obra, sobre todo de personal no calificado que migra del campo a la ciudad, y daría en forma indirecta ocupación a un gran número de personas. Se calculaba que el país contaba en esos momentos con un desempleo del 46% entre la población económicamente activa y con 4.8 millones de subocupados. El INFONAVIT contribuiría con la creación de 180 a 200 mil empleos a nivel nacional (ocupación directa adicional).

Las metas antes señaladas no pueden ser analizadas al margen de los sectores que integran la formación social mexicana. A partir de una política de vivienda se legitimizó el Estado ante el conjunto de la sociedad, mientras que los dirigentes obreros lo hicieron frente a las bases sindicales. Con esta nueva política el Estado como mediador entre los agentes sociales y como apoderado de la clase dominante, garantizaría el bien común.

Se planteó que con la creación del INFONAVIT se disminuiría el déficit habitacional, se reactivaría la economía en su conjunto y se incorporaría - al empleo a un gran núcleo de población; pero en realidad con estas medidas el Estado actuaría como reproductor del sistema capitalista burgués, es decir, apoyaría el proceso de acumulación y reproducción del capital a través de avalar la reproducción de la fuerza de trabajo en torno a la escasez de la vivienda sólo de un reducido universo indispensable al capital, los asalariados.

## II.- Política Integral.

1.- Mantener un estrecho contacto con los organismos públicos a fin de cumplir con una política integrada de vivienda y desarrollo urbano en el marco de los planes nacionales y locales de desarrollo.

2.- Programar los recursos crediticios en base a las políticas de - población, asentamientos humanos y descentralización industrial con templados en el plan de desarrollo urbano.

3.- Programar las actividades institucionales en el marco de los -- lineamientos que establece el programa de reforma administrativo -- del sector público, consolidándose así la desconcentración administrativa.

Se le confiere al Estado un papel normativo y planificador entre las distintas instancias del sector público, sin embargo la racionalización de - los recursos presenta limitaciones dado que la planificación en un sistema capitalista dependiente tiene implícitas una serie de contradicciones.

Estas metas serán además desplazadas conforme al juego de intereses de -- las diferentes fracciones del capital terrateniente, financiero o indus-- trial de cada región en particular e incluso de los procesos sociales --- existentes.

### III.- Financiamiento.

- 1.- Establecer y operar un sistema financiero que permita el otorgamiento de créditos baratos y suficientes a los asalariados.
- 2.- Financiar el otorgamiento de créditos en base a un capital integrado por aportaciones patronales, aportaciones del Gobierno Federal y rendimiento de las inversiones.
- 3.- Extender la obligación de la aportación bimestral del 5% sobre el monto pagado por concepto salarial a todos los patronos y hacerla con un carácter permanente.
- 4.- Captar el mayor volumen de recursos a través de las aportaciones y la recuperación de los créditos concedidos, lo que requiere el registro, administración y control de la información de las aportaciones patronales en una cuenta de ahorro individual en favor de cada trabajador.
- 5.- Proporcionar al trabajado dos prestaciones básicas: Crédito Barato y suficiente para vivienda y el fondo de ahorro.
- 6.- Actuar como instrumento de servicio social al atender una necesidad prioritaria de los asalariados en base a la disposición constitu-

cional que cataloga las garantías sociales, en este sentido no se operara con fin de lucro ni se aplicaran altas tasas de rendimiento.

Con las metas políticas de financiamiento se generó inversión y se regularon los flujos de capital de circulación independiente del capital industrial para producir la vivienda. Este fondo se integró sin hacer uso --- prácticamente del presupuesto federal, puesto que los recursos se conformaron con la aportación patronal y la recuperación del capital. Sin embargo con el INFONAVIT se resolvió el problema de financiamiento de la vivienda por medio de un fondo de creciente acumulación, lo cual no significó que se atendiera la suficiente demanda ya que el problema de la vivienda radica en una situación estructural.

Para el sector empresarial la obligación de aportar por cada trabajador --- constituyó un instrumento valioso para nulificar las presiones ejercidas por la fuerza de trabajo respecto a reivindicaciones por vivienda, así como para evitar el incremento de los salarios. A fin de abolir la carga --- real que significaría la nueva aportación el sector empresarial va a ---- transferir su costo para comprobar que hubo un alza de costo de los precios del consumidor, que éste sea cubierto por el conjunto de la sociedad, bien a través de la vía de gastos de previsión social o de incrementos en los precios de los productos que elabora. Ver la proporción entre salario y producto, ver la participación de los salarios en el valor de la -- producción.

A pesar de que se le confirió a todas las empresas la obligación de aportar en forma permanente por cada trabajador se observa incongruencia dado que en una formación social capitalista dependiente existe la evasión fis-

cal de las diferentes fracciones del capital, comprobar con datos, ubicar cual es la realidad de las empresas mexicanas.

El que el capital empleado por el INFONAVIT se constituyera por un capital de circulación independiente que no tuviera como objetivo central el obtener altas tasas de ganancia, que sólo debía garantizar plusvalía a la fracción de la burguesía integrada a la industria de la construcción, y que únicamente sufriera de una merma a través de la devolución del fondo de ahorro, le garantizaba a la nueva institución al financiar vivienda a un costo acorde con la capacidad adquisitiva de los asalariados bajos.

#### IV.- Tierra.

1.- Formar una reserva territorial para asegurar la disponibilidad de predios adecuado en precios y calidad habitacional para la producción de programas de vivienda en el plazo medio (5 años) atenuando el impacto de medidas especulativas del libre mercado inmobiliario.

2.- Regular mediante el incremento de la oferta en el mercado local los valores de la tierra urbana especialmente de la destinada a vivienda de bajo costo, para contrarrestar el alza de valores que eventualmente se produzca por el incremento de la demanda introducida por la acción del INFONAVIT.

3.- Contribuir al desarrollo planeado y racional de las concentraciones urbanas del país. La incidencia de los programas INFONAVIT



en la trayectoria de las ciudades se llevaría a cabo conforme criterios emitidos por las autoridades locales y los representantes de la federación que actúan como sectores relacionados con la vivienda, de esta forma se ajustarán los proyectos de construcción a las necesidades locales.

4.- Localizar la reserva territorial en zonas ya integradas a los centros de población o que las tendencias de crecimiento urbano indiquen que están a punto de estarlo, además deben ubicarse cerca de los centros de trabajo.

5.- Seleccionar terrenos que colinden con área comunal, ejidal o predios del patrimonio nacional que podrían utilizarse en el futuro para la ejecución de programas habitacionales.

6.- Adquirir preferentemente terrenos no urbanizados para reducir su costo.

7.- Transferir ahorros en el renglón de tierra a otros insumos de la vivienda.

El que se haya incorporado dentro de las metas institucionales la adquisición de una reserva territorial le confirió al Instituto un instrumento indispensable para regular el costo del soporte físico sobre el que se asienta la mercancía vivienda. Sin embargo la apropiación de la renta del suelo va a responder al juego de intereses entre propietarios de capital inmobiliario local y su conciliación con el capital productivo. Por su parte el uso de ejidos también concilia intereses populares con el Estado ya que con la incorporación de éstos, el Estado desvía las presiones sociales provocadas en estas zonas por emigrantes rurales.

Una reserva territorial empleada a mediano plazo representará ahorro si se considera el incremento que sufre este insumo en el mercado libre de la renta del suelo. Respecto al traslado de la plusvalía de la tierra empleada por el INFONAVIT a áreas de beneficio común no se podrá respetar fielmente debido a la alta monopolización de la tierra por parte de los propietarios terratenientes.

El conferir al Instituto el papel de regulador del crecimiento de las -- concentraciones urbanas es inoperante ante el hecho de que la distribución de la población en el territorio está condicionada primordialmente por la inversión y la ubicación que del capital hacen los distintos agentes sociales.

La meta que contempla la adquisición de terrenos no urbanizados para abatir costos entra en contradicción con la que se refiere a la transferencia del ahorro en tierra a la vivienda, dado que las autoridades locales no disponen de capacidad económica y/o administrativa para cumplir con su obligación de proporcionar servicios. De esta forma este ahorro se traslada al costo de urbanización y de infraestructura.

El criterio de selección de terrenos es incompetible con el de costos, debido a la dificultad de adquirir terrenos ejidales, baratos, con servicios y cercanos a los centros de trabajo.

#### V.- Producción.

1.- Estimular el mercado y crear mayor oferta en el otorgamiento de créditos para la adquisición de viviendas.

2.- Facilitar a los trabajadores una morada digna que constituya -

el marco espacial adecuado para la superación integral de su familia, y así contribuir al fortalecimiento del bienestar colectivo de la sociedad.

3.- Considerar la vivienda no como mera construcción de casas aisladas, sino como la realización íntegra de un medio ambiente que contempla la vivienda, la recreación, el transporte, la educación y el trabajo.

4.- Normar el diseño urbano y de edificación en base a necesidades, preferencias y costumbres de los habitantes de cada localidad, adecuando los diseños y materiales de construcción a las necesidades climáticas locales. De esta forma se conjugaran los criterios técnicos de grupos multidisciplinarios y de los futuros usuarios.

5.- Propiciar en los conjuntos habitacionales la convivencia de diferentes estratos socio-económicos; esta mezcla social se reflejara tanto en las áreas comunes como en los tipos de vivienda.

6.- Disminuir la densidad de población en las unidades INFONAVIT -- respecto a la de otros conjuntos del país a fin de evitar que se generen graves conflictos sociales derivados del hacinamiento y el -- elevado número de viviendas por hectárea.

7.- Contribuir con la ubicación y desarrollo de los conjuntos de vivienda a que se establezca un equilibrio entre las áreas urbanizadas y los espacios libres dentro del tejido urbano.

8.- Buscar que los conjuntos sean congruentes con la escala del desarrollo urbano de la comunidad.

9.- Considerar que los conjuntos de vivienda contemplen desde su -- planteamiento una estrategia de desarrollo que permita adaptarlos y modificarlos para diferentes condiciones de uso.

10.- Contratar los mejores proyectistas y seleccionar los mejores - constructores de cada localidad o región.

11.- Dispersar la contratación de obra entre el mayor número de em- presas constructoras, dar preferencia a empresas locales o regiona- les y fortalecer las medianas y pequeñas.

12.- Utilizar sistemas constructivos y materiales que coadyuven al abaratamiento de la vivienda.

13.- Crear una tecnología institucional para el mejor desarrollo de los programas de construcción en base a experiencias generadas en - las acciones institucionales.

14.- Garantizar la continuidad de los programas de construcción me- diante una planeación a nivel nacional y regional del consumo de ma- teriales, bajo estricto control de calidad y estabilidad en los pre- cios de adquisición.

15.- Establecer y optimizar los procedimientos constructivos, el di seño, de proyecto, de urbanización y de edificación a través de la racionalización y estandarización de la producción de los proveedo- res de materiales y contratistas del Instituto.

Las condiciones indispensables para llevar a cabo el proceso productivo - de una vivienda son la fuerza de trabajo y los materiales de construcción.

Para que el Instituto construyera masivamente a nivel nacional debía contrólar un proceso de producción en el que intervienen agentes sociales cuyos intereses se contraponen, entre éstos se encuentran los de la indus-  
tria de los materiales de construcción, los constructores, los diseñado-  
res, los técnicos. La industria de los materiales claves ha sido apropia-  
da por monopolios capitalistas quienes imprimirán al costo de esta mercan-  
cía la amortización de su capital invertido y la tasa de ganancia, aunado  
a estos, se encuentra el capital invertido por la fracción que realiza la  
comercialización y su respectiva ganancia.

Plantearle a la nueva institución de vivienda que estimulara el mercado y  
que controlara los costos de los materiales a través de la planificación  
y continuidad de sus programas constructivos condujo a que se insertara la  
oferta de vivienda en el libre juego de la empresa capitalista, garantizán  
dole a la fracción del capital organizado alrededor de la industria de la  
construcción una masa considerable de capital de circulación. Situación  
que ofreció a esta fracción del capital una participación con incidencia -  
en el PIB y altas tasas de ganancia.

Dado que es el sistema de producción de vivienda el que determina el pro-  
ducto final y que el INFONAVIT no contó con los instrumentos necesarios -  
para controlar el proceso productivo se nulificó la creación de una ofer-  
ta adecuada a la demanda de los trabajadores de bajos ingresos. Además, -  
hubo incongruencia en el planteamiento de que se lanzara un programa masi  
vo a nivel nacional, cuando no había en todas las localidades una capaci-  
dad económica instalada.

El criterio de contratación señala que se contrate para la realización de

las obras empresas con solvencia y capacidad económica, asimismo que se estimule con la acción institucional la operación de medianas y pequeñas constructoras, quienes frente a la capacidad de las grandes corporaciones no presentan competitividad. Esta situación se reproduce para el caso de -- los diseñadores.

Es inherente al proceso productivo de la vivienda en un sistema capitalista dependiente la elevada tasa de explotación de la fuerza de trabajo no calificada para así mantener una baja composición del capital. El plan--tear que el INFONAVIT emplee sistemas constructivos que permiten la modulación de los elementos a fin de abatir los costos entra en desacuerdo -- con la política de creación de empleos y con los intereses de los secto--res de capital que forzosamente intervienen en su producción.

Los costos son los que determinan las dimensiones de la vivienda lo que -- convierte en inoperante la tesis institucional de que esta se adecuará a las necesidades y preferencias de los consumidores. De igual forma el -- criterio de que la vivienda consiste además en el contexto urbano circun--dante repercute en el costo de la unidad.

El criterio de reducir la densidad en los conjuntos habitacionales se con--trapone a la política institucional de adquisición de tierra.

## VI.- Distribución.

1.- Distribuir los recursos por Línea de Crédito conforme a la deman--da expresada por los derechohabientes y en base a las reglas fijadas por la Asamblea General y el H. Consejo de Administración.

2.- Asignar el financiamiento del Instituto conforme a criterios de equidad y su adecuada distribución entre las distintas regiones.

Se decidió otorgar créditos en todas las entidades federativas conforme a un criterio redistributivo regional que buscaba desenfatar la participación del Distrito Federal en la inversión. La asignación comprendería toda la República, cada región incluiría las entidades completas las regiones serían reducidas en número y las cantidades a invertir se determinarían conforme a la demanda y necesidad de vivienda, factibilidad y monto de las aportaciones de los trabajadores inscritos.

3.- Otorgar los créditos en base a la igualdad de derechos que la Ley concede a todos los derechohabientes.

No se discriminará al trabajador en función de la importancia económica y ubicación geográfica de la empresa o patrón al que preste sus servicios, de igual manera se les tratará con equidad independientemente de su afiliación sindical.

4.- Considerar para el otorgamiento de créditos a nivel de ingresos de los trabajadores, dando prioridad a los que tengan menores recursos y una mayor carencia de vivienda.

La distribución de recursos por línea de crédito no correspondió a la demanda sino a la necesidad que tenía el Estado burgués de legitimar su acción ante la sociedad creando masivamente oferta de vivienda y reactivando la economía.

La asignación de los recursos por localidad debía adecuarse al criterio de equidad, planteamiento que entraba en contradicción con la localización altamente concentrada de las industrias sobre el territorio nacional. El origen y monto de las aportaciones necesariamente tiene que corresponder a este desarrollo industrial que generó una urbanización desigual en el país.

El Estado con esta política de vivienda favorecerá en términos del desarrollo dominante a aquellos sectores estratégicos de la fuerza de trabajo. La distribución de los créditos se ajustará a la equidad que le confiere la Ley a los asalariados, sino a las presiones que ejerzan los representantes obreros y empresariales beneficiándose los trabajadores de las industrias más dinámicas del país.

La importancia de la distribución conforme a la central sindical no es factible dada la fuerza e intereses de las centrales obreras que están representadas en el INFONAVIT, frente a derechohabientes que carecen de poder político.

#### VII.- Consumo.

- 1.- Impulsar la integración social de los habitantes de los conjuntos habitacionales, así como el desarrollo autónomo de la comunidad.
- 2.- Apoyar a los trabajadores para el logro de un adecuado uso y mantenimiento de la vivienda y sus servicios.
- 3.- Orientar al trabajador para que sean estos quienes administren los conjuntos habitacionales.



4.- Transmitir al derechohabiente en forma inmediata la propiedad - del inmueble financiado por la Institución.

A través de la mercancía-vivienda proporcionada al derechohabiente se re producirá la ideología dominante del sistema, haciéndole adoptar como su yas las necesidades de la clase burguesa e imponiéndole el mode de empleo de ésta. En este sentido la publicidad contribuye a formar en el consumi dor una imagen del producto que corresponderá a los intereses de los agen tes sociales que intervienen en el proceso productivo.

El Instituto plantea que apoyará el uso adecuado del inmueble siendo que la relación entre la composición socio-económica de la familia y las ca-- racterísticas físicas de la vivienda son los elementos que adecúan su pos terior forma de uso. Es decir, que la vivienda llega al consumidor bajo una forma predeterminada por un diseñador, por los costos, no necesaria-- mente correspondiendo a los requerimientos del usuario.

Al señalarle la obligación de transmitir en propiedad la vivienda el Esta do reproduce la forma de apropiación que apoya al sistema capitalista. La escrituración y titulación de la vivienda no se inserta en una adecuada in-- fraestructura que evite la deficiencia burocrática que se presenta común-- mente en estos tipos de trámites.

**CAPITULO IV: ACCION REAL, EL FINANCIAMIENTO**

## Acción Real: El Financiamiento

### 1. Origen de los fondos

Los obstáculos financieros que se habían evidenciado en la práctica para solucionar el problema de la vivienda de los trabajadores eran:

- 1) La imposibilidad por parte de éstos, dada su insolvencia financiera, de pagar los enganches exigidos por el capital inmobiliario (instituciones financieras, capitalistas privados, constructoras, etc.)
- 2) Las altas tasas de interés que el capitalista determinaba para pagar la renta del capital invertido y su tasa media de ganancia, disminuyendo los efectos adversos de la lenta rotación de capital que se da en el proceso productivo de la vivienda.
- 3) Otro de los inconvenientes era el plazo de amortización que es inversamente proporcional a la renta, o sea que a mayor plazo, menor renta en igualdad de crédito y tasa de interés. Sin embargo, si el capitalista no recuperaba rápidamente con la tasa de interés el capital invertido, reducía el plazo de pago para agilizar precisamente la rotación del capital.

Estas variables que constituyen el valor financiero de la vivienda necesitaban modificarse para permitir el acceso a una habitación adecuada a la masa trabajadora. En otras palabras, era necesario incidir en el proceso de transformación del dinero en mercancía. (D-M)

Para remover estos obstáculos y producir masivamente la vivienda requerida, se necesitaba que el capital a invertir no estuviera limitado ni a presupuestos determinados por financiamiento interno (ya fuera privado u oficial), ni a financiamientos externos.

El sistema de financiamiento presupuestal no era la solución, ya que las fuentes de financiamiento estatales, dada la crisis coyuntural de ese momento, no podían desviar el volumen de recursos requerido para combatir el déficit de vivienda del país.

Por otra parte, la Banca que en el pasado no había invertido en este renglón, no lo haría ahora si no se le garantizaba la puntual recuperación de los créditos más su tasa de ganancia.

El financiamiento externo necesitaba tiempo y negociación, situación que retardaría el proceso productivo e incrementaría el descontento de las bases obreras, amén de endeu-

dar al país, ya de por sí endeudado.

De ahí que la solución planteada y aprobada por los tres sectores fuera que el patrimonio del fondo se constituyera con la aportación patronal de 5% por cada uno de los trabajadores.

Constituido como un fondo revolvente, es decir, como un capital acumulado periódico y creciente que debería financiar cooperativamente a todos y cada uno de los derechohabientes, el Infonavit empezó a funcionar como un organismo diferente a los previamente instaurados para resolver el problema de la vivienda.

El fondo revolvente, se argumentaba, era la mejor solución dada su independencia financiera y su no supeditación a presupuestos, operaciones pasivas, tasas de interés, etc. Además de antiinflacionario, ya que las aportaciones se incrementarían de acuerdo a los aumentos salariales propuestos: (ver Gráfico I y II). En conclusión, en la ola de inflación, el sistema iría abaratando los costos de las viviendas (por el porcentaje de interés y los plazos) y asegurando ingresos futuros que permitirían planificar la política de inversión.

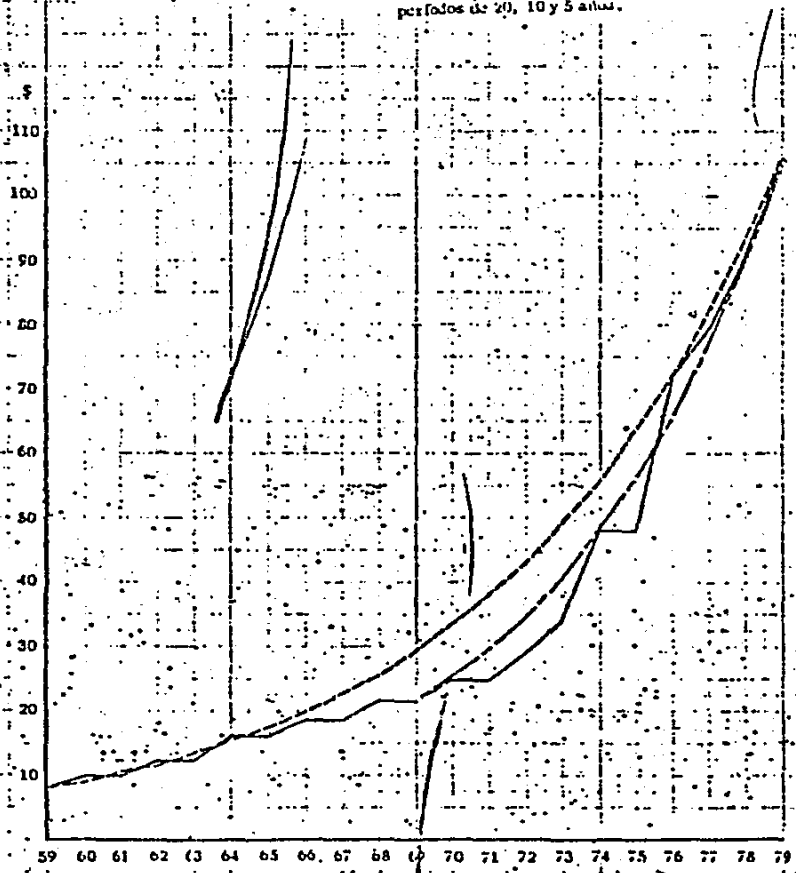
Sin embargo, aunque el sistema financiero propuesto salvaba algunos de los cuellos de botella a los que se habían enfrentado anteriores programas, presentaba también contra-

RESERVA  
SALIAL

MAYO

GRAFICO 1

Variación de los Salarios Mínimos diarios (Promedio para la República), para los años que se indican. Las líneas punteadas indican los valores correspondientes para una tasa creciente media para los períodos de 20, 10 y 5 años.



Año	Salario mínimo Diario
1959	8.13
1960	9.89
1961	9.69
1962	12.44
1963	12.44
1964	16.00
1965	16.00
1966	18.69
1967	18.69
1968	21.58
1969	21.58
1970	24.91
1971	24.91
1972	29.29
1973	34.56
1974	45.01
1975	45.01
1976	72.13
1977	79.37
1978	90.55
1979	105.30

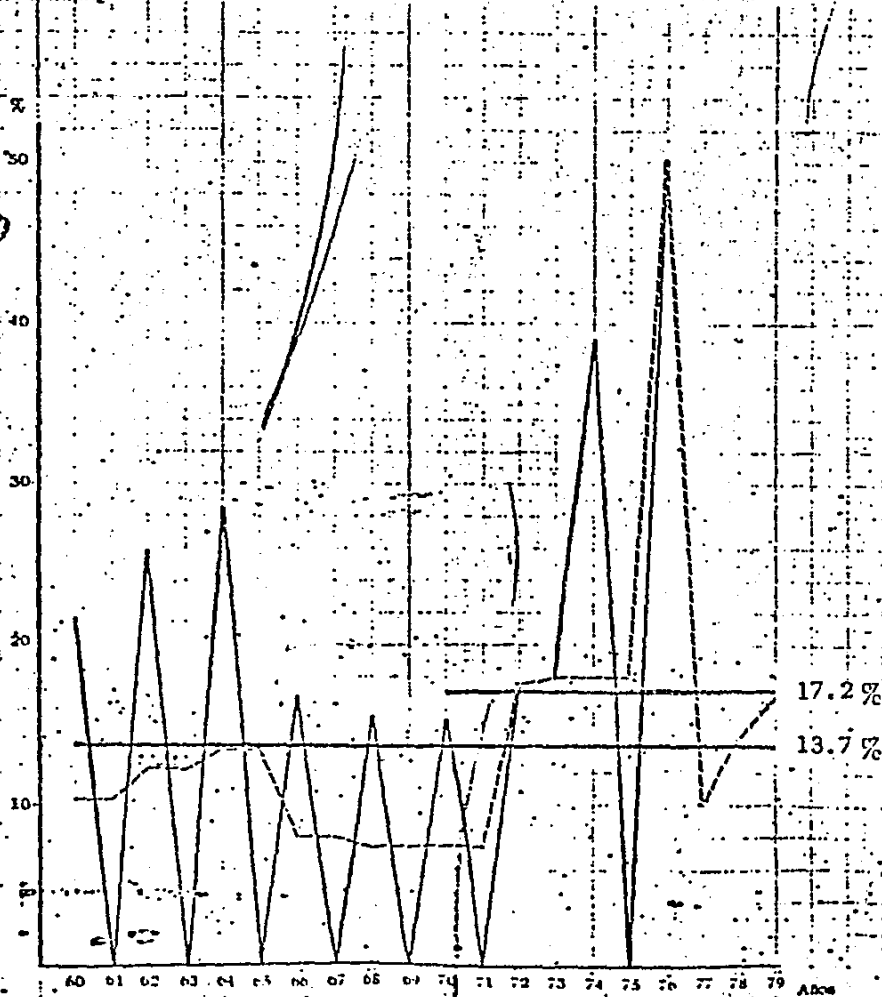
— Salario mínimo diario  
 - - - Salario mínimo diario correspondiente a la tasa de 13.7% anual en los últimos 20 años  
 . . . Salario mínimo diario correspondiente a la tasa de 17.2% en los últimos 10 y 5 años

ASESORIA  
ACTUARIAL.

MAYO, 1979

## GRAFICO II

Gráfico de las Tasa bianuales y anuales de incremento de los Salarios Mínimos para los últimos 20 años (1960-1979); para los últimos 10 (1970-1979) y para los últimos 5 años (1975-1979)



Año	Tasa bi-anual de incremento	Tasa anual de incremento
1960	21.6	16.3
1961	0.0	10.3
1962	25.8	12.2
1963	0.0	12.2
1964	28.6	13.4
1965	0.0	13.4
1966	16.8	8.1
1967	0.0	8.1
1968	15.5	7.5
1969	0.0	7.5
1970	15.4	7.4
1971	0.0	7.4
1972	17.6	17.6
1973	18.0	14.6
1974	39.0	17.6
1975	0.0	17.9
1976	29.2	20.2
1977	10.0	10.6
1978	14.1	14.1
1979	16.8	16.8

## Referencias:

- Tasa Bianuales
- Tasa Anuales
- Tasa promedio para 20 años, 10% Saltes

dicciones.

En primera instancia, se hacía patente que las aportaciones para la acumulación de capital no iban a ser a costa de la patronal. Esta las traspasaría, vía incremento de precios o vía deducción de impuestos.

En el primer caso, el empresario traspasa parte del salario no pagado, la aportación (plusvalía) a los consumidores, y dado que la clase trabajadora constituye la mayoría de la población, es ésta la que se estaría autofinanciando solidariamente en el fondo revolvente.

En el otro caso, la misma ley apoyaba tal maniobra, al señalar que la aportaciones serían consideradas gastos de previsión social en la declaración del Impuesto sobre la Renta.

En las economías capitalistas dependientes, como la mexicana, particularmente en períodos de crisis, el mantenimiento de la tasa de ganancia determina que el peso de ésta recaiga sobre los trabajadores a través del congelamiento de salarios o su nulo crecimiento, creando así condiciones de sobreexplotación para sectores importantes del proletariado. Por lo tanto, las condiciones necesarias para la reproducción de la fuerza de trabajo son escatimadas al tra-



bajador (vivienda, salud y en las crisis agudas ni siquiera se cubre la necesidad total de alimentación). Cuando el trabajador, merced a su movilización y lucha presiona y hace patente la agudización del problema que amenaza ya la reproducción misma de la fuerza de trabajo en su conjunto, la clase dominante determina proporcionar este tipo de prestaciones, pero sin afectar su propia tasa de ganancia.

En el caso mexicano esto se ejemplifica con la cuota empresarial al Seguro Social y más recientemente con la aportación obligatoria al Infonavit.

El Estado por su parte prometió cooperar a la creación del fondo con aportaciones en numerario y a través de servicios y subsidios.

En principio aportó 200 millones de pesos como adelanto de los 2,000 millones que daría posteriormente.

Otras fuentes de financiamiento serían los bienes y derechos que se adquirieran por cualquier título y los rendimientos que diera la inversión de todos estos recursos.

CUADRO NO. III.

ORIGEN DE LOS RECURSOS

(Miles de Pesos)

1. APORTACIONES PATRONALES DEL 5% 1/

<u>AÑO</u>	<u>DEPOSITOS</u>	<u>%</u>	<u>% INCREMENTO</u>
1972	1,446,294	6.63	
1973	3,376,646	15.47	
1974	4,296,049	19.69	
1975	5,524,894	25.32	
1976	7,177,195	32.89	
Total:	21,821,078	100.00	

2. APORTACIONES DEL GOBIERNO FEDERAL

200,000.00

3. COOPERACION DE LA S.H.C.P. 2/

2,690

1/ Cuadro de Aportaciones por entidad federativa y año 1976 (1972 a 1975) Depto. de Aportaciones

2/ Cooperación a los diversos gastos de puesta en marcha de las tareas del Infonavit.

Como se observa en el cuadro, los recursos provinieron mayoritariamente de las aportaciones patronales, que se incrementaron sucesivamente en los 4 años del período debido a una mayor inscripción de trabajadores, al aumento de salarios y posiblemente a una mejor recaudación fiscal.

Los 1,800 millones restantes del Gobierno Federal no ingresaron en ese sexenio al fondo, ya que el Estado los desvió a otros fines.

Con respecto a los otros rubros de financiamiento, éstos se localizan en los Balances Generales por año (Apéndice ) y se resumen en el Cuadro No. IV

CUADRO NO. IV

ANALISIS DE LOS BALANCES GENERALES DEL INFONAVIT 1/

1. Existencia en caja y bancos e inversiones en valores (activo)	5,569,710
2. Deudores diversos (activo)	4,229,636
3. Muebles e inmuebles (activo)	645,755
4. Cargos diferidos (activo)	99,867
5. Fondo de ahorro de los trabajadores (pasivo)	45,097,666
6. Acreedores diversos (pasivo)	1,947,121
7. Fondo de garantía (pasivo)	658,364
8. Reserva para devolver del fondo de ahorro de los trabajadores	824,267
9. Reserva para autoseguro (pasivo)	94,827
10. Provisión para gastos de titulación (pasivo)	493,673
11. Patrimonio, remanentes y resultados de ejercicios (pasivo)	701,233

1/ Datos tomados de los Balances Generales por años (Apéndice )

Ahora bien, en el estudio de las aportaciones a nivel nacional por estado y año (Cuadro No. ) se pueden apreciar las notables desproporciones existentes entre los grandes conglomerados, principalmente en el D.F. y los demás estados del país: mientras que en el D.F. se recaudó el 43.85% de las aportaciones, en la mayoría de los estados este porcentaje no alcanzó ni siquiera el 5%. Situación entendible si se toma en cuenta el rápido proceso de concentración monopólica de la producción industrial en las últimas décadas, que se hizo extensivo también a otros sectores de la actividad económica, tales como el intercambio comercial y los servicios y a su correlato, la concentración de la fuerza de trabajo que debido a la anarquía del crecimiento urbano y a la escasez de sus ingresos vive en condiciones precarias, en los límites de subsistencia.

En el análisis a detalle de las aportaciones por año, destaca que el Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Veracruz, Baja California Norte, Chihuahua, Puebla, Sonora y Tamaulipas fueron las localidades que más recursos aportaron al fondo, por ser las más industrializadas del país o porque algún recurso, por ejemplo el petróleo en Veracruz y Tamaulipas, predominaba en ellas.

Del otro lado de la moneda, las localidades de Quintana Roo, Tlaxcala, Campeche, Zacatecas, Tabasco y Oaxaca recau-

daron mínimamente para el Instituto por ser las menos industrializadas (el caso de Tabasco cambió radicalmente en el siguiente sexenio), y en algunas de ellas, como Oaxaca y Tlaxcala por tener actividades predominantemente agrícolas en donde existe una gran evasión empresarial en el cumplimiento de los derechos de los trabajadores.

Todas las aportaciones patronales conforme al Artículo 35 de la Ley, constituyen depósitos sin causa de intereses a favor de los trabajadores. Por lo que el fondo revolvente se asegura constantemente el incremento de su volumen.

Esta medida perjudica a aquellos trabajadores que no han logrado a través de los años obtener un crédito (el 90%) y a los que su patrón les deposita en el fondo una parte de su salario que no les da ningún rendimiento. De ahí que la gran mayoría financie a un porcentaje pequeñísimo, menos del 5%, para obtener su vivienda.

#### 1.1 Recuperación de créditos

Una de las principales premisas del fondo revolvente es la recuperación de la inversión para seguir financiando a otros sujetos. Debido a que gran parte del esfuerzo se orientó en esos primeros años a la producción por ser la tarea primordial, la recuperación fue muy pequeña; ésta solo re-

presentó el 1.87% de la inversión total.

También se registraron desfases en la recuperación debido a retrasos en la actualización de la Cuenta Individual, es decir el registro que se llevaría por cada trabajador y en donde se anotarían su monto de aportación y sus pagos, en el caso de haber recibido un crédito.

Otra de las medidas tomadas en ese período para asegurar la aportación de los trabajadores, fue la continuación voluntaria dentro del régimen Infonavit en los casos en que el obrero o empleado dejara de prestar sus servicios a alguna empresa.

## 1.2 Comparación del Sistema Financiero Infonavit con otros sistemas financieros

La adecuación del financiamiento Infonavit a la demanda de trabajadores de bajos recursos fue posible gracias a que el sistema incidió en el % de amortización, en el % de interés en el plazo de pago y en la nulidad del enganche.

El Infonavit otorga créditos para vivienda a una tasa de interés del 4% anual, sobre saldos insolutos, sin enganche. ya que este se cubre con el 40% que el trabajador tiene aportado en su favor en el fondo y los plazos de amortización van de 10 a 20 años.

CUADRO NO. V  
RECUPERACION DE CREDITOS

Al 31 de diciembre de 1976

<u>Año</u>	<u>Miles de Pesos</u>	
1973	3.5	
1974	3,960.7	
1975	49,008.5	
1976	179,000.0	<u>1/</u>
Total:	231,972.7	= 1.87

1/ Cifra estimada para los bimestres Sept.-Oct., Nov.-  
Dic.

Fuente: Subdirección Financiera, Depto. de Aportaciones  
Primeros Pasos. Infonavit



El porcentaje de descuento mensual para el pago de vivienda es de 14% para salarios de 1 a 2.5 veces el salario mínimo y 18% para aquellos de 2.5 veces el salario mínimo en adelante; además, el 40% de las aportaciones patronales a su favor se dedicarán al pago del crédito; estas condiciones de crédito obviamente tienen ventajas sobre los otros sistemas de crédito en el precio final de la vivienda. Respecto a lo anterior tomaremos como ejemplo las repercusiones en el precio final de venta de una vivienda de \$200,000.00 con el sistema Infonavit, el Programa Financiero de Vivienda y el mercado libre.

CUADRO NO. VI

	INFONAVIT	P.F.V. 10% a 15 años	MERCADO LIBRE 14% a 10 años
1. Precio de venta de la vivienda	\$ 200,000.00	\$ 200,000.00	\$ 200,000.00
2. Pago inicial (enganche)		40,000.00	40,000.00
3. Monto del crédito	200,000.00	160,000.00	160,000.00
4. Precio de amortización	294,327.00	315,537.00	306,742.00
5. Monto de intereses pagados (4 - 3)	94,327.00	155,537.00	146,742.00
6. Precio final de la vivienda (4+2)	294,327.00	355,537.00	346,742.00
7. Participación de los intereses en el precio final (100 x 5/6)	32%	44%	42%
8. Relación de los intereses con el precio de venta (100 x 5/6)	47%	78%	78%

Fuente: Universidad Autónoma Metropolitana Pág. 123

Como puede observarse, hay una notable reducción del porcentaje de interés pagado al Infonavit en relación a la P.F.V. y al mercado libre.

En relación con otros sistemas implementados por el Estado en ese período, el resultado es el siguiente:

CUADRO NO. VII

	<u>Infonavit</u>	<u>P.F.V.</u>	<u>P. Pie de casa DDF</u>	<u>P. Viv. de interés popular DDF</u>
Precio de venta	100,000.00 270,000.00	40,000.00 180,000.00	20,000.00 y 40,000.00	
Enganche		10%		
Interés	4%	9%	10%	6%
Amortización mensual	14% 18%	25%		
Dimensiones		55 y 95 m <sup>2</sup>	20 m <sup>2</sup>	

Fuente: Subdirección Financiera. Primeros Pasos. Infonavit

Con el sistema financiero del Infonavit cada trabajador tiene su fondo de ahorro creado por las aportaciones a su favor, el cual se destinaría a pagar su crédito, si lo recibió (40% inicial de enganche y 40% para amortización, el 60% restante serviría para constituir un nuevo fondo en su favor) o podría ser recuperado en caso de suspensión de la relación laboral o después de 10 años de afiliación al Infonavit.80/

Dentro de la ley se prevee la existencia de un seguro que protegería incondicionalmente al trabajador y a su familia del pago de la vivienda en los casos de incapacidad permanente o muerte.

El plazo de pago de la vivienda Infonavit se reduce al estipular la ley que éste sea un porcentaje fijo del salario el cual estará sujeto a incrementos anuales. Sin embargo, aunque se demuestra en este apartado que las condiciones crediticias del Instituto se incidieron de manera determinante en la adecuación a una demanda de asalariados de bajos ingresos, el Infonavit no tuvo el mismo éxito en controlar las condiciones financieras de la oferta, es decir, en manejar los precios finales de venta a pesar de haber intervenido como promotor activo de la vivienda en sus orígenes.

La vivienda producida por el Infonavit, como cualquier mer-

cancia estuvo sujeta a las leyes que rigen el precio final de cualquier producto industrial.

Aquí surge una tremenda contradicción, pues a pesar de ser un capital no lucrativo y que crediticiamente cumplió con todas las condiciones pertinentes, no pudo sustraerse a los intereses del mercado. Es patético comprobar que a pesar de las declaraciones de todos los sectores interesados respecto al papel antiinflacionario del Infonavit, todavía éste no empezaba a construir, cuando ya se habían disparado los precios de los insumos de la construcción, principalmente del cemento y del acero, y los de la tierra.

Aquí se evidencia una vez más, que el Estado en su papel de mitigador de las contradicciones urbanas y de proveedor de las condiciones generales de la producción (reproducción de fuerza de trabajo y por ende vivienda), y de los medios de consumo colectivo (en infraestructura y servicios) se mueve en los límites que le impone la misma matriz del modo de producción capitalista, que genera las contradicciones a las cuales debe corresponder con su acción.

Si su función es la de paliar los efectos negativos de la desigual distribución del ingreso y la de asegurar, aunque

sea mínimamente, la reproducción de la fuerza de trabajo en su conjunto, frente a ella se levanta la libertad inviolable de los propietarios capitalistas individuales, los cuales lucharán permanentemente por asegurar e incrementar su tasa de ganancia a través de las acciones que el Estado ejecute en cualquier campo.

Otro obstáculo es la fusión del capital financiero nacional y foráneo, que es el hegemónico en la escena económica y política y que pasa a convertirse en la fracción del capital dominante en la actividad de la construcción por la vía del control del financiamiento o la promoción directa de la construcción de vivienda y otros objetos urbanos, lo cual frena la acción racionalizadora del mercado del suelo urbano e intervención del Estado en el campo de la producción de vivienda.

## 2. Empresas y trabajadores afiliados

Al terminar el período sexenal que abarcó de 1970 a 1976, el Infonavit tenía aproximadamente 4 millones de derechohabientes, localizados en 240,000 empresas.

CUADRO NO. VIII  
EMPRESAS INSCRITAS POR NUMERO  
DE TRABAJADORES

Al 30 de noviembre de 1976

<u>No. de trabajadores por empresa</u>	<u>No. de Empresas</u>	<u>%</u>
1 - 10	187.473	78
11 - 50	38.456	16
51 - 100	7.195	3
101 o más	7.226	3
Total	240.356	100

Fuente: Subdirección Financiera. Depto. de Aportaciones  
Primeros Pasos. Infonavit Pág. 143

Al observar el cuadro se aprecia que el mayor porcentaje de empresas se localizaba en aquellas que fluctuaban entre 1 y 10 trabajadores, pero si multiplicamos el número de empresas por el rango menor de trabajadores se obtienen los siguientes resultados:

CUADRO NO. IX

No. de Empresas	No. de Trabajadores Rango menor	Total	%
187,473	1	187,473	10.98
38,456	11	423,016	24.78
7,195	51	366,945	21.49
7,226	101	719,826	42.75
		<u>1,707,260</u>	<u>100.00</u>

De aquí resalta que el mayor porcentaje (42.75%) laboraba en empresas de más de 100 trabajadores y sólo un 10.98% en empresas pequeñas.

Estos resultados concuerdan con la estructura productiva del país, en donde existen un gran número de centros de trabajo, como por ejemplo, pequeñas fábricas artesanales que carecen de procesos de automatización, lo que las obliga a contratar la fuerza de trabajo necesaria. Pero por la misma magnitud de su exiguo capital, ésta nunca rebasa determinados límites. También está el sector comercio y servicios, que presenta la misma situación, por ejemplo, 100 tiendas de abarrotes no llegan a sumar el número de empleados que labora en un gran centro comercial.

La tendencia a la concentración de capital, de tecnología y de fuerza de trabajo es claramente visible en la fase actual del capitalismo monopolístico.



Otro problema es la evasión fiscal de las empresas que se presenta con más frecuencia en los pequeños negocios, debido a su dispersión y a su continua movilización. Obviamente, los trabajadores de estos negocios son doblemente explotados, por la falta de prestaciones sociales (salud, vivienda, etc.) y por lo exiguo de sus ingresos.

En relación al giro económico en que laboran los trabajadores y a su salario se muestran los siguientes cuadros:

CUADRO NO. X

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE TRABAJADORES INSCRITOS POR GIRO ECONOMICO

Al 30 de noviembre de 1976

<u>Giro económico</u>	<u>%</u>
Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Pesca	4.98
Industrias Extractivas	1.64
Industrias de Transformación	36.91
Construcción	12.76
Electricidad	0.80
Comercio	19.94
Transportes	2.56
Servicios	20.41
Total:	<u>100.00</u>

Fuente: Subdirección Financiera, Depto. de Aportaciones, Primeros Pasos I. Infonavit, una nueva institución de la República, 1972-1976

CUADRO NO. XI

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE TRABAJADORES INSCRITOS POR  
RANGO DE SALARIO MENSUAL

Al 30 de noviembre de 1976

<u>Rango de Salario</u>	<u>%</u>
0.01 - 1.000.00	37.24
1.000.01 2.000.00	42.28
2.000.01 3.000.00	11.49
3.000.01 4.000.00	3.61
4.000.01 5.000.00	1.71
5.000.01 6.000.00	1.01
6.000.01 7.000.00	0.65
7.000.01 8.000.00	0.47
8.000.01 9.000.00	0.33
9.000.01 10.000.00	0.28
10.000.01 11.000.00	0.20
11.000.01 12.000.00	0.21
12.000.01 13.000.00	0.13
13.000.01	0.38
<b>Total:</b>	<u>100.00</u> =====

En el primer cuadro destaca que el 36.91% de los derecho-  
habientes Infonavit laboran en la Industria de la Trans-

formación, un 20.41% en los servicios, un 19.94% en el comercio seguido por un 12.76% en la construcción y 4.98%, 2.56%, 1.64% y 0.80% en agricultura, transportes, industrias extractivas y electricidad, respectivamente.

En la Industria de la Transformación y en las llamadas actividades terciarias (comercio y servicios) se concentra el 77.26% de los trabajadores.

El 79.52% de los derechohabientes ganaba menos de \$2.000.00 mensuales y sólo el 20.48% restante percibía de \$2.000.00 en adelante.

Esta información nos demuestra claramente la situación de la clase trabajadora demandante y su imposibilidad de acceder al mercado normal de vivienda.

El mismo proceso de concentración que se dio en la aportación se presentaba en la demanda.

Los estados de México, Jalisco, Nuevo León y el Distrito Federal acumulaban al 63.13% de la demanda atendible.

CUADRO NO. XII

RELACION DE APORTANTES DEMANDA-INVERSION

	<u>Aportación</u>	<u>Demanda</u>	<u>Inversión</u>
D.F.	43.85	42.22	29.50
Edo. de Méx.	10.00	8.70	12.32
Nvo. León	6.64	6.52	7.16
Jalisco	6.09	5.69	7.76
Veracruz	3.51	3.10	2.76
B.C.N.	2.87	2.27	4.18
Sonora	2.77	2.52	2.86
Chihuahua	2.54	3.61	4.50
Puebla	2.43	2.21	4.28
Coahuila	2.32	3.10	2.24
Tamaulipas	2.17	2.61	3.42
Guanajuato	1.93	2.90	2.00
Sinaloa	1.74	2.00	2.09
Michoacán	1.26	1.19	1.50
Hidalgo	1.26	0.85	1.35
Guerrero	1.10	1.18	2.27
S.L.P.	0.93	1.20	1.27
Yucatán	0.90	1.03	0.80
Querétaro	0.83	0.95	0.77
Morales	0.82	0.84	1.26
Durango	0.62	0.86	0.86

<u>Aportación</u>		<u>Demanda</u>	<u>Inversión</u>
Chiapas	0.49	0.66	0.30
Aguascalientes	0.42	0.75	0.73
Nayarit	0.41	0.38	0.32
Oaxaca	0.37	0.60	0.70
Tabasco	0.35	0.43	0.56
Zacatecas	0.30	0.31	0.23
Campeche	0.26	0.38	0.41
Colima	0.24	0.30	0.49
B.C.S.	0.24	0.26	0.51
Tlaxcala	0.21	0.15	0.13
Q. Roo	0.13	0.23	0.39

Fuente: Subdirección Financiera. Depto. de Aportaciones

El universo de empresas aportantes al Infonavit abarcaba a todo tipo de patrones, excepto los poderes de la unión, el gobierno del D.F., los organismos descentralizados que se norman laboralmente por el apartado B del Art. 123, los gobiernos de los estados y municipios, las sociedades cooperativas, las empresas familiares y aquellas que hayan sido exentadas total o parcialmente por lo previsto en los artículos transitorios del decreto de Reforma a la Ley Federal del Trabajo.

El Instituto clasificaba a las empresas por giros o actividades y éstos eran: La División de Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Pesca, que abarca a estas y a cualquier combinación de ellas, así como a otras actividades agropecuarias insuficientemente especificadas.

La División de Industrias Extractivas, que comprende la extracción y beneficio de carbón y grafito, la explotación de minas metálicas y plantas de beneficio, de centeras y sal, la extracción de arena, grava arcilla, de otros minerales no metálicos y su beneficio, también incluye aquellas actividades insuficientemente especificadas.

La División de la Industria de la Transformación, que es la más extensa, incluye manufactura de productos alimenticios, elaboración de bebidas, beneficio y fabricación de productos de tabaco, fabricación de textiles, calzado y prendas de vestir, industria y productos de madera y corcho, fabricación de muebles, pasta de celulosa, papel, cartón y productos de estos materiales, editorial, imprentas e industrias conexas.

Otros de los rubros son la industria y productos de cuero, piel y materiales sucedáneos, fabricación de productos de hule, de sustancias y productos químicos, de productos del petróleo y del carbón mineral, de otros productos minerales

no metálicos. industrias metálicas básicas. fabricación de productos metálicos. de maquinaria: aparatos. accesorios y artículos eléctricos. fabricación. ensamble y reparación de maquinaria y equipo. construcción. ensamble. reconstrucción y reparación de equipo y material de transporte y otras industrias manufactureras.

En Construcción están los subcontratos y contratos relacionados con la industria de la construcción. construcciones y obras por contrato. etc.

En Electricidad están aquellas empresas relacionadas con la generación. transmisión y distribución de energía eléctrica para servicio público.

La División Comercio abarca la compra-venta de:

- Alimentos. bebida y productos de tabaco
- Artículos para el hogar y uso personal
- Materias primas y auxiliares
- Maquinaria. implementos. herramientas. equipo y aparatos
- Equipo de transporte y sus refacciones y accesorios
- Combustibles y lubricantes

El giro de Transporte y Comunicaciones comprende:

- Transportes terrestres
- Transportes por agua
- Transportes aéreos
- Otros transportes insuficientemente especificados

Por último. en los Servicios para empresas. personas y el hogar están comprendidos los servicios de:

- esparcimiento
- alojamiento temporal
- privados de enseñanza
- instituciones de crédito. auxiliares de crédito e instituciones de seguros
- asistencia médica y social
- reparación
- preparación y venta de alimentos y bebidas
- profesionistas
- alquiler y diversos

Estos giros económicos se distribuían de la manera siguiente:



CUADRO NO. XIII

APORTACIONES POR GIRO ECONOMICO

Al 31 de diciembre de 1976 1/

<u>Giro</u>	<u>Millones de pesos</u>	<u>%</u>
Agricultura, Ganadería, Silvicultura y pesca	998.3	5.19
Industrias extractivas	259.7	1.35
Industria de transformación	8,236.4	42.82
Construcción	677.0	3.52
Electricidad	96.2	0.50
Comercio	4,291.3	22.31
Transporte	455.9	2.37
Servicios	4,220.2	21.94
Total:	19,235.0	100.00

Fuente: Subdirección Financiera, Depto. de Aportaciones

Nota: 1/ Datos proyectados al 31 de diciembre con base a los datos reales hasta septiembre de 1976

2.1 Los trabajadores Infonavit en el marco sindical

En general, se puede afirmar que la mayoría de los derechohabientes Infonavit estaban afiliados a algún sindicato B1/

Al observar la ubicación de estos trabajadores al interior del movimiento sindical, resalta que éstos pertenecían en gran proporción al movimiento obrero incorporado, es decir, a las grandes centrales de la burocracia obrera que fungen

como bases de apoyo estatal. Esto refuerza la tesis de que el Infonavit es otro de los medios utilizados por el Estado y por la clase dominante para mediatizar y controlar las luchas reivindicativas de estos sectores.

Las centrales representadas fueron la CTM, CROC, COR, CROM, CTS, COCEM, los grandes sindicatos mineros y metalúrgicos, telefonistas y algunos sindicatos independientes.

Al interior de la CTM (Central de Trabajadores de México) se encontraban las 28 Federaciones de Trabajadores de Sonora, Chihuahua, Nuevo León, Durango, Sinaloa, Aguascalientes, Zacatecas, San Luis Potosí, Jalisco, Colima, Edo. de México, Hidalgo, Puebla, Veracruz, Morelos, Guerrero, Yucatán, Quintana Roo, Campeche, Tabasco, Tamaulipas, Coahuila, Baja California, Guanajuato, Querétaro, Chiapas, Michoacán y Baja California Sur.

Presumiblemente estas federaciones estatales agrupaban a los sindicatos grandes y pequeños de todas las ramas afiliadas a la CTM.

En algunos casos se desligaban de la federación estatal mayoritaria y presentaban su sindicato de manera independiente, como la Federación Regional de Trabajadores Laguneros

de Durango, el Sindicato Nacional de Autotransportes y Conexos "Fernando Amilpa" del Edo. de Jalisco, el Sindicato de Trabajadores de la Industria Electromecánica de Jalisco, la Federación Regional de Ecatepec de Morelos, el Sindicato de Oficios Varios de la Planta Puerto Pequero de Alvarado, Veracruz, el Sindicato de la Industria de la Construcción de la Región de Veracruz, la Federación de la Región de Orizaba, la de Veracruz, la Regional del Sur de Tamaulipas, la Regional de Reynosa y Cd. Victoria, la Local de Tijuana, la Regional del Soconusco y la Regional de Obreros y Campesinos de Zamora.

En los estados de Veracruz y Tamaulipas la presencia de la CTM fue patente por la existencia de líderes fuertes que controlaban gran parte del movimiento obrero en algunas ramas (El ejemplo del líder petrolero Francisco Hernández Galicia "La Quina" en Tamaulipas es representativo). Esta central también afiliaba a los grandes sindicatos nacionales, como el de trabajadores de la Industria del Pan, la Industria Textil, la Industria de la Carne y la Industria Embotelladora de Aguas Gaseosas, Refrescos, Aguas Naturales, Cervezas y de las Beb. Env. en general, la Industria Química, Petroquímica y Carboquímica, los trabajadores harineros y panificadores, el Sindicato de Alijadores, empleados en agencias aduanales, marinos y cargadores, así como los trabajadores de las Industrias

papelera, cartonera, maderera, celulosa y sus materias primas, la Industria de Radiodifusión y Televisión, la Industria Cinematográfica, la Industria de la Telecomunicación, la Industria Manufacturera de Equipos Eléctricos y Electrónicos, la Industria del Cemento, Cal, Asbesto, Yeso, Envases y sus productos, etc.

También estaban incorporados el Sindicato Unico de Obreros de la Cía. Mexicana de Refractarios A.P. Green, los trabajadores de la Ford Motor Company, la Unión de Obreros de Artes Gráficas de los Talleres Comerciales y el Sindicato Unico de Trabajadores TREMEC.

La importancia de la CIM resaltaba por el número de sindicatos que incorporaba y por la incidencia de éstos en algunos puntos estratégicos de la economía nacional. Es notorio también su control o fuerza mayoritaria en algunos estados (México, Veracruz, Tamaulipas, Chihuahua, etc.) y su nula participación en otros como Nuevo León y Oaxaca, por ejemplo.

Precisamente en Monterrey, Nuevo León (el tercer conglomerado industrial más importante del país), la presencia de la CIM es minoritaria por la existencia de los grandes

sindicatos blancos controlados por las respectivas empresas. Esta muy particular ubicación e incidencia a nivel nacional determinó en su momento las presiones para la intervención del Infonavit según la entidad.

Sin embargo, fue precisamente su movilización política en el eje de la toma de decisiones (la capital del país) la que le permitió participar más que ninguna otra central en la producción y distribución de la vivienda Infonavit.

La segunda central sindical de importancia en el Infonavit fue la CROC (Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos) que, al igual que la CTM, contaba con federaciones en 17 entidades de la República Mexicana.

Regionalmente incorporaba, entre otros, a trabajadores y campesinos del Valle de Mexicali, del Valle del Yaqui, del Municipio de Agua Prieta de la Región del Yaqui, de la Cd. de Chihuahua, del Norte de Cd. Juárez, de Veracruz, Orizaba, del Norte de Veracruz, Córdoba, del Soconusco, Chis. etc.

Afiliados a la CROC estaban el Sindicato de la Empresa El Buen Gusto, el de la Industria Alimenticia de los Derivados de la Leche y de Frutas, Los Trabajadores de Autotransportes de la República Mexicana, el Sindicato Industrial "Mártires de San Angel", la Unión Nacional de Trabajadores

de Restaurantes, Hoteles, Cantinas, Centros Deportivos y Turísticos de la República Mexicana.

Esta central, a semejanza de la CIM, ejercía influencia predominante en algunas ciudades y estados (Chihuahua y Veracruz) y en algunas de ellas incluso llegaba a desplazarla.

A pesar de ésto, tenía afiliados a muy pocos sindicatos nacionales de industria, lo que restó fuerza y poder al presionar por vivienda para sus agremiados.

De hecho creemos que la incorporación de grandes sindicatos de industria estratégicos para la economía nacional determinó el peso de las centrales en la toma de decisiones.

Algunos de estos sindicatos nacionales, como los petroleros, mineros, ferrocarrileros, electricistas, telefonistas, etc., precisamente por constituir puntos neurálgicos en el modo de producción imperante han obtenido concesiones y privilegios de consideración para su gremio. Por lo que los trabajadores de estos sindicatos gozan de mejores salarios, prestaciones sociales y condiciones de trabajo en relación a los otros trabajadores del país.

Esta situación ha determinado que algunos autores (

) hablen de las capas privilegiadas del movimiento obrero, que de hecho representan a una minoría, pues la gran mayoría de los trabajadores del país no se encuentran sindicalizados y carecen de los medios de organización que les permitirían presionar a favor de sus intereses. La CROM (Confederación Regional Obrera Mexicana), la C.T.S. (

) la COCEM (Confederación de Obreros y Campesinos del Estado de México) y la COR (Confederación Obrera Revolucionaria) fueron las centrales que también tuvieron derechohabientes afiliados. La importancia de éstas fue definitivamente menor al interior del Instituto, sin embargo, en un momento dado, pudieron participar en el problema de la vivienda obrera, situación que no fue posible para muchos otros sindicatos.

También hubo un bloque de consideración, el tercero en importancia después de la CTM y la CROC, de sindicatos independientes. Entre éstos estaban la Federación Nacional de Sindicatos Independientes y la Federación de Trabajadores de Sindicatos Autónomos con sede en Monterrey, N.L.

Se encontraban asimismo sindicatos independientes de Parral, Chih., Aguascalientes, Matehuala, S.L.P., Río Blanco, Ver., La Paz, B.C.S., Querétaro, etc.

Había en este rubro sindicatos importantes por el número de miembros. como el Independiente de Trabajadores de la Industria Automotriz de Cd. Sahagún. el Automotriz de Puebla. etc.

### 3.- Distribución de recursos

En la distribución de sus recursos. el Instituto se basó en las siguientes políticas:

- 1 Racionalización Presupuestal
- 2 Inversión Total de los Recursos
- 3 Financiar con recursos propios
- 4 Redistribución Regional
- 5 Manejo Social de los Recursos
- 6 Destinar un volumen importante para la constitución de la Reserva Territoria

En el primer caso. para limitar el crecimiento de la administración pública. las tareas de afiliación y recaudación del Instituto descansaron en la Sría. de Hacienda y Crédito Público. ubicando el Fondo solo algunas oficinas para la recepción. control. clasificación y análisis de la documentación enviada por esa Secretaría. Definitivamente. esta medida agilizó sobremanera la movilización de los recursos tan necesaria en esos primeros meses que aseguró



al menos temporalmente. la buena marcha de los programas.

Además. se limitaba la concentración de personal que incidía en la política de racionalización presupuestal.

Aunque el Instituto se había planteado como una de sus políticas generales la generación de empleos. ésta se llevaría a la práctica no al interior del Fondo. sino a través de la Industria de la Construcción.

Por otra parte. la Ley imponía la limitante de que los presupuestos anuales del GAOV (Gastos de Administración. Operación y Vigilancia) no rebasarían el 1.5% de los recursos totales administrados. Sin embargo. en esos años. la Asamblea General aprobó presupuestos anuales superiores al 1.5% con la justificación de que en el futuro se podrían cubrir esos excedentes y. atendiendo a que la puesta en marcha de los programas institucionales sin los recursos necesarios hubiera sido deficiente.

Una de las decisiones más importantes en materia de recursos fue la construcción del edificio sede.

La consideración financiera primordial para tomar esta decisión fue el desplazamiento de recursos invertibles hacia

el renglón de gasto corriente no capitalizable.

Otras consideraciones fueron las siguientes:

- El dinámico crecimiento de actividades ocasionó que el edificio arrendado fuera insuficiente
- Se hizo necesario disponer de espacio en 7 diferentes inmuebles ubicados lejos de las Oficinas Directivas
- La oferta inmobiliaria impedía arrendar un solo edificio que pudiera albergar a todas las oficinas y que tuviera un diseño adecuado para el despacho de los asuntos públicos
- Era previsible un encarecimiento de las rentas que obligaría a disponer de mayores recursos para este renglón
- Obstáculos a la eficiencia
  - Escasa disponibilidad de área por empleado productivo
  - Dispersión de equipos de trabajo
  - Incomodidad de acceso a diversos edificios
  - Pérdida de horas-hombre por desplazamiento
  - Rigidez en la distribución del espacio
  - Disminución del sentido de comunidad

Fue así que el edificio sede, incluyendo el terreno y el Centro de Cómputo tuvo un costo de 184 millones de pesos. Para evaluar el beneficio financiero que tendría esta medida se comparó con la alternativa de invertir en valores

gubernamentales los 104 millones con una proyección a 15 años y, descontándoles a ambos una tasa de actualización del 9%. La inversión en el edificio sede tuvo una diferencia de 94.7 millones más de rendimiento en relación a la primera alternativa (Ver Apéndice ).

La meta de invertir los recursos disponibles si se cumplió ya que el gasto por día hábil se elevó en un 250% de 73 a 76. para llegar a cerca de los 30 millones de pesos. La liquidez fue disminuyendo de tal manera que en 1976 el margen fue de 2% como mínimo necesario para la seguridad financiera.

Los recursos invertidos no representaron la totalidad de las aportaciones. pues la Sría. de Hacienda y Crédito Público entregaba solo lo que se consideraba en el plan anual de financiamiento nacional.

CUADRO NO. XIV

Años	<u>Inversiones en Valores Gubernamentales</u>	<u>Inversiones en el Edificio Sede</u>
1	17.7	25.7
2	16.2	23.9
3	14.8	22.2
4	13.6	20.7
5	12.5	19.4
6	11.4	18.1
7	10.5	17.0
8	9.6	15.9
9	8.8	14.8
10	8.1	13.9
11	7.4	13.0
12	6.8	12.2
13	6.2	11.5
14	5.7	10.8
15	5.2	10.1
<b>Total:</b>	<u>154.5</u>	<u>249.2</u>

EVOLUCION DE LA LIQUIDEZ

Al 31 de diciembre de 1972-1976

Año	Ingresos tot. acumulados (1)	Egresos tot. acumulados(2)	Disponibilidad financiera(1-2)	Liquidez ( $\frac{1-2}{1}$ -100)
1972	1.252	464	.788	63
1973	4.419	2.495	1.934	44
1974	8.191	7.340	851	10
1975	13.419	12.697	722	5
1976	19.361 <u>1/</u>	18.972 <u>1/</u>	389	2

Fuente: Subdirección Financiera. Tesorería General

Nota: 1/ Comprende cifras estimadas para los meses de noviembre y diciembre

El propio Infonavit aseguraba que dejó de invertir 3.000 millones de pesos. 1.000 del Gobierno Federal y 2.000 de evasión patronal de los patronos del campo ante la desaprobarción del sistema especial de aportación pro - puesto.

De ahí que la aplicación de Recursos, según la información oficial, fue:

- 5% Adquisición de tierra
- 74% Financiamiento a la construcción
- 9% Entrega de depósitos GAOV, mobiliario equipo y construcciones propias
- 4% Líneas II a V
- 6% Inversiones propias
- 2% Recursos líquidos

Fuente: Infonavit. Primeros Paes. Subdirección Financiera

Podemos concluir que el Infonavit podía haber invertido más recursos que los originalmente previstos, pero se consideró que obtenerlos de otras fuentes hubiera significado endeudamiento, por lo que no se aprobó esta medida. En colaboración con expertos del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) se hicieron estudios sobre la introducción del

seguro de hipoteca y la emisión de valores en el futuro. pero ninguna de las dos propuestas se llevó a la práctica.

En los criterios de Redistribución Regional se siguieron las siguientes pautas:

- que la asignación comprenda toda la República
- que cada región incluya entidades completas
- que las regiones sean reducidas en número
- que las cantidades a invertirse se determinen conforme a las circunstancias a que se refiere el artículo 46 de la Ley de Demanda y Necesidad de Vivienda. factibilidad. monto de las aportaciones de los trabajadores inscritos.

Apoyando lo anterior. el Estado. a través del Lic. Campillo. en aquella época (1972) Subsecretario de Industria. afirmaba que "la distribución de los fondos no corresponderá solo al volumen de las aportaciones que se hagan. porque en ese caso el D.F. y la Zona Metropolitana tendrían una gran ventaja sobre el resto del país. sino también a las necesidades que haya de casas en las diversas regiones de México. a la demanda de habitaciones para trabajadores y a las posibilidades de construirlas. Posibilidades que consistirán. entre otras cosas. en la disponibilidad de terrenos y en la disponibilidad de una in -

fraestructura suficiente para la construcción de nuevas habitaciones." 82/

Se formaron 7 regiones que constituían zonas económicas. Una vez consolidada la red delegacional, a las normas se incorporaron criterios más estrictos para asignar los recursos de inversión en las 32 entidades federativas, las cuales pasaron a ser regiones para el Infonavit.

Entre éstos figuraban:

- que se consideren las políticas, planes y programas de desarrollo local, regional y nacional.
- que se coordine el Infonavit con otras dependencias y organismos públicos
- que se beneficie preferentemente a las poblaciones medianas y pequeñas
- que se observen sistemas de equidad y solidaridad en cuanto a la distribución territorial.

Con base en esos dos documentos directrices y en el Señalamiento Legal de Contribuir a la Corrección del Sistema



Nacional de CEDES.. se optó por reducir la participación del D.F. en los programas del Infonavit, estableciéndose una relación asimétrica entre sus aportaciones y la inversión.

La inversión se fue incrementando paulatinamente en los 4 años del período, alcanzando su desarrollo máximo en 1976 en la mayoría de las entidades, con excepción del D.F.

En algunas entidades no se invirtió en 1972 y 1973, como es el caso de Tamaulipas, Sonora, Guerrero, Guanajuato, Michoacán, etc., siendo 13 los estados que estuvieron en esta situación.

El mismo criterio de concentración que se da en la aportación y en la demanda de trabajadores, se observa en la inversión, pues a pesar de los esfuerzos racionalizadores del Infonavit y a su propósito de contribuir a la corrección del sistema nacional de ciudades, este tuvo que regir y dirigir su acción a aquellas ciudades en donde existía una mayor y más apremiante necesidad de vivienda. Sin embargo, la consideración de invertir menos en el D.F. en relación a su aportación sí se cumplió, con la contradicción de que a pesar de esta disposición, siguió siendo la ciudad en la que hubo mayor porcentaje de inversión.

Esta política no tuvo la respuesta esperada, pues el Inforavit se enfrentó a múltiples obstáculos y en algunos casos originó más problemas que los que pretendía resolver. Entre estos figuran la especulación en la renta del suelo y de los insumos para el mercado local y de transporte, dotación de servicios, falta de comercios, escuelas, etc. para la comunidad derechohabiente.

El manejo social de los recursos determinó que éstos se invirtieran sin fines de lucro, subsidiando a los beneficiados con el interés del 4% (como se explicó anteriormente, es la misma clase trabajadora la que subsidia a éstos al no recibir ningún tipo de rendimiento por sus aportaciones) y a las constructoras con el 8% de interés, que es una tasa muy inferior a la bancaria. Estas políticas se adoptaron con el único fin de limitar el costo de las viviendas para hacerlas accesibles a la masa trabajadora.

La inclusión de ciertas ciudades, el acreditamiento de trabajadores de bajos salarios, el uso de determinadas técnicas y procedimientos y la dotación de áreas y servicios amplios contribuyeron a elevar los costos. Sobre todo estos últimos (ver caso Iztacalco, El Rosario); aunque fueron hechos con óptimas intenciones, resultaron siendo fracasos.

Por ejemplo, el uso de tabla-roca en muros interiores y de tinajas de fibra de vidrio en El Rosario, la localización de lagos en ambos conjuntos, etc., constituyeron posteriormente graves problemas para el Instituto que tuvo que enfrentar reinvertiendo para su solución.

INVERSIÓN NACIONAL POR AÑO Y POR ESTADO

Estado	1972	1973	1974	1975	1976	Total
D.F.	--	14.53	35.83	39.65	24.29	29.50
Edo. México	--	5.63	4.90	12.24	14.71	12.32
Jalisco	--	20.23	10.36	8.30	6.12	7.76
Nuevo León	--	14.07	6.80	9.28	5.95	7.16
Chihuahua	--	8.32	3.35	5.94	3.97	4.50
Puebla	--	5.80	4.46	2.34	4.98	4.28
B.C.N	--	14.10	5.83	1.38	4.38	4.18
Tamaulipas	--	--	1.92	4.53	3.53	3.42
Sonora	--	--	3.46	1.19	3.58	2.86
Veracruz	--	0.70	3.39	1.99	3.03	2.76
Guerrero	--	--	--	1.37	3.39	2.27
Coahuila	--	2.77	1.63	1.31	2.77	2.24
Sinaloa	--	0.03	2.59	1.92	2.15	2.09
Guanajuato	--	--	4.28	1.51	1.71	2.00
Michoacán	--	--	1.22	1.15	1.82	1.50
Hidalgo	--	4.02	0.31	0.59	2.80	1.35
S.L.P.	--	1.78	2.38	0.32	1.36	1.27
Morales	--	0.08	0.44	0.14	2.04	1.26
Durango	--	--	1.03	0.54	1.00	0.86
Yucatán	--	--	1.48	0.46	0.81	0.80
Oaxaca	--	1.98	0.22	1.29	0.64	0.78
Querétaro	--	3.31	0.14	0.31	0.98	0.77
Aguascalientes	--	0.02	0.71	0.56	0.85	0.73
Tabasco	--	1.73	0.17	0.13	0.77	0.56
B.C.S.	--	0.70	0.48	0.47	0.52	0.51
Nayarit	--	--	0.70	0.21	0.30	0.32
Chiapas	--	--	0.04	0.28	0.39	0.30
Zacatecas	--	--	0.10	0.03	0.37	0.23
Tlaxcala	--	--	0.42	0.005	0.11	0.13
			100.00	100.00	100.00	100.00

APORTACION E INVERSION POR ESTADO DE 1972 - 1976

CUADRO SINTESIS

<u>Estado</u>	<u>Aportación</u>	<u>Inversión</u>	<u>Inv. Aportación</u>
D.F.	43.85	29.50	0.38
Edo. México	10.00	12.32	0.70
Nuevo León	6.64	7.16	0.61
Jalisco	6.09	7.76	0.72
Veracruz	3.51	2.76	0.45
B.C.N.	2.87	4.18	0.83
Sonora	2.77	2.86	0.59
Chihuahua	2.54	4.50	1.00
Puebla	2.43	4.28	1.00
Coahuila	2.32	2.24	0.55
Tamaulipas	2.17	3.42	0.89
Guanaajuato	1.93	2.00	0.59
Sinaloa	1.74	2.09	0.68
Michoacán	1.26	1.50	0.68
Hidalgo	1.26	1.35	0.61
Guerrero	1.10	2.27	1.18
S.L.P.	0.93	1.27	0.78
Yucatán	0.90	0.80	0.51
Querétaro	0.83	0.77	0.52
Morelos	0.82	1.26	0.88
Durango	0.62	0.86	0.79
Chiapas	0.49	0.30	0.34
Aguascalientes	0.42	0.73	1.00
Nayarit	0.41	0.32	0.45
Oaxaca	0.37	0.78	1.18
Tabasco	0.35	0.56	0.89
Zacatecas	0.30	0.23	0.43
Campeche	0.26	0.41	0.91
Colima	0.24	0.49	1.16

<u>Estado</u>	<u>Aportación</u>	<u>Inversión</u>	<u>Inv.Aportación</u>
B.C.S.	0.24	0.51	1.23
Tlaxcala	0.21	0.13	0.34
Quintana Roo	0.13	0.77	3.26
	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	
Total:	21,821.078	12,397.206	0.57

Fuente: Cuadro elaborado con información de Comisión Intersecretarial de Planeación, Programación y Financiamiento a la Vivienda

Estadística básica de Vivienda Infonavit 1973-1979 SAHOP  
Unidad de Planeación, Sept. 1980 (Inversión 1973-1979) Aportación 1976-1979

Cuadro de Aportaciones por Entidad Federativa y Año de 1972-1975. Depto. de Aportaciones 1976.

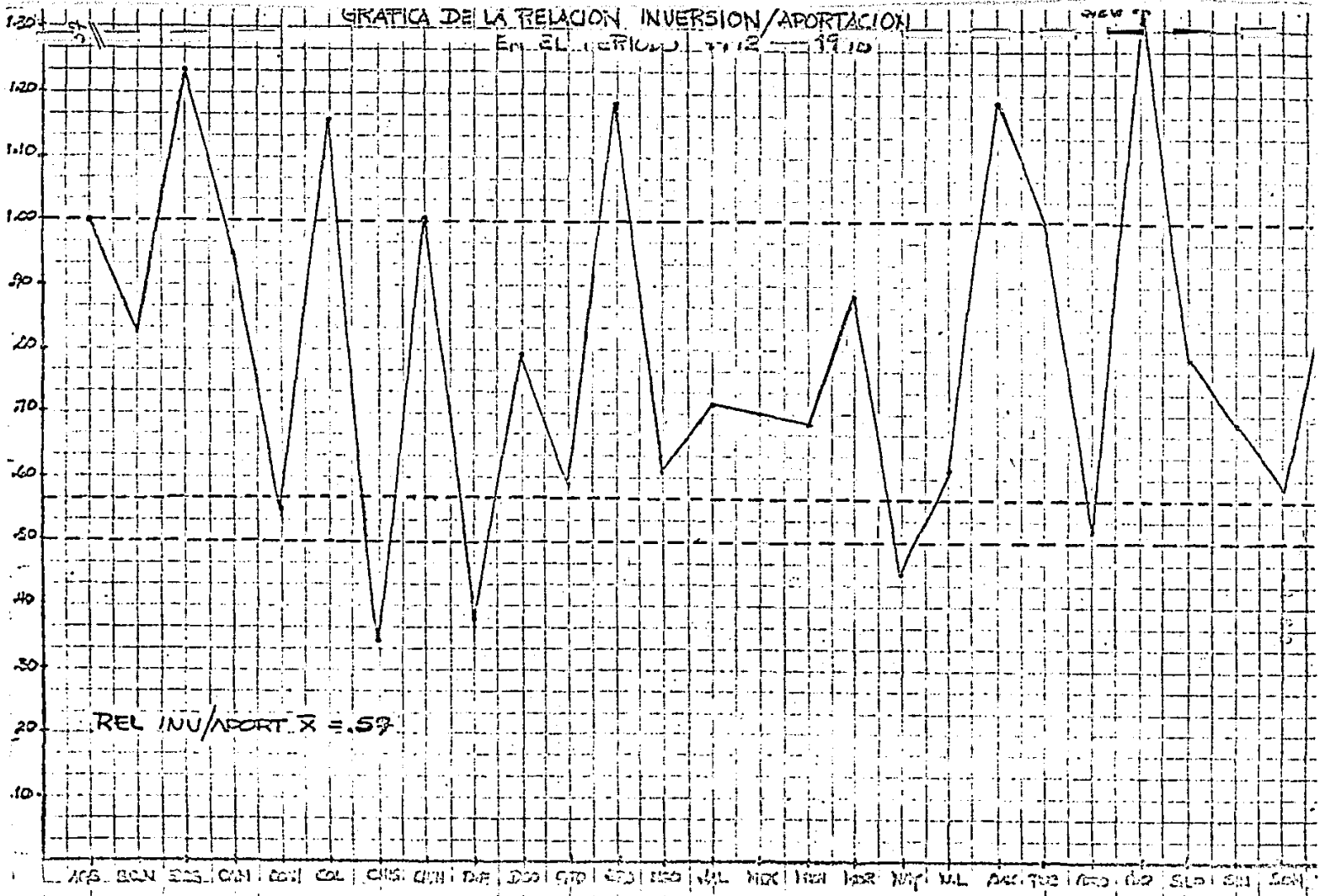
Nota: En la inversión se consideran todas las líneas de financiamiento.

Ahora bien, la política de inversión puede evaluarse óptimamente si se le compara con su respectiva aportación.

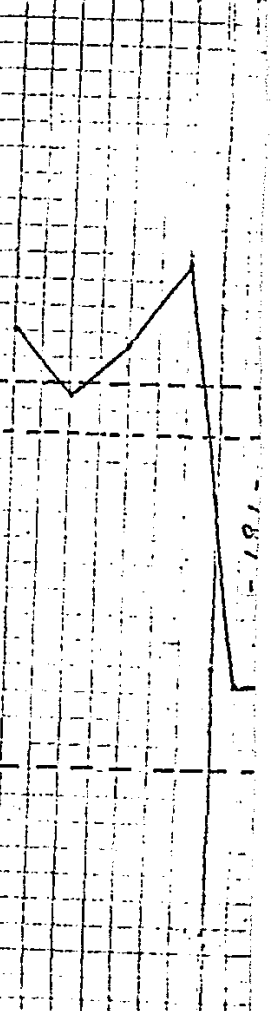
En el cuadro de la relación Inversión - Aportación en los 4 años del período pueden observarse estos índices que van desde la inversión de solo una tercera parte de la aportación como es el caso del D.F., (0.38) y de Tlaxcala (0.34) hasta la utilización del 100.00% de los recursos de la aportación. Ver Chihuahua (1.00), Puebla (1.00), Guerrero,

# GRÁFICA DE LA RELACION INVERSION/APORTACION

En el período 1912 - 1919



DATE TIME VES. DIST. H. 20



1.81



(1.18). Oaxaca (1.18). Aguascalientes (1.00). Colima (1.16)  
B.C.S. (1.23) y Quintana Roo (3.26).

Empero, el 0.38 del D.F., que fue de \$3,656.729 millones de pesos rebasa con mucho el 3.26 de Quintana Roo, que fue de 95.128 millones de pesos.

Las enormes diferencias nos muestran también el grado de desarrollo de las diversas regiones del país.

En un gran número de entidades se invirtió aproximadamente la mitad de sus aportaciones, por lo que la gráfica que nos muestra esta relación cae en una media de 0.57.

Esta relación cambia radicalmente al analizar la Inversión-Aportación por año, ya que en 1973 el promedio de inversión fue de 0.12.

APORTACION E INVERSION POR ESTADO EN 1972

<u>Estado</u>	<u>Aportación</u>	<u>Inversión</u>	<u>Inv. Aportación</u>
1. D.F.	44.71		
2. Edo. México	9.93		
3. Nuevo León	6.06		
4. Jalisco	6.01		
5. Veracruz	5.77		
6. B.C.N.	2.88		
7. Chihuahua	2.42		
8. Tamaulipas	2.35		
9. Sonora	2.32		
10. Guanajuato	2.00		
11. Puebla	2.07		
12. Sinaloa	1.57		
13. Coahuila	1.50		
14. Michoacán	1.40		
15. Guerrero	1.08		
16. S.L.P.	0.99		
17. Yucatán	0.97		
18. Hidalgo	0.78		
19. Querétaro	0.61		
20. Morelos	0.59		
21. Durango	0.53		
22. Nayarit	0.52		
23. Aguascalientes	0.46		
24. Oaxaca	0.39		
25. Chiapas	0.39		
26. Zacatecas	0.38		
27. Tabasco	0.31		
28. Colima	0.28		
29. Campeche	0.23		

*Nota: En el Infonsvit no se encontró información sobre inversión para este periodo.*

<u>Estado</u>	<u>Aportación</u>	<u>Inversión</u>	<u>Inv. Aportación</u>
30. B.C.S.	0.20		
31. Tlaxcala	0.25		
32. Quintana Roo	0.07		
Total:	100.00		

1.446.294

Fuente: Cuadro de Aportación por Entidad Federativa y Año 1976 (1972-1975) Depto. de Aportaciones.

No se registró información para inversión en ese año.

CUADRO SINTESIS

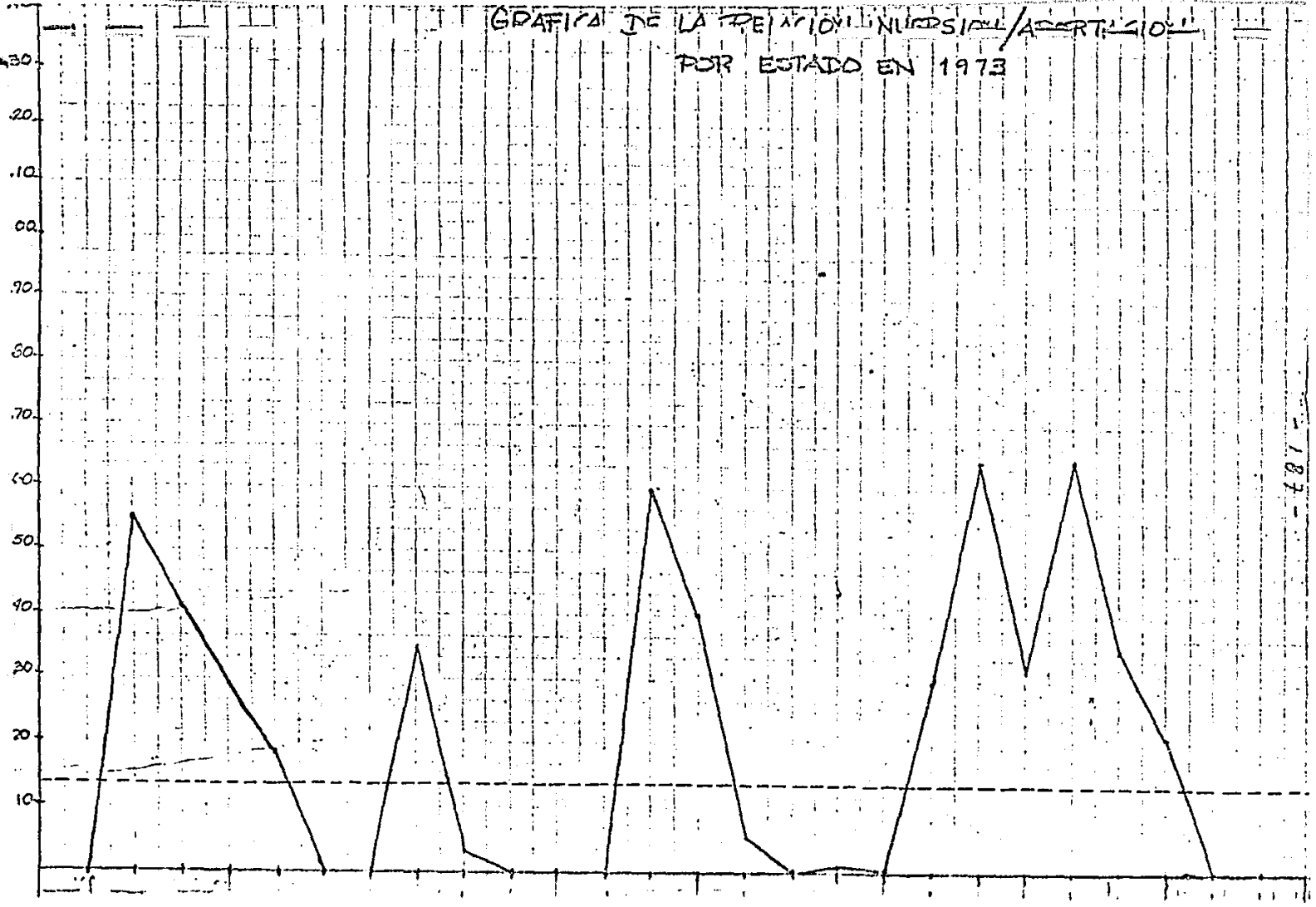
APORTACION E INVERSION POR ESTADO EN 1 9 7 3

Estado	Aportación	Inversión	Inv.Aportación
1. D.F.	49.30	14.53	0.03
2. Edo. México	8.03	5.63	0.08
3. Jalisco	5.87	20.23	0.40
4. Nuevo León	5.53	14.07	0.30
5. Veracruz	3.93	0.70	0.02
6. B.C.N.	3.00	14.10	0.55
7. Chihuahua	2.83	8.32	0.34
8. Sonora	2.48	--	--
9. Puebla	2.16	5.80	0.31
10. Tamaulipas	2.02	--	--
11. Coahuila	1.82	2.77	0.18
12. Guanajuato	1.72	--	--
13. Sinaloa	1.57	0.03	0.002
14. Michoacán	1.34	--	--
15. S.L.P.	0.96	1.78	0.21
16. Guerrero	0.86	--	--
17. Hidalgo	0.79	4.02	0.60
18. Yucatán	0.78	--	--
19. Morelos	0.67	0.08	0.01
20. Querétaro	0.61	3.31	0.64
21. Durango	0.53	--	--
22. Nayarit	0.47	--	--
23. Chiapas	0.43	--	--
24. Aguascalientes	0.38	0.02	0.004
25. Zacatecas	0.38	--	--
26. Oaxaca	0.37	1.98	0.64
27. Tabasco	0.30	1.73	0.69
28. Colima	0.24	--	--
29. Campeche	0.20	--	--

<u>Estado</u>	<u>Aportación</u>	<u>Inversión</u>	<u>Inv.Aportación</u>
30. B.C.S.	0.20	0.70	0.41
31. Tlaxcala	0.16	--	--
32. Quintana Roo	0.07	0.20	0.35
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	100.00	100.00	
	3.376.646	400.837	0.12

Fuente: Cuadro de Aportaciones por Entidad Federativa y año de 1972 a 1975. Depto de Aportaciones 1976. Comisión Intersecretarial de Planeación, Programación y Financiamiento a la Vivienda. Estadística básica de vivienda Infonavit 1973-1979 SAHOP. Unidad de Planeación. Sept.1980 (Inversión 1973-1979. Aportación 1976-1979)

GRAFICA DE LA RELACION NUMERICAL/AERTICION  
POR ESTADO EN 1973



-187-

CUADRO SINTESIS

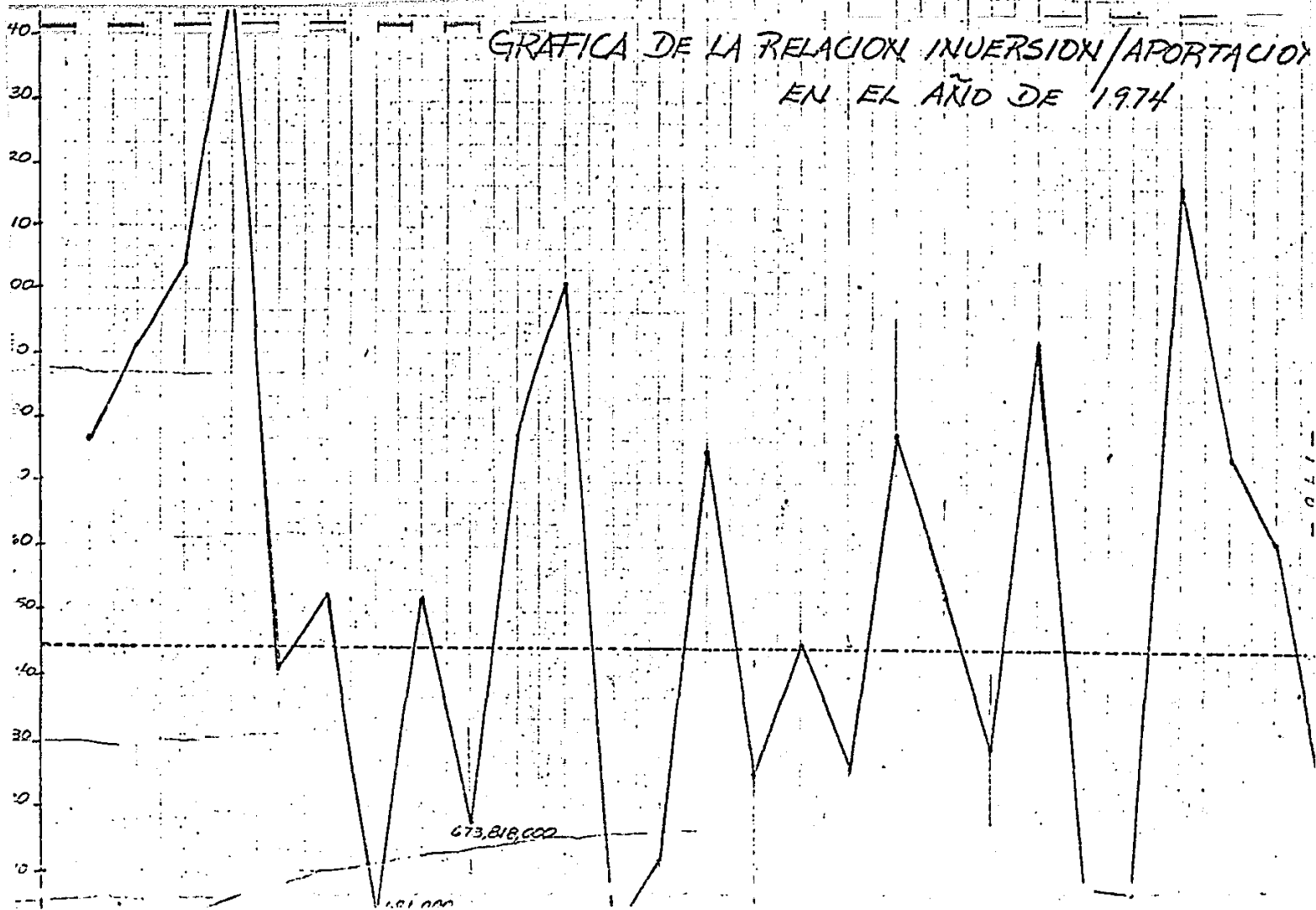
APORTACION E INVERSION POR ESTADO EN 1974

<u>Estado</u>	<u>Aportación</u>	<u>Inversión</u>	<u>Inv.Aportación</u>
1. D.F.	47.53	35.83	0.10
2. Edo. México	8.43	4.90	0.25
3. Jalisco	5.99	10.36	0.75
4. Nuevo León	5.71	6.80	0.52
5. Veracruz	4.44	3.39	0.33
6. Chihuahua	2.83	3.35	0.51
7. B.C.N.	2.78	5.83	0.91
8. Sonora	2.45	3.46	0.61
9. Puebla	2.12	4.46	0.92
10. Tamaulipas	2.10	1.92	0.39
11. Guanajuato	1.73	4.28	1.08
12. Coahuila	1.72	1.63	0.41
13. Guerrero	1.62	--	--
14. Sinaloa	1.53	2.59	0.74
15. Michoacán	1.17	1.22	0.45
16. Hidalgo	1.07	0.31	0.12
17. S.L.P.	0.89	2.38	1.17
18. Yucatán	0.82	1.48	0.78
19. Morelos	0.72	0.44	0.26
20. Querétaro	0.68	0.14	0.08
21. Durango	0.58	1.03	0.78
22. Chiapas	0.44	0.04	0.03
23. Aguascalientes	0.40	0.71	0.77
24. Nayarit	0.39	0.70	0.78
25. Zacatecas	0.39	0.10	0.11
26. Oaxaca	0.33	0.22	0.29
27. Tabasco	0.32	0.17	0.23
28. Colima	0.20	0.25	0.52
29. B.C.S.	0.20	0.48	1.04

<u>Estado</u>	<u>Aportación</u>	<u>Inversión</u>	<u>Inv.Aportación</u>
30. Campeche	0.19	1.10	2.59
31. Tlaxcala	0.16	0.42	1.12
32. Quintana Roo	0.07	0.01	0.07
<b>Total:</b>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>          </u>
<b>Total</b>			
<b>Absoluto:</b>	4.296.049	1.880.657	0.44



# GRAFICA DE LA RELACION INVERSION/APORTACION EN EL AÑO DE 1974



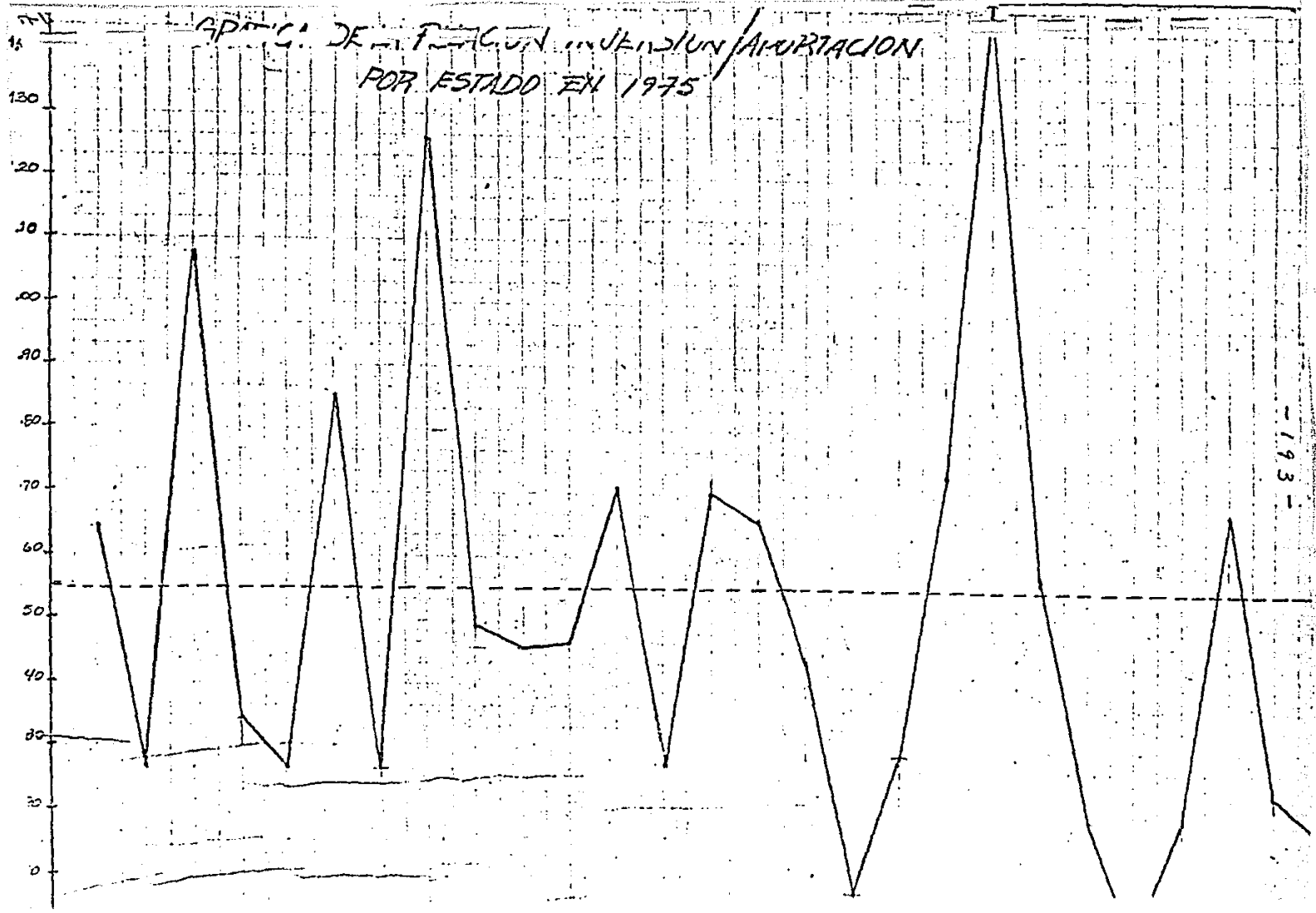
CUADRO SINTESIS

APORTACION E INVERSION POR ESTADO EN 1975

<u>Estado</u>	<u>Aportación</u>	<u>Inversión</u>	<u>Inv. Aportación</u>
1. D.F.	44.07	39.65	0.49
2. Edo. México	10.22	12.24	0.66
3. Nuevo León	6.92	9.28	0.73
4. Jalisco	6.45	8.30	0.70
5. Sonora	2.85	1.19	0.23
6. B.C.N.	2.74	1.38	0.27
7. Coahuila	2.59	1.31	0.27
8. Chihuahua	2.58	5.94	1.26
9. Veracruz	2.46	1.99	0.44
10. Puebla	2.22	2.34	0.58
11. Tamaulipas	2.22	4.53	1.12
12. Guanajuato	1.75	1.51	0.47
13. Sinaloa	1.55	1.92	0.68
14. Michoacán	1.43	1.15	0.44
15. Hidalgo	1.16	0.59	0.28
16. Guerrero	1.07	1.37	0.71
17. S.L.P.	0.91	0.32	0.19
18. Yucatán	0.91	0.46	0.27
19. Querétaro	0.90	0.31	0.19
20. Morelos	0.84	0.14	0.08
21. Durango	0.63	0.54	0.46
22. Chiapas	0.56	0.28	0.27
23. Aguascalientes	0.48	0.56	0.64
24. Tabasco	0.41	0.13	0.17
25. Oaxaca	0.40	1.29	1.76
26. Nayarit	0.38	0.21	0.29
27. Colima	0.29	0.45	0.85
28. Zacatecas	0.24	0.03	0.06
29. B.C.S.	0.24	0.47	1.08

<u>Estado</u>	<u>Aportación</u>	<u>Inversión</u>	<u>Inv. Aportación</u>
30. Tlaxcala	0.21	0.005	0.01
31. Campeche	0.19	0.12	0.34
32. Quintana Roo	0.13	---	---
<b>Total</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	
<b>Total</b>			
<b>Absoluto</b>	<b>5.524.894</b>	<b>3.043.474.</b>	<b>0.55</b>

APORTE DE FERIA EN UNION AMORTACION  
POR ESTADO EN 1975

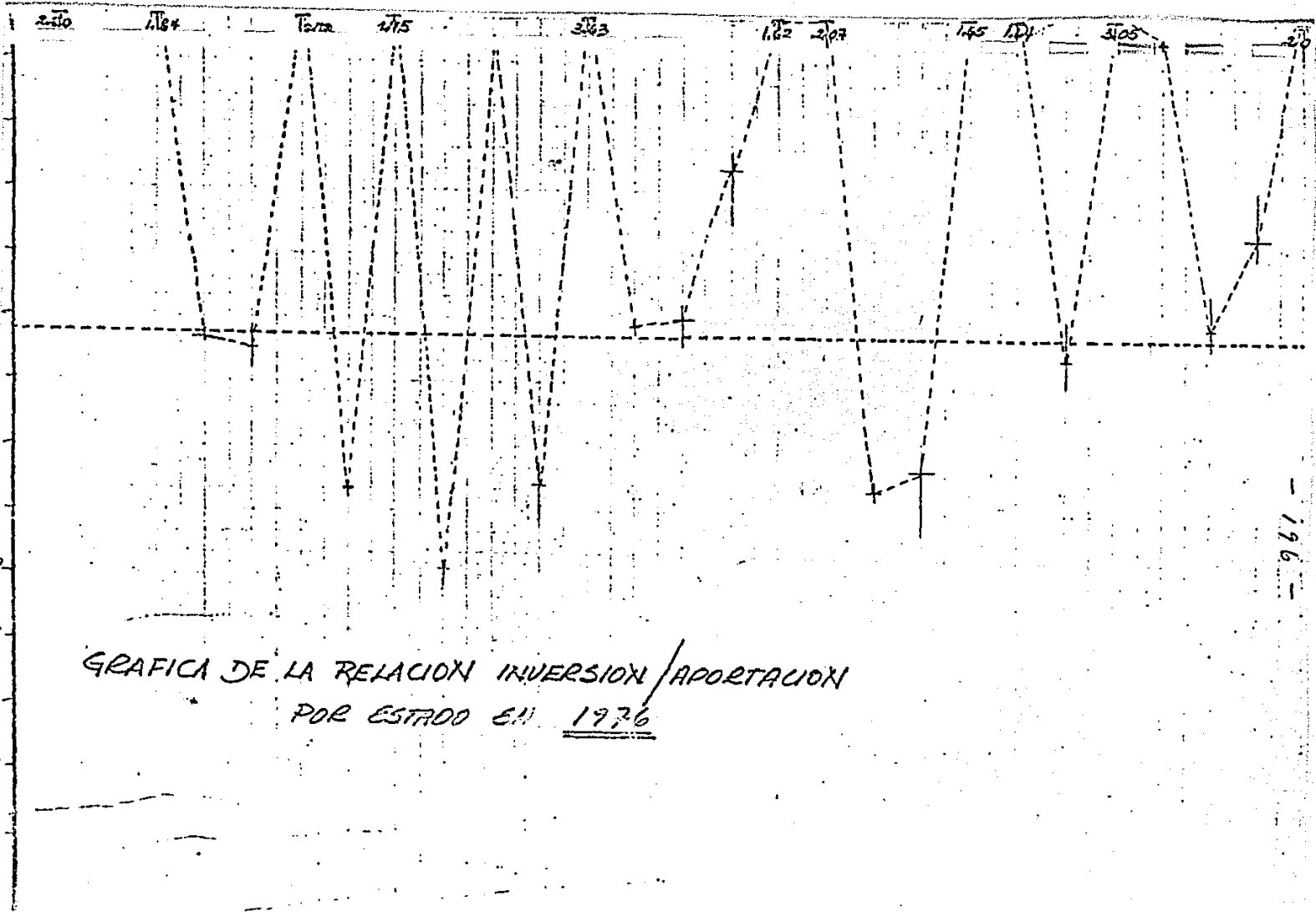


- 193 -

CUADRO SINTESIS  
APORTACION E INVERSION POR ESTADO EN 1976

<u>Estado</u>	<u>Aportación</u>	<u>Inversión</u>	<u>Inv.Aportación</u>
1. D.F.	38.75	39.65	0.61
2. Edo. México	11.71	12.24	1.23
3. Nuevo León	7.61	9.28	0.77
4. Jalisco	6.00	8.30	1.00
5. Veracruz	3.12	1.99	0.95
6. Sonora	3.12	1.19	1.13
7. Puebla	2.98	2.34	1.64
8. B.C.N.	2.95	1.38	1.46
9. Coahuila	2.86	1.31	0.95
10. Guanajuato	2.26	1.51	0.74
11. Chihuahua	2.23	3.97	1.75
12. Tamaulipas	2.22	3.53	1.57
13. Sinaloa	2.13	2.15	0.99
14. Hidalgo	1.78	1.80	0.99
15. Michoacán	1.10	1.82	1.62
16. Querétaro	1.01	0.98	0.94
17. Yucatán	0.97	0.81	0.82
18. Morelos	0.97	2.04	2.07
19. S.L.P.	0.94	1.36	1.43
20. Guerrero	0.92	3.39	3.63
21. Durango	0.69	1.00	1.43
22. Chiapas	0.51	0.39	0.73
23. Nayarit	0.40	0.30	0.73
24. Campeche	0.39	0.38	0.97
25. Aguascalientes	0.38	0.85	2.20
26. Oaxaca	0.38	0.64	1.65
27. Tabasco	0.36	0.77	2.09
28. Tlaxcala	0.28	0.11	0.39
29. B.C.S.	0.28	0.52	1.84

<u>Estado</u>	<u>Aportación</u>	<u>Inversión</u>	<u>Inv. Aportación</u>
30. Colima	0.22	0.60	2.72
31. Zacatecas	0.25	0.37	1.44
32. Quintana Roo	0.22	0.67	3.05
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
Total	100.00	100.00	
Total			
Absoluto	7.177.195	7.072.238	0.98



GRAFICA DE LA RELACION INVERSION / APORTACION  
 POR ESTADO EN 1976

INVERSION TOTAL REALIZADA EN LINEAS II A V DE

Entidad	1972 - 1976				Total	
	1972	1973	1974	1975		
D.F.	--	48.82	32.84	37.02	--	32.74
Nuevo León	--	11.88	9.73	21.92	--	14.79
Sonora	--	--	7.16	8.53	0.12	6.93
Edo. México	--	5.54	3.20	0.91	59.19	6.71
Jalisco	--	13.05	9.34	4.04	--	6.25
Puebla	--	6.01	13.56	0.96	--	6.20
Chihuahua	--	7.13	5.13	3.46	--	4.02
Guanajuato	--	--	2.21	4.47	11.10	3.89
Hidalgo	--	--	1.55	0.05	29.59	3.02
Yucatán	--	--	4.55	2.21	--	2.89
B.C.N.	--	7.57	1.19	3.15	--	2.30
S.L.P.	--	--	1.87	2.44	--	1.91
Sinaloa	--	--	1.14	2.44	--	1.61
Campeche	--	--	2.31	0.92	--	1.37
Coahuila	--	--	0.91	2.02	--	1.32
Tamaulipas	--	--	--	2.15	--	1.02
Veracruz	--	--	2.21	0.16	--	0.97
Querétaro	--	--	0.77	0.31	--	0.46
Michoacán	--	--	0.15	0.84	--	0.45
B.C.S.	--	--	0.03	0.68	--	0.33
Durango	--	--	0.21	0.17	--	0.17
Chiapas	--	--	0.20	0.09	--	0.12
Guerrero	--	--	--	0.26	--	0.12
Morelos	--	--	--	0.23	--	0.11
Colima	--	--	--	0.16	--	0.07
Aguascalientes	--	--	--	0.08	--	0.04
Nayarit	--	--	0.06	0.02	--	0.04
Oaxaca	--	--	--	0.06	--	0.03
Zacatecas	--	--	0.04	0.03	--	0.03



<u>Entidad</u>	<u>1972</u>	<u>1 9 7 3</u>	<u>1 9 7 4</u>	<u>1 9 7 5</u>	<u>1 9 7 6</u>	<u>Total</u>
Tabasco	--	--	--	0.18	--	0.08
Tlaxcala	--	--	--	0.04	--	0.01
Quintana Roo	--	--	--	--	--	--
<b>Total</b>		<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>		<b>100.00</b>
<b>Total</b>						
<b>Absoluto</b>	<b>37.172</b>	<b>341.181</b>	<b>397.687</b>	<b>67.580</b>	<b>843.620</b>	
	<b>4.41</b>	<b>40.44</b>	<b>47.14</b>	<b>8.01</b>	<b>100.00</b>	

**CAPITULO V ACCION REAL: LA TIERRA**

### Acción Real : La Tierra

La construcción masiva de vivienda como función esencial del Infonavit requería de una Política de Reserva Territorial que permitiera a corto, mediano y largo plazo, contar con este insumo fundamental. Es por esto que el nuevo organismo, previendo las implicaciones de operar en un mercado en el que la propiedad de los terrenos urbanos y semi-urbanos se encontraba monopolizada, resolvió enfocar en sus primeros años una gran parte de su inversión en la adquisición de tierra.

Esta acción le permitió además, emplear oportunamente los recursos provenientes de la aportación patronal de 5%, que de otra manera hubieran estado ociosos, debido a la limitada organización técnica y administrativa con la que se inició el Programa Habitacional.

Desde el punto de vista financiero, otro de los criterios que apoyó esta determinación fue el hecho de que las inversiones en bienes raíces resultaban por lo general rentables y garantizaban, cuando su elección era adecuada, la recuperación con beneficios, además de proteger contra acciones especulativas que podrían constituirse en un freno para la acción institucional.

Las preocupaciones anteriormente expuestas se reflejaron en las políticas concretas de compra de tierra que buscaban:

- Certificar la continuidad de los programas de vivienda mediante la adquisición de tierra suficiente.
- Asegurar la habitabilidad de las viviendas a través de la compra de terrenos adecuados por su infraestructura y por su entorno físico.
- Garantizar la accesibilidad de las viviendas mediante la adquisición de terrenos cercanos a los centros de trabajo, a los centros de salud, a las escuelas y a los establecimientos comunales de esparcimiento y recreación.
- Captar los valores que se generen -plusvalías- en terrenos adyacentes adquiridos en previsión de la continuidad institucional de los programas habitacionales y para beneficio de los trabajadores usuarios y, evitar la especulación desmesurada de estos valores.
- Observar la libre tendencia del desarrollo urbano con la localización de programas habitacionales Infonavit, cuando social, económica y físicamente sea conveniente y oportuno.
- Apoyar los programas locales de obras públicas con la localización conveniente de los proyectos habitacionales del Infonavit, a fin de integrar los desarrollos urbano y de vivienda.

- Observar las preferencias locales de la población trabajadora respecto al emplazamiento de su vivienda, así como las relativas a sus gustos, usos, costumbres y tradiciones en este sentido.
- Adquirir terrenos de propiedad gubernamental y del régimen ejidal para incrementar la reserva territorial, siempre que sea posible, con preferencia sobre los de propiedad particular cuando ambos cumplan satisfactoriamente con los requisitos del proyecto habitacional en cuestión.
- Adquirir terrenos en greña, urbanizados o semilurbanizados, cuando así convenga en relación a las demandas del proyecto programado en cuestión y a su precio relativo.

A reserva de desarrollar más ampliamente el análisis de la significación de estas políticas, el propio Instituto, en sus motivos, expone a priori una serie de condiciones limitantes para la operación institucional.

Entre otros se argumenta que:

- La vivienda para los trabajadores solo es parte del problema habitacional y que este a su vez, solo es parte del que implica el desarrollo urbano en general.
- Se apunta la inexistencia en la mayoría de las poblaciones de programas directores de desarrollo ur-

- bano y la presencia de algunos no institucionalizados y, consecuentemente, no respetados ni operantes.
- La incompetencia legal del Infonavit para ordenar y controlar el desarrollo urbano.

En una palabra, el Estado, a pesar de su retórica demagógica, se ve en la necesidad de reconocer, aunque insuficientemente, algunas de las contradicciones inherentes a una formación social capitalista, como la mexicana, y a prevenir los efectos que tendría en el funcionamiento del nuevo organismo.

Algunas de estas contradicciones son:

- La existencia del monopolio de la propiedad del suelo urbano, que impide al Estado controlar el suministro de terrenos adecuados a los programas habitacionales que cumplan con las políticas de continuidad, habitabilidad y accesibilidad a los centros de trabajo y al equipamiento urbano, amén de que toda acción tendiente a esta dirección chocará, obviamente, con los intereses de los terratenientes.
- La anarquía urbana resultante de la libre acción del capital sobre el suelo urbano, convierte en utopía cualquier plan de desarrollo urbano y por ende, cualquier intento de reordenamiento proveniente de un organismo público.

- El rápido crecimiento de los centros urbanos que no obedece sino a la lógica del capital ha propiciado que el Estado se vea imposibilitado para cubrir oportunamente la demanda de servicios, de ahí que un programa masivo de vivienda, como el propuesto por el Infonavit, se enfrente al hecho, -que sucedió en varios frentes-, de proporcionar, además de la vivienda, los servicios públicos y de equipamiento necesarios para la población trabajadora.
- La reproducción ampliada de la fuerza de trabajo, como parte integrante de las condiciones generales de la producción, necesarias al capital, hace imprescindible la adecuación y reglamentación por parte del Estado de nuevas áreas, acentuando de esta manera la segregación social del habitat y afectando los intereses de los pequeños propietarios. Lo anterior se evidencia en la política institucional que busca adquirir terrenos aledaños a propiedad ejidal, que, por un lado, garantizan a precios convenientes la futura reserva territorial y, por el otro, desplazan a los ejidatarios que se ven forzados a vender su fuerza de trabajo o migrar a las ciudades.
- La compra de terrenos periféricos de menor costo, pero mal localizados o que presentan problemas de

construibilidad va a gravar el precio final de la vivienda por lo invertido en la infraestructura y el equipamiento urbano, además de crear nuevas rentas absolutas en los terrenos aledaños y de incrementar las de otros terrenos mejor situados.

- Las preferencias de los trabajadores se van a enfrentar con la barrera de la monopolización y especulación de la tierra y los materiales de construcción, situación que va a determinar un producto-vivienda muy alejado del "ideal" de los obreros, que, por otro lado, está fuertemente influenciado por la ideología dominante de la "casa propia".

#### 1. Tierra adquirida

La adquisición de tierra hasta septiembre de 1976, ascendió a 66,726,118,61 millones de m<sup>2</sup>, que representaron una inversión del orden de 2,137,407,490.54 millones de pesos en 90 localidades del país.

Las principales adquisiciones se hicieron, como se puede observar en el Cuadro I, en las entidades de Nuevo León, el D.F. y Guerrero, que fueron respectivamente el 28.30%, el 10.94% y el 9.36% del total de tierra.



CUADRO I

Tierra adquirida por estado

<u>Estado</u>	<u>Superficie</u>	<u>%</u>
Nuevo León	18,855,611.25	28.26
D.F.	7,287,375.44	10.92
Guerrero	6,235,973.17	9.34
Edo. de México	5,176,506.43	7.76
Puebla	4,148,513.05	6.22
Tamaulipas	3,366,995.05	5.05
Jalisco	3,008,458.51	4.51
Chihuahua	2,688,292.09	4.03
Coahuila	1,985,731.28	2.98
Veracruz	1,679,193.75	2.52
Sinaloa	1,657,688.60	2.48
B.C.N.	1,519,238.37	2.28
Sonora	1,181,201.64	1.77
Yucatán	1,036,767.97	1.55
Durango	1,036,602.68	1.55
Guanaajuato	837,024.15	1.25
Michoacán	721,330.44	1.08
Oaxaca	586,906.00	0.88
Morelos	543,567.49	0.81
Hidalgo	413,956.45	0.62
Querétaro	406,320.60	0.61
D.C.S.	337,390.32	0.51
Tabasco	324,975.68	0.49
Aguascalientes	270,448.82	0.40
Zacatecas	241,761.00	0.36
S.L.P.	240,438.52	0.36
Colima	218,201.05	0.33
Campeche	210,814.37	0.32
Quintana Roo	200,504.81	0.31
Nayarit	200,536.30	0.30
Chiapas	58,261.56	0.09
Tlaxcala	41,531.77	0.06

Fuente: Primeros Pasos I, Infonavit, una nueva institución de la República 1972-1976

Sobre todo en Nuevo León y en Guerrero se compraron grandes extensiones de tierra en greña a bajo costo, que, en el caso de Nuevo León aún no han sido aprovechadas por encontrarse lejos del casco urbano \_/ y que en Guerrero no ha sido utilizado más que el 7% del área total \_/.

En Nuevo León, D.F., Guerrero, Estado de México, Puebla, Tamaulipas, Jalisco, Chihuahua, Coahuila y Veracruz se compró el mayor porcentaje de tierra. Estas entidades comprenden obviamente a las áreas metropolitanas más importantes del país y en donde existe una fuerte concentración de la industria y de la fuerza de trabajo. Sin embargo, nos encontramos con interrogantes como Tamaulipas y Veracruz, cuya inversión tendría explicación posiblemente en la existencia en esos estados de grandes complejos industriales para refinamiento y tratamiento del petróleo y sus derivados y en la presencia en la Asamblea de los principales representantes del sindicato petrolero y de las federaciones de Trabajadores de Veracruz y Tamaulipas.

La intervención en Chihuahua se podría interpretar en función de la presión que ejerció a nivel central el grupo

financiero dominante en ese estado; es significativo apuntar que al grupo Chihuahua (Comermex) el Instituto le compró tierra. En relación a Puebla se encontraba en la Asamblea el Srío. General de la Federación de Sindicatos de la Región Industrial.

De aquí se podría enunciar que entre otros factores (demanda, aportaciones, déficit habitacional, etc.) el Infonavit dio prioridad en su política de adquisición de tierra a aquellas entidades que contaban con representantes en alguno de los órganos de dirección de la propia institución.

Del otro lado de la moneda, tenemos que los estados de Tlaxcala y Chiapas fueron los menos atendidos por el Instituto en este renglón, ya que solo representaron un 0.06% y 0.09% del total de la Reserva Territorial, situación perfectamente explicable si se admite que son lugares en donde el capital financiero, industrial y estatal ha invertido mínimamente y en donde no se encuentran grandes fábricas ni conglomerados obreros importantes que hicieran factible económica y políticamente la inversión en vivienda.

En conclusión, la acción en este rubro se enfocó predomi-

nantemente a conseguir terrenos en aquellas localidades que tenían grandes conjuntos fabriles con demanda y aportaciones de consideración; que eran centros de circulación y distribución de mercancías y servicios; que tenían importancia administrativa; que fueron insistentemente impulsadas por los sectores obrero y empresarial en la Asamblea General y en el Consejo de Administración.

Con esto se demuestra la no correspondencia entre lo inicialmente planteado y la acción real, ya que no fue posible, por los intereses dominantes y por la misma estructura de concentración de la formación social y de los asentamientos humanos, la desconcentración urbana. Esto se ve claramente en el número de terrenos comprados por el Infonavit a nivel local y estatal.

CUADRO II  
NÚMERO DE TERRENOS ADQUIRIDOS POR LOCALIDAD  
Y POR ESTADO

Localidad

<u>Localidad</u>	<u>No. de terrenos</u>	<u>%</u>
1. D.F.	50	21
2. Acapulco	10	4
3. Guadalajara	9	3.7
4. Monterrey	7	3
5. Chihuahua	6	2.43
6. Puebla	6 *	2.43

<u>Localidad</u>	<u>No. de terrenos</u>	<u>%</u>
7. Morelia	6	2.43
8. Cd. Juárez	5	2
9. Irapuato	5	2
10. S.L.P.	4	1.64
11. Tampico	4	1.64
Total:	112	46.28

Estado

<u>Estado</u>	<u>No. de Terrenos</u>	<u>%</u>
1. D.F.	50	20.57
2. Veracruz	16	6.58
3. Tamaulipas	12	5
4. Guerrero	11	4.52
5. Jalisco	11	4.52
6. Michoacán	11	4.52
7. Puebla	10	4.11
8. Coahuila	9	3.70
9. Sonora	9	3.70
10. Nuevo León	8	3.29
11. Guanajuato	8	3.29
12. Edo. de México	7	2.88
13. Sinaloa	7	2.88
14. S.L.P.	7	2.88
Total:		

## 2. Formas de adquisición

Los programas en los que se enmarcó la Política Territorial fueron: El Programa de Extensión Urbana y el Programa de Integración Urbana y Aprovechamiento de Lotes baldíos. El primero postulaba nuevos desarrollos de vivienda para atender la conveniencia de crecimiento horizontal del área urbana, objetivo a alcanzar mediante la extensión de su territorio y el desarrollo equilibrado de los servicios municipales y de los establecimientos comunales; el segundo planteaba nuevos desarrollos en terrenos ociosos de la zona urbana con infraestructura y servicios, lográndose de esta manera la intensificación del uso del suelo.

Con el programa de extensión urbana se pretendió crear zonas de reserva para futuros desarrollos de vivienda de interés social cercanos a ejidos, con el fin de congelar los precios y frenar la especulación, pero no se advirtió el mecanismo de auto-avalúo de los propietarios particulares, que reduce el impuesto sobre la renta del suelo, pero que aumenta la ganancia del terrateniente ocioso.

La acción institucional se dirigió a apoyar de manera determinante el Programa de Extensión Urbana, ya que en el 90% de las localidades la reserva se ubicó en la periferia de las ciudades. / Este criterio tenía doble justifica-

ción por el bajo costo que implicaba obtener este tipo de tierra.

Otra de las prioridades fue la adquisición de grandes extensiones que permitieran, además de cumplir con los desarrollos habitacionales a futuro, capitalizar las plusvalías en favor de nuevos programas y hacer económica y financieramente factible la dotación de infraestructura y de los establecimientos urbanos necesarios.

Es importante anotar al respecto que "el Estado Mexicano ha venido utilizando en los últimos veinte años los terrenos ejidales cercanos a las urbes como un recurso territorial para colmar presiones sociales provocadas por la presencia e invasión de tierras por emigrantes" \_/

El recurso empleado más frecuentemente ha sido la expropiación, que ha operado en aras del "interés nacional", pero que ha provocado graves contradicciones. El Estado, al recurrir a la expropiación, desaloja a los ejidatarios o pequeños propietarios que pasan invariablemente a formar parte del ejército industrial de reserva, emigrando a las ciudades y presionando en la ya de por sí fuerte problemática urbana. Estos grupos necesitan de un lugar para asentarse en las ciudades y en donde puedan sobrevivir mediante formas de subsistencia de tipo improductivo, pero,

precisamente por estar impedidos de acceder al mercado de tierra y de vivienda normal por lo exiguo de sus ingresos recurren a la invasión o a la compra de tierra ilegal.

Las expropiaciones también inciden en la inflación de los precios del suelo urbano, pues actúan directamente en el incremento de los precios de los terrenos aledaños y en el aumento de las rentas del suelo en el centro, ya que el aumento de las rentas del suelo en la periferia converge hacia él.

La localización de los terrenos en la periferia de las ciudades se comprueba en el Plano I de la ciudad de Guadalajara, en donde se puede observar la ubicación de los conjuntos habitacionales Miravalles, el Zalate, la Tuzanía, Benito Juárez, Tetlán Río Verde y la Arboleda. (Para observar otros casos se puede mirar en el Anexo donde están los planos de las ciudades de Torreón, Gómez Palacio y Lerdo; Puebla y San Luis Potosí (Anexo A)

En 1973 se inició en el Infonavit el Programa de Aprovechamiento de Terrenos Baldíos en la Ciudad de México. El PATBUDEM, como se le denominó, fue inicialmente planeado para Acapulco, Tampico y el Distrito Federal, pero fue en este último donde se empezó con una inversión inicial de 13.3 millones de pesos.



Posteriormente se amplió a Acapulco y Tampico donde se erogaron 640 millones de pesos, incluyendo el terreno y la construcción, pero los índices de inversión fueron mínimos en relación a lo erogado en el Programa de Extensión Urbana.

La política de compra de terrenos en greña influyó en la creación de las grandes extensiones de tierra. De los 242 terrenos que el Infonavit adquirió hasta septiembre de 1976, el 55% fue en greña, el 31% semiurbanizados, el 8% urbanizados y un 6% correspondió a donaciones. (Anexo B)

Se argumenta que esta política fue acertada a causa de las grandes economías que permitió. Al respecto, tenemos que el precio promedio total fue de \$56.45, en greña \$30.35, semiurbanizado \$105.32 y urbanizado \$142.66, es decir, la diferencia entre el precio promedio en greña y el precio del urbanizado fue de un 100%. (Anexo C)

Esta rebaja en el costo se recuperó al iniciarse la construcción por parte del Instituto de la infraestructura y equipamiento necesarios, tales como pavimentos, banquetas, guarniciones, alumbrado, instalaciones de agua, luz, drenaje, gas, teléfono, vías de comunicación, escuelas, comercios, mercados, áreas de recreación, centros de salud

y zonas deportivas.

Según cálculos del Infonavit, estos servicios serían proporcionados por los Municipios y por las dependencias correspondientes (IMSS, SEP, etc.). Pero la realidad es que a pesar de la gran diversidad de convenios que se suscribieron a nivel nacional con todas las Secretarías y Municipios, muy pocos se llevaron a cabo y en muchos casos el Infonavit tuvo que encargarse de relizar todo lo necesario para hacer habitables las unidades, incluyendo el pago por varios años del mantenimiento, ante la imposibilidad de los municipios de recibir los conjuntos debida a su falta de recursos.

Estos desembolsos aumentaron notablemente el monto de los precios, aunque el Infonavit asienta que la cuantía de la inversión en urbanización ascendió a solo el 13% de las inversiones totales en construcción. Dato que posiblemente sea veraz, pero en el que no están incluidos todos los gastos posteriores que en algunas unidades habitacionales tuvo que erogar el Infonavit por concepto de bombas para agua, de plantas de tratamiento de basura, etc.

En relación a las características óptimas o criterios de evaluación del Infonavit para la adquisición de tierra co-

mo: microclima, hidrología, geología, circulaciones y pavimentos, biología y ecología, energía eléctrica, límites físicos, agua potable, alcantarillado, teléfono, alumbrado público, acceso a centros de trabajo y ubicación en la tendencia de crecimiento del plano regulador, se puede observar que, en general, gran parte de los terrenos presenta una composición del suelo aceptable para la construcción salvo algunas excepciones.

Se encontró que en el estado de Sinaloa la mayoría de la tierra comprada es de arcilla expansiva, composición no adecuada para la construcción debido a que sufre cambios volumétricos de hasta el 70% por su capacidad para absorber agua.

A nivel nacional se vio que aproximadamente 19 terrenos son de arcilla expansiva o tienen contexturas expansivas. En estos casos es necesario que se les someta a un tratamiento especial que los haga contruibles.

En Acapulco la reserva adquirida presentó altas pendientes en suelos rocosos que permitieron la edificación, pero que hicieron sumamente costosa la introducción e instalación de la infraestructura.

Según los datos obtenidos, las pendientes a nivel nacional

oscilaban de un 5% hasta un 80% en algunos de los terrenos.

En cuanto a accidentes topográficos, ciertos terrenos presentan cañadas o se encuentran a las faldas de cerros, situaciones específicas que hicieron que las erogaciones en ellos fueran mayores. En el análisis se encontró que una parte de un terreno se encontraba minada.

El precio alto de la renta del suelo en la ciudad determinó la compra de tierra en la periferia, por lo que las características de microclima y ecología se supeditaron a los precios de los terrenos.

Otra de las normas que no fue posible respetar en todos los casos fue la relativa a la compra o el acceso cercano a zonas deficitarias o precarias, ya que es precisamente en los límites de las ciudades donde este tipo de asentamientos tiene lugar, como caso explícito de esta situación se podría citar el Conjunto Iztacalco que se edificó en las inmediaciones del Campamento 2 de Octubre.

Respecto a la cercanía a zonas de lujo, a saber en el D.F. sólo se construyeron dos conjuntos para asalariados pertenecientes a la clase media o pequeña burguesía, el de Ejército Nacional, ubicado en Polanco y el del Camino al Desierto de los Leones.

La implantación repentina de grandes conglomerados afectó la dotación de servicios que se enfrentó a algunos contratiempos, debido a que el municipio no tenía la capacidad para proporcionarlos, o a que, como en el caso del agua, escaseaba a determinadas horas tope, sobre todo en la ciudad de México, lo que hacía necesario conectar e instalar bombas que permitieran dotar oportunamente de agua a las unidades.

### 3. Inversión

La inversión por estados siguió la misma pauta de concentración. El financiamiento para tierra se dirigió hacia el D.F., el Edo. de México, Nuevo León, Tamaulipas, Jalisco, Puebla, Guerrero, B.C.N., Coahuila y Sonora. Sobre todo en el D.F., aunque no se compraron grandes áreas, sí se adquirió un mayor número de terrenos. En el Cuadro II se puede observar más detalladamente el comportamiento de la inversión.

CUADRO 11

<u>Estado</u>	<u>%respecto al total de la inversión</u>
Distrito Federal	31.61
Edo. de México	19.18
Nuevo León	7.19
Tamaulipas	6.13
Jalisco	5.97
Puebla	4.24
Guerrero	3.63
B.C.N.	3.45
Coahuila	2.49
Sonora	2.21
Chihuahua	2.17
Michoacán	1.58
Veracruz	1.38
Morelos	1.21
Sinaloa	1.20
Durango	1.05
Querétaro	0.79
Guanajuato	0.77
San Luis Potosí	0.71
Agunscalientes	0.44
Oaxaca	0.41
Nayarit	0.38
Quintana Roo	0.31
Zacatecas	0.30
Colima	0.28
B.C.S.	0.25
Tabasco	0.23
Hidalgo	0.23
Campeche	0.15
Yucatán	0.11
Tlaxcala	0.07
Chiapas	0.03

La inversión en tierra se podría desglosar de la siguiente manera:

	Precio del terreno
	Renta del suelo capitalizada
PRECIO	Impuesto sobre compra-venta y prediales
	Intereses del capital de préstamo para la adquisición del terreno

La determinación del precio de la tierra incluye: la renta que percibe el propietario y la tasa de interés del préstamo, es decir, la renta capitalizada, que no es otra cosa que la plusvalía. (\*)

Esta renta puede provenir:

- de las características del terreno (construibilidad, localización que permitiría la Renta Diferencial I)
- de la inversión realizada en el terreno (infraestructura, construcción, etc.) que daría la Renta Diferencial II y del derecho de retención del terreno, es decir, de la propiedad privada del suelo, de la cual emerge la Renta Absoluta.

En el caso de los terrenos Infonavit, la política de Reserva Territorial incidió sobremanera en la Renta Diferencial II por los volúmenes de inversión que el Instituto gastó

en la adecuación de los terrenos y en la renta absoluta al incrementar la demanda y provocar el aumento especulativo en los precios de la oferta.

Los recursos invertidos en Reserva Territorial se distribuían en relación con el activo total del Infonavit, así como con el marco inmobiliario y con las tasas bancarias vigentes para fines comparativos y para lograr que estas inversiones resultaran rentables.

Según datos del Infonavit, para la distribución de estos recursos se tomaba en cuenta:

El déficit de vivienda	El nivel de aportaciones
La demanda territorial	La política de asignación de créditos
El índice de precios unitarios de los terrenos locales	El nivel de crecimiento de la población
Los programas en los que el Instituto participaba con otros organismos	

No se cuenta con información sobre el desglose de la inversión, que incluye además del precio pactado de operación, los gastos de escrituración, avalúos, reacomodo y traslado en casos de desalojo y gastos por indemnización en zonas de cultivo.



El único dato es que la tarifa en vigor relativa a Avalúos Bancarios fue de \$400.00 más el 1.25 el millar sobre el monto del valor, hasta 5 millones, obteniéndose descuentos hasta el 70% para montos mayores.

Según información del Infonavit se coordinaron durante ese período 290 avalúos para presentación de propuestas al Consejo de Administración y 178 avalúos para la adquisición de inmuebles con una erogación de \$2.296.330.24 millones de pesos. \_/

Para avalúos de titulación de vivienda los costos fueron de \$ 200.00, y se practicaron alrededor de 6,000 con un costo de \$1,200,000.00. Por otra parte, se logró que la Sría. de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General de Impuestos otorgara facultades al Instituto para practicar los avalúos a que se refiere el Art. No. 25 de la Ley General del Timbre y que éstos sirvieran de base para la determinación del Impuesto del Timbre. En este caso se hizo evidente la participación del Estado a través del subsidio en los impuestos para acelerar el proceso productivo de la vivienda que permitiera cumplir con la meta de la 100,000 viviendas anuales.

Para el Estado es necesario invertir en la creación de las condiciones generales de la producción y mantenimiento del consumo colectivo. Esta premisa nos permite explicar la co-

locación en el mercado de bienes raíces de las áreas de uso especial de los desarrollos Infonavit. El papel de promotor-constructor asignado al Instituto requería de grandes extensiones de tierra que permitieran desarrollos urbanos espectaculares y en los cuales se diera rienda suelta al diseño, pero también uno de los fines que se perseguía con esto, era capitalizar las plusvalías de los terrenos a través de la venta de áreas y locales para comercios que apoyaran la recuperación de la inversión. De ahí que para el Infonavit "la importancia de las funciones de estas zonas, hace deseable y conveniente su venta previamente a la terminación de la obra y esta necesidad hace imprescindible un cuidadoso estudio del proyecto antes de decidir las características de las mismas. Se debe efectuar una investigación de mercado enfocada a empresas del ramo como son Aurrerá, Sumesa, Viana, Salinas y Rocha, etc.; en lo comercial Cámara de Comercio, Cámara de la Industria de Transformación y Cías. de Industria Blanca en lo industrial, ya que ellos son nuestro mercado potencial"

\_/.

Amén de mantener el consumo colectivo y de incrementar la circulación de mercancías, con esta propuesta se intentaba monopolizar el mercado de las unidades habitacionales con estas compañías que ya de por sí tienen fuertes monopolios al exterior, dejando sin oportunidad al pequeño comercio

que no podría aguantar la competencia.

La fórmula para vender estas áreas consistía en suponer un uso del suelo adecuado a la zona y localidad; considerar un valor de venta para todas las unidades del proyecto y a partir de eso determinar el máximo valor de adquisición de la tierra. Esta fórmula consiste en la siguiente igualdad:

$$\text{Venta total} = \text{utilidad} + \text{inversión} + \text{intereses} + \text{indirectos} + \text{imprevistos} + \text{gastos de promoción, publicidad y venta}$$

Por venta total se entiende la recuperación total por la venta de todas las unidades habitacionales, áreas comerciales, terrenos libres, estacionamientos, etc., que se pueda obtener de un desarrollo a precio de mercado. Como utilidad se considerará un porcentaje sobre la inversión total que proporcione una utilidad lógica por el inversionista (16 - 25% anual). La inversión total se considera como: la compra del terreno, el costo de la urbanización, incluyendo proyecto, dirección, supervisión, equipo y mobiliario urbano. Los intereses son un porcentaje de la inversión total que dependerá de las condiciones de financiamiento que prevalezcan en la localidad y del tiempo considerado para la realización del proyecto. Se establece según la siguiente fórmula:

$$i\% = \frac{t (n=1) \times 100}{2}$$

donde:

$i\%$  = porcentaje de interés en la operación sobre la inversión total

$t$  = tasa de crédito semestral que cobraría una institución por financiar la operación

$n$  = número de semestres que durará la operación, desde su iniciación hasta la venta total

Indirectos, los concernientes a permisos, licencias, cooperaciones, administrativos, etc., que pueden ser estimados como porcentaje de la inversión total.

Imprevistos, que son el porcentaje que sobre la inversión total pueden considerarse estos gastos con un máximo del 3%.

Gastos de promoción y publicidad, son los gastos erogados en pagos de comisiones a vendedores, impuesto de timbre y publicidad. Se considerarán fluctuando entre 7% y 10% de la venta total.

Una fórmula simplificada para obtener el valor máximo unitario de un terreno partiendo de los conceptos anteriores es:

$$X = \frac{(0.93 \text{ a } 0.90) V_t}{(1.03 + i + u) A} \frac{I_u + I_c}{A}$$

Donde:

- X = Precio unitario del terreno
- Vt = Venta total
- i = Porcentaje de intereses
- u = Porcentaje de utilidad
- Iu = Inversión en construcción
- A = Area total del terreno

Cabe hacer notar que la aplicación de la fórmula requiere del conocimiento total de la localidad en cuanto:

- Costos de urbanización bajo diversas condiciones de calidad
- Dimensiones y áreas de lotes tipo aceptadas en el mercado
- Costos unitarios de construcción
- Dimensiones, tipos, proyectos y acabados de vivienda
- Condiciones de financiamiento a inversionistas
- Condiciones de financiamiento a compradores
- Impuestos, licencias, cooperaciones, etc.
- Precio de venta de las unidades

Se carece de la información pertinente que permita asegurar que las plusvalías planeadas realmente se consiguien-

ron, ya que el renglón de recuperación de la inversión por concepto de créditos y por concepto de venta de áreas es uno de los más atrasados.

En la decisión de compra de tierra participaban varias instancias, como la Delegación Regional, las Comisiones Consultivas regionales y diversos departamentos al interior del Instituto, pero sería importante esclarecer qué instancia fue la determinante en el proceso.

A finales de 1972, con el objeto de imprimirle a las tareas institucionales un carácter interdisciplinario se crea la Comisión Interna de Adquisición de Inmuebles, que fue una de las 27 comisiones creadas en ese período. Esta comisión estuvo integrada por funcionarios y técnicos de diversas dependencias del Instituto que diagnosticaban desde diversos puntos de vista, (objetivos del plan quinquenal, programas de desarrollo próximos, precios  $\bar{x}$  de la región, etc.) la factibilidad de compra y planteaba preliminarmente el proyecto de financiamiento a la edificación.

En el procedimiento de compra de tierra intervenían la Delegación Regional, la cual elaboraba el diagnóstico urbano y formulaba la política de acción, tomando básicamente en cuenta la opinión de las autoridades locales y federales. Para nuestra interpretación, este es uno de los factores

más importantes, ya que evidencia el dominio de los intereses locales en la toma de decisiones. Con base en lo anterior, se determinaba el área requerida, dado lo cual se enviaba esta información al Depto. de Bienes Raíces para su revisión en la Subdirección Técnica y posteriormente a la Dirección para su análisis y aprobación. Las ofertas de terrenos, con toda la documentación requerida se evaluaban de acuerdo a sus características de forma, extensión, precio y condiciones de venta y las respectivas a ingeniería urbana y mecánica de suelos, datos mediante los cuales y de acuerdo a las normas de evaluación financiera se elaboraban los proyectos de inversión. Es decir, que es la Delegación la que determinaba la factibilidad económica, de localización y daba la seguridad jurídica de un proyecto.

Una vez evaluadas las ofertas, se presentaban a la consideración de la Comisión Consultiva Regional para que emitiera su opinión y si ésta era favorable, se presentaban a la Comisión de Adquisición de Inmuebles y, posteriormente, al Consejo de Administración que emitía su dictamen directamente a la Delegación, misma que se encargaba de dar trámite a dicha resolución.

En los pasos descritos anteriormente se observa la importancia de las Comisiones Consultivas Regionales y el dele-

gado para la aprobación o rechazo de una oferta, lo que corroborara la tesis del papel preponderante de los intereses regionales en la toma de decisiones a nivel central.

#### 4. Sectores beneficiados

El origen de las adquisiciones provino -según datos del Infonavit- en un 44% del sector público, y en un 56% de particulares. (Infonavit, 40 meses). Según la información elaborada en base a los datos de Primeros Pasos se encontró:

#### ORIGEN DE ADQUISICION DE LOS TERRENOS

<u>Origen</u>	<u>No. Terrenos</u>	<u>%</u>
Propietarios particulares	143	59
Bancos	15	6
Fraccionadores e inmobiliarias	23	9
Gobierno del Estado	15	6
Ayuntamiento municipal	10	4
Dependencia oficial	15	6
Constructoras	2	1
Sociedades (Anónimas, S.R.L.)	17	7
Sin dato	2	1
	<hr/>	<hr/>
Total:	242	100 %



Como se ve, la información no es concordante, ya que, según nuestro cuadro, un 82.65% se compró a particulares y solo un 16.53% se adquirió al sector público. Esta situación es característica de la estructura que presenta la propiedad del suelo a nivel nacional. Sin embargo, para ahondar más en el tema se presentará la correlación existente entre superficie adquirida y origen de adquisición por diversos rangos de distribución.

CUADRO III

	<u>Sup./m<sup>2</sup></u>		<u>Greña</u>	<u>S/U</u>		<u>Urb.</u>	<u>Total</u>
0	- 25		23.26%	54	61%	12 13%	89 36.77
25	- 50	9	41%	11	50%	2 9%	22 9.09
51	- 100	30	79%	7	18%	1 3%	38 15.70
101	- 150	16	76.19%	3	14.29%	2 9.52%	21 8.67
151	- 200	14	78	3	17	1 6	18 7.43
201	- 250	5	100				5 2.07
251	- 300	5	100				5 2.07
301	- 350	3	100				3 1.24
351	- 400	8	100				8 3.30
401	- 450	3	100				3 1.24
451	- 500	7	100				7 2.88
501	- 550	1	100				1 0.41
551	- 600	2	100				2 0.82
601	- 650	2	100				2 0.82
651	- 700						
701	- 750	2	100				2 0.82
751	- 800	1	100				1 0.41
801	- 850						
851	- 900	1	100				1 0.41
901	- 950	1	100				1 0.41
951	- 1000	2	100				2 0.82

<u>Sup./m<sup>2</sup></u>	<u>Grefla</u>	<u>S/U</u>	<u>Urb.</u>	<u>Total</u>
1001 - 1050	1 100			1 0.41
1051 - 1100	1 100			1 0.41
1101 - 1150	1 100			1 0.41
1151 - 1200	1 100			1 0.41
1201 - 1250	- -			- -
1251 - 1300	1 100			1 0.41
1.830.000	1 100			1 0.41
2.392.395.08	1 100			1 0.41
2.753.642.37	1 100			1 0.41
3.000.000.00	1 100			1 0.41
5.372.365.00	1 100			1 0.41
15.000.000.00	1 100			1 0.41
	<u>146 = 60.33%</u>	<u>78 32.23</u>	<u>18 7.44</u>	<u>242</u>

Como se observa en el Cuadro III, el criterio para obtener tierra predominantemente en greña sí se cumplió, ya que de los 242 terrenos, 146 (60.33%), son en greña. Sobre todo las grandes extensiones, es decir, todos aquellos predios mayores a 200 hectáreas se adquirieron en greña.

Los terrenos semiurbanizados se localizan principalmente en el rango de 100 m<sup>2</sup> a 25,000 m<sup>2</sup> y representan un 32.23% del total.

Como ya se había anotado, la mayoría se compró en el Distrito Federal.

El porcentaje de terrenos urbanizados (7.44%) fue mínimo y se ubica, al igual que los terrenos semiurbanizados, en el rango de 100 a 25,000 m<sup>2</sup>.

En primera instancia se planteaba que "el Instituto ha buscado dar preferencia en su política de adquisición de terrenos a dependencias e instituciones públicas, siempre y cuando los predios disponibles reúnan las características necesarias para la vivienda de los trabajadores. Sin embargo, dada la estructura de la propiedad urbana nacional, ha sido frecuente también que los predios se adquirieran de particulares, ya que muchas veces son éstas las superficies que se ajustan a la estrategia de integración de la reserva territorial del Infonavit."\_/

Pero cabría preguntarnos, ya que se demostró que el 82.65% se compró a propietarios particulares, a quién se benefició, a pequeños, medianos o grandes propietarios.

De la superficie de 66 mil millones de metros cuadrados, 89 terrenos que representaron el 36.77% del total, se compraron a propietarios que tenían entre 0 y 25 ha.; 22 (9.09%) a aquellos que eran poseedores de entre 25 y 50 ha. y 38 (15.70%) a los que caían en el rango de propiedad de 51 a 100 ha. Esto nos demuestra que el 61.56% de la reserva se compró a pequeños propietarios que es la categoría que les asigna la ley a los poseedores de menos de 100 ha. y solo un 2.46% a los propietarios de más de 1,300,000 m<sup>2</sup> (ver Cuadro IV).

De los 89 terrenos comprendidos en el rango de 0 a 25 ha., un 90% se compró al sector privado, incluyendo en este rubro a propietarios particulares, bancos, fraccionadores e inmobiliarias, constructoras y sociedades anónimas y solo un 10% a empresas o dependencias estatales.

Sin embargo, esta tierra, que son 686,343.46 m<sup>2</sup>, representa el 1.03% del total de reserva adquirida.

CUADRO SINTESIS IV

Rango	Sup./ha	No. de terrenos	%	Sup./m <sup>2</sup>	%	Inv.	% Total
0	- 25	89	36.77	686,343.46	1.03	100,318,563.43	4.70
25	- 50	22	9.09	815,491.75	1.22	60,415,224.69	2.83
51	- 100	38	15.70	2,745,534.26	4.12	123,983,349.70	5.80
101	- 200	39	16.01	5,946,661.46	8.91	308,945,887.87	14.46
201	- 500	31	12.81	11,136,266.12	16.69	239,111,620.57	11.19
501	- 1,300	17	6.97	15,047,419.15	22.55	379,823,860.83	17.77
más	de 1,300	6	2.47	30,348,402.41	45.48	924,803,983.54	43.27
<b>Totales:</b>		<b>242</b>	<b>100.00</b>	<b>66,726,118.61</b>	<b>100.00</b>	<b>2,137,402,490.54</b>	<b>100.00</b>

Es importante anotar que un gran porcentaje de éstos se localiza en el D.F., donde las superficies fluctuaron entre 1,000 y 20,000 m<sup>2</sup> como máximo.

El 1.03% de la superficie significó una inversión de \$100,318,563.34 millones de pesos, que representaron un 4.70% de la inversión total.

El precio más alto pagado por un terreno fue de \$1,389,00 por m<sup>2</sup> a una inmobiliaria en Polanco y los más bajos correspondieron a \$12.00 m<sup>2</sup> por unos terrenos en greña en la ciudad de Salamanca.

De los terrenos del rango de 25 a 50 ha, cuya superficie ascendió a 815,491.75 m<sup>2</sup>, es decir, al 1.22% de la superficie total, el 68.18% se compró al sector privado y un 31.82 al sector público. La inversión fue de \$60,415,224.69 millones de pesos que representaron un 2.83% de la inversión total.

En los 38 terrenos cuya área oscilaba entre 51 y 100 ha (15.70%) se observaron los mismos resultados de los rangos anteriores (ver Cuadro IV)

SUPERFICIES QUE COMPRENDIAN ENTRE

51 y 100 HA.

<u>Sector Privado</u>		<u>Sector Público</u>	
23	Prop. Privados	5	Gobierno del estado
3	Bancos	1	BANDBRAS
3	Fracc. e Inmobiliarias	2	Ayuntamiento
		1	Depto. Oficial
<hr/>		<hr/>	
29	= 76.32%	9	= 23.68%



En relación a los 39 terrenos entre 101 y 200 hectáreas que fueron el 16.10% del número total de terrenos adquiridos, se encontró que la inversión de \$308,945,887.87 millones de pesos, representó el 14.46% del monto total y la superficie de 5,946,661,46 m<sup>2</sup>, el 8.91% del área total.

El 89.74% se compró a propietarios privados, fraccionadores, inmobiliarias y constructoras, y el 10.26% al Estado.

La tierra de más de 200 ha. y de menos de 500, es decir, 31 terrenos, significó el 16.7% (11.136,266,12 m<sup>2</sup>) de la extensión total, con una inversión de 239,111,620.57 millones de pesos (11.2%).

Aunque estas superficies ya no se consideran como pequeña propiedad, se les compró en un 61.29% a propietarios individuales, lo que nos corrobora, una vez más, la existencia de terratenientes urbanos.

Los datos de los terrenos con extensiones de 500,000 a 1,300,000 m<sup>2</sup> en los que se habla ya de grandes terratenientes usufructuarios de las rentas del suelo y que representan a la fracción del capital terrateniente predominante en la localidad, nos dejan ver una extensión en 21 terrenos de 15,047,419.15, es decir, el 22.6% del área general, con una inversión de \$379,823,860.83 millones de

pesos (17.77%). Aquí el 82.4% se obtuvo de empresas y propietarios particulares y el 17.7% del Estado.

Ahora pasaremos a analizar los últimos 6 terrenos que adquirió el Infonavit de superficies mayores al millón de metros cuadrados.

<u>Superficie</u>	<u>Localidad</u>	<u>Inversión</u>	<u>Adquirido a</u>
1,830,000.00	Nuevo Laredo	92,803.700	Banobras
2,392,395.08	D.F.	148,212.214	Prop. Particular
2,753,642.37	Edo. de Méx.	267,048,237.04	Cuaut. Izcali-ODEM
3,000,000.00	D.F.	308,940,000.00	D.D.F.
5,372,365.00	Acapulco	47,799,832.50	Varios Prop.Part.
15,000,000.00	Monterrey	66,800,000.00	Gobierno Estado

Como se puede observar, estos seis terrenos con un área total de 30,348,402.45m<sup>2</sup> fueron el 45.48% de la extensión total adquirida por el Instituto en ese período, e implicaron un egreso de \$924,803,983.54 millones de pesos, o sea el 43.3% de la inversión total en Reserva Territorial.

Estas grandes extensiones se localizan en las áreas metropolitanas, principalmente en el Distrito Federal y en el Estado de México.

Aquí se revierte la relación de los otros rangos, pues de los seis terrenos, cuatro se compraron al Estado y dos a propietarios particulares.

## ANEXO B

Datos al 30 de septiembre de 1976

Estado	Sup. adquirida (m <sup>2</sup> )	Sup. %	Greña	Semi.	Urban.	Sin dato	Total
Nuevo León	18,855,611.26	28.26	8				8
D.F.	7,287,375.44	10.92	8	33		9 5/0	50
Gerrero	6,235,973.17	9.34	3	7	1		11
Edo. de México	5,176,506.43	7.76	4		3		7
Puebla	4,148,513.05	6.22	8	1	1		10
Tamaulipas	3,366,995.05	5.05	7	2	2	1 5/0	12
Jalisco	3,008,458.51	4.51	6	1	4		11
Dihuahua	2,688,292.09	4.03	9	7			16
Coahuila	1,985,731.28	2.98	9				9
Veracruz	1,679,193.75	2.52	12	4			16
Sinaloa	1,657,688.6	2.48	5	2			7
B.C.N.	1,519,238.37	2.28	3	2			5
Sonora	1,181,201.64	1.77	6	3			9
Yucatán	1,036,767.97	1.55	2				2
Durango	1,036,602.68	1.55	3	1			4
Guanajuato	837,024.15	1.25	7		1		8
Michoacán	721,330.44	1.08	5	1	5		11
Oaxaca	586,906.00	0.88	1	1	1		3
Morelos	543,567.49	0.81	3	1			4

Estado	Sup. adquirida (m <sup>2</sup> )	Sup. %	Greña	Semi	Urban.	Sin dato	Total	
Hidalgo	413,956.45	0.62	2			1 S/D - 1 D	4	
Querétaro	406,320.60	0.61	1	2			3	
B.C.S.	337,390.32	0.51	3	1			4	
Tabasco	324,975.68	0.49	2				2	
Aguascalientes	270,448.82	0.40	2	1			3	
Zacatecas	241,761.00	0.36	3			1 D	4	
S.L.P.	240,438.52	0.36	1	6			7	
Colima	218,201.05	0.33	1		1		2	
Campeche	210,814.37	0.32	2		1		3	
Quintana Roo	208,504.81	0.31	2				2	
Nayarit	200,536.30	0.30	2				2	
Chiapas	58,261.56	0.09	1			1 D	2	
Tlaxcala	41,531.77	0.06	2				2	
<b>Total</b>								
	Sept.	66,726,118.61		133	76	20	13	242
	Nov.	66,821,284.61		55%	31%	8%	6% =	100%

ADQUIRIDO A

Prop. Part.	Bancos	Fracc. Inmob.	Gob. Estado	Ayunt. Munic.	Dep. Ofic.	Cons- truc.	Soc. Anó.	Total	Costo total por estado
5	-	1	1		1			8	Distrito Federal 675,552,528.42
33	5	2			3	1	5	49 +1	Edo. México 409,873,191.78
7	-	1	2	1	-	-	-	11	Nuevo León 153,672,836.24
2	1	2	-	-	-	-	1	6 +1	Tamaulipas 130,850,368.99
10	-	-	-	-	-	-	-	10	Jalisco 127,542,391.68
4	1	2	1	-	2	-	1	11 +1	Puebla 90,453,643.63
4	-	2	-	2	1	-	2	11	Guerrero 77,525,859.00
10	2	2	-	-	3	-	-	16	B.C.N. 73,547,934.53
5	1	1	-	-	2	-	-	9	Coahuila 53,038,791.93
12	-	-	-	2	-	-	2	16	Sonora 47,096,858.75
4	-	-	-	1	-	-	2	7	Chihuahua 46,199,329.29
-	-	2	1	-	2	-	-	5	Michoacán 33,717,058.58
6	-	1	1	1	-	-	-	9	Veracruz 29,396,218.40
2	-	-	-	-	-	-	-	2	Morelos 25,588,088.29
3	-	1	-	-	-	-	-	4	Sinaloa 25,772,572.58
8	-	-	-	-	-	-	-	8	Durango 22,295,320.35
5	1	1	3	1	-	-	-	11	Querétaro 16,421,449.25
1	-	2	-	-	-	-	-	3	Guanajuato 16,815,595.00
1	-	-	3	-	-	-	-	4	S.L.P. 15,076,218.00
1	2	-	1	-	-	-	-	4	Aguascalientes 9,192,232.05
-	1	2	-	-	-	-	-	3	Oaxaca 8,000,000.00

Prop. Part.	Bancos	Fracc. Inmob.	Gob. Estado	Ayunt. Munic.	Dep. Ofic.	Cons- truc.	Soc. Anón.	Total		Costo total por estado
3	-	-	-	1	-	-	-	4	Nayarit	8,636,620.00
-	-	1	-	1	-	-	-	2	Quintana Roo	6,405,500.00
2	-	-	1	-	-	-	-	3	Zacatecas	6,454,175.00
1	-	-	1	-	-	-	2	4	Colima	5,330,101.60
5	1	-	-	-	-	-	1	7	B.C.S.	5,794,153.75
2	-	-	-	-	-	-	-	2	Tabasco	4,843,608.89
2	-	-	-	-	-	1	-	3	Hidalgo	4,874,635.20
-	-	-	-	-	2	-	-	2	Campeche	3,094,874.35
2	-	-	-	-	-	-	-	2	Yucatán	2,337,183.01
2	-	-	-	-	-	-	-	2	Tlaxcala	1,454,012.00
1	-	-	-	-	-	-	1	2	Chiapas	525,280.00
143	15	23	15	10	15	2	17	242		2,137,407,490.54
59%	6%	9%	6%	4%	6%	1%	7%			2,083,305,004.58

ANEXO C

Precio x m <sup>2</sup>	Precio $\bar{x}$ tot.	Precio $\bar{x}$ en greña	Precio $\bar{x}$ semiurb.	Precio $\bar{x}$ urbaniz.	Precio $\bar{x}$ sin dato	Total
Nuevo León	20.09	20.09				
D.F.	324.48	93.33	355.90			466.57
Guerrero	130.22	16.47	191.61	235.00		
Edo. de México	87.70	39.75		151.63		
Puebla	35.24	18.71	60.00	142.60		
Tamaulipas	53.11	27.26	59.00	153.75		
Jalisco	73.25	36.87	70.36	102.84		
Chihuahua	34.64	16.08	58.50			
Coahuila	32.63	32.63				
Veracruz	39.57	27.55	75.63			
Sinaloa	42.22	21.81	93.25			
B.C.N.	62.07	21.79	122.50			
Sonora	49.00	21.00	106.00			
Yucatán	17.00	17.00				
Durango	29.37	11.33	83.50			
Guanajusto	25.91	20.76		61.92		
Michoacán	97.71	32.78	80.00	166.18		
Oaxaca	81.00	13.00	70.00	160.00		
Morelos	73.28	67.70	90.00			
Hidalgo	18.76	20.65				
Querétaro	48.48	40.00	52.73			
B.C.S.	28.34	7.79	90.00			
Tabasco	15.00	15.00				
Aguascalientes	25.73	18.60	40.00			
Zacatecas	26.00	26.00				
S.L.P.	68.23	14.00	77.27			
Colima	116.75	8.49	225.00			



Precio x m <sup>2</sup>	Precio $\bar{x}$ total	Precio $\bar{x}$ en greña	Precio $\bar{x}$ semiurb.	Precio $\bar{x}$ urbaniz.	Precio $\bar{x}$ sin dato	Total
Campeche	45.00	12.50		110.00		
Quintana Roo	21.80	21.80				
Nayarit	39.00	39.00				
Chiapas	10.00	10.00				
Tlaxcala	35.00	35.00				
	$\bar{x}$ 56.45	30.35	105.32	142.66		

## ANEXO B

Datos al 30 de septiembre de 1976

Tierra adquirida x estado (sup. m <sup>2</sup> )	Sup. m <sup>2</sup> %	No. de Grefa	Semiurba- nizados	Urbani- zados	Sin dato y Donaciones	Total
Nuevo León	18,855,611.25	28.26	8			8
D.F.	7,287,375.44	10.92	8	33	9 s/d	50
Guerreo	6,235,973.17	9.34	3	7	1	11
Edo. México	5,176,506.43	7.76	4		3	7
Puebla	4,148,513.05	6.22	8	1	1	10
Tamaulipas	3,366,995.05	5.05	7	2	2	1 s/d/ 12
Jalisco	3,008,458.51	4.51	6	1	4	11
Dihuahua	2,688,292.09	4.03	9	7		16
Coahuila	1,985,731.28	2.98	9			9
Veracruz	1,679,193.75	2.52	12	4		16
Sinaloa	1,657,688.6	2.48	5	2		7
B.C.N.	1,519,238.37	2.28	3	2		5
Sonora	1,181,201.64	1.77	6	3		9
Yucatán	1,036,767.97	1.55	2			2
Durango	1,036,602.68	1.55	3	1		4
Guanajuato	837,024.15	1.25	7		1	8
Michoacán	721,330.44	1.08	5	1	5	11
Oaxaca	586,906.00	0.88	1	1	1	3

Tierra adquirida x estado (sup. m <sup>2</sup> )	Sup. m <sup>2</sup> %	No. de Grefia	Semiurba- nizados	Urbani- zados	Sin dato y Donaciones	Total		
Morelos	543,567.49	0.81	3	1		4		
Hidalgo	413,956.45	0.62	2		1s/d 1 D	4		
Querétaro	406,320.60	0.61	1	2		3		
B.C.S.	337,390.32	0.51	3	1		4		
Tabasco	324,975.68	0.49	2			2		
Agascalientes	270,448.82	0.40	2	1		3		
Zacatecas	241,761.00	0.36	3		1 D	4		
S.L.P.	240,438.52	0.36	1	6		7		
Colima	218,201.05	0.33	1		1	2		
Campeche	210,814.37	0.32	2		1	3		
Quintana Roo	208,504.81	0.31	2			2		
Nayarit	200,536.30	0.30	2			2		
Chiapas	58,261.56	0.09	1		1 D	2		
Tlaxcala	41,531.77	0.06	2			2		
<b>Total:</b>								
Sept.	66,726,118.61		133	76		20	13	242
Nov.	66,821,284.61		55%	31%		8%	6%	100%

Propietarios Particulares	Bancos	Freccionam.e Inmobiliarias	Gob.del Estado	Ayuntam.o Municipio	Dep. Oficial	Construc- tores	Socie- dades	Total	Costo total por estado
1	2		1					4	Agascalientes 9,192,232.05
	1	2						3	Oaxaca 8,018,770.50
3				1				4	Nayarit 8,636,620.00
		1		1				2	Quintana Roo 6,405,500.00
2			1					3	Zacatecas 6,464,175.00
1			1				2	4	Colima 5,330,101.60
5	1						1	7	B.C.S. 5,794,153.75
2								2	Tabasco 4,843,608.39
2						1		3	Hidalgo 4,974,635.20
					2			2	Campeche 3,094,874.35
2								2	Yucatán 2,337,183.01
2								2	Tlaxcala 1,454,012.00
1							1	2	Chiapas 525,260.00
143	15	23	15	10	15	2	17	242	2,137,407,490.54
59%	6%	9%	6%	4%	6%	1%	7%		2,083,305,004.58

Propietarios Particulares	Bancos	Fraccionam. e Inmobiliarias	Gob.del Estado	Ayuntam.o Municipio	Dep. Oficial toras	Construc- toras	Socie- dades	Total	Costo total por estado	
5		1	1		1			8	D.F.	675,552,528.42
33	5	2			3	1	5	49+1s/d	Edo. México	409,873,191.78
7		1	2	1				11	Nuevo León	153,672,836.24
2	1	2					1	6+1s/d	Tamaulipas	130,850,368.99
10								10	Jalisco	127,542,391.68
4	1	2	1		2		1	11+1s/d	Puebla	90,453,643.63
4		2		2	1		2	11	Guerrero	77,525,859.00
10	2	2			2			16	B.C.N.	73,547,934.53
5	1	1			2			9	Coahuila	53,038,791.93
12				2			2	16	Sonora	47,096,858.75
4				1			2	7	Chihuahua	46,199,329.29
		2	1		2			5	Michoacán	33,717,058.58
6		1	1	1				9	Veracruz	29,396,218.40
2								2	Morelos	25,588,088.29
3		1						4	Sinaloa	25,772,572.58
8								8	Durango	22,295,320.35
5	1	1	3	1				11	Querétaro	16,421,449.25
1		2						3	Guanajuato	16,815,595.00
1			3					4	S.L.P.	15,076,218.00

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- 1/ Casanova González, Pablo. En el primer gobierno constitucional. Serie "La clase obrera en la historia de México" UNAM Siglo XXI, Editores, México 1980, P.33
- 2/ Revista Solidaridad Núm. 2 Feb./Mzo. 1969, P. 10-11
- 3/ Garza, Gustavo y Schteingart Martha. La acción habitacional del Estado en México. Colegio de México. México, 1978, P. 67
- 4/ Vivienda de interés social se define básicamente por los límites de precio y las características de los adquirentes.
- 5/ Las Determinaciones principales de la Construcción de la Vivienda. Publicación del Centro Operacional de Poblamiento y Vivienda (COPEVI) México P. D-6
- 6/ Garza, Gustavo Op. Cit. P. 67
- 7/ Garza, Gustavo Op. Cit. P. 65
- 8/ Buelink, J.H. Programa Autofinanciero de Vivienda. Estudio Núm. 1, México, D.F. Nov. 1970, P. 5.
- 9/ COPEVI Op. Cit. P. D-26
- 10/ Información basada en el estudio intitulado Significación de la Política de Vivienda en México. El caso del

Infonavit. Universidad Autónoma Metropolitana Azca -  
potzalco, México, Nov. 1976, P. 38 - 42

11/ Ibid P. 42

12/ Ibid. P. 42

13/ Confrontación sobre los problemas económicos. Cuadernos  
de Documentación, Serie Documentos III, Secretaría de  
la Presidencia, México, 1974, P. 13

14/ Ibid P. 17

15/ Ibid. P. 55

16/ Ibid. P. 57-58

17/ Ibid. P. 54

18/ Ibid. P. 55

19/ Ibid P. 56-57

20/ Arreola, Carlos, Los empresarios y el Estado. Fondo de  
Cultura Económica, México 1976, P. 48

21/ Ibid P. 176

22/ Garza, Gustavo Op. Cit. P. 8 . Al respecto se señala  
que para 1976 en promedio al Estado le correspondía el  
90% de la inversión en infraestructura y 10% a los par-  
ticulares.

- 23/ Confrontación sobre ... Op. Cit. P. 104
- 24/ Arreola, C... Op. Cit: P. 176
- 25/ La creación del Sindicato Unico de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM) en 1972 fue un ejemplo contundente de la intervención velada del Estado como árbitro en un conflicto laboral. La movilización que el SUTERM había logrado de sus bases junto con el apoyo de otras ramas industriales y del campo atentaron contra la burocracia sindical "charra", razón por la cual, esta movilización obrera, que representó una alternativa de organización sindical independiente a la CTM, fue paralizada e integrada a esa central aglutinándose la facción charra y democrática.
- 26/ Camacho, Manuel La clase obrera en la historia de México Siglo XXI, México
- 27/ Ibid
- 28/ Confrontación sobre ... Op. Cit. P.
- 29/ Pradilla, Emilio Autoconstrucción, explotación de la fuerza de trabajo y política del Estado en América Latina Documento inédito. Mimeo Conforme a la clasificación que desarrolla dicho autor::  
Trabajadores por cuenta propia.- Aquí se ubican dos grupos diferentes cuya característica común es la de ser dueños de sus condiciones de trabajo, por mínimas que ellas sean: comerciantes callejeros que participan en la circulación de mercancías apropiándose de una parte de la plusvalía encerrada en ellas, pero en cantidades demasiado limitadas para subsistir nor-



malmente; constituyen quizás el grupo más numeroso en América Latina. Prestatarios de servicios tales como boleadores o lustrabotas, afiladores, jardineros trashumantes, etc., que viven de la parte del ingreso de los receptores del servicio que reciben por su actividad. Pequeños artesanos propietarios de sus herramientas de trabajo y que subsisten del precio monetario del valor que crean con su propio trabajo, casi siempre subvaluado: zapateros remendones, hojalateros, carpinteros, etc.

Semiasalariados a destajo.- Compuesto por cargadores ocasionales, empleadas domésticas ocasionales, remendones a domicilio de todo tipo, lavadores de automóviles, etc., que reciben un pago por tarea realizada, siendo este ocasional y, en su conjunto, insuficiente para la reproducción de su capacidad productiva.

Lumpenproletariado.- Mendigos, vagabundos, prostitutas, delincuentes menores, etc. Sus ingresos son ocasionales y, comúnmente por debajo de los niveles mínimos de subsistencia.

30/ Confrontación sobre ... Op. Cit. P. 12-13.

31/ Ibid P. 29

32/ Ibid P. 13

33/ Ibid P. 14

34/ Los excedentes de capital acumulado, canalizados a la producción de vivienda, causan efectos directos e indirectos sobre diversas ramas de la economía. Por ejemplo: entre los directos están la industria cementera, siderúrgica, etc. y en los indirectos están la

industria mueblera, de línea blanca, etc.

35/ Las contradicciones internas del desarrollo capitalista que se manifiestan en las crisis derivadas de la baja tendencia de la tasa de ganancia y de los problemas de sobreacumulación, pueden encontrar salida en políticas de inversión en la construcción. Mediante la Industria de la Construcción (infraestructura y vivienda) se eleva la productividad industrial sin aumentar el monto de capital fijo directamente involucrado en los procesos productivos. De esta manera la tasa de ganancia de capital industrial se incrementa o por lo menos se mantiene a un nivel constante.

36/ Confrontación sobre. Op. Cit. P. 266

37/ Legislación comentada del INFONAVIT Publicada por el Instituto de la Participación de Utilidades y del Salario (IPAUS) Organismo filial de la COPARMEX México, 1972.

38/ Artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo.- 1972

39/ El Poder Ejecutivo ante el Congreso Tomo III Sría. de la Presidencia. Dirección General de Documentación e Información Presidencial.  
Intervención del Lic. Hugo B. Margain en ese entonces Srío. de Hacienda y Crédito Público

40/ El Universal Declaración del Asesor Laboral de la COPARMEX

41/ El Poder Ejecutivo ... Op. Cit. P.

42/ Salvo algunas extractivas como empresas forestales, mineras, etc., que quedan fuera de los centros de población y necesitan a su fuerza de trabajo en el campo de producción.

- 43/ Gilly Adolfo, La Guerra de Clases en la Revolución Mexicana (revolución permanente y auto-organización de las masas) en Gilly et. al. Interpretaciones de la Revolución Mexicana, -UNAM - Ed. Nueva Imagen. México, 1980, P. 39
- 44/ Engels, Federico El Origen de la Familia, La propiedad Privada y el Estado Editorial Cártago 1973, P. 204
- 45/ El Poder Ejecutivo ... Op. Cit. P. 28
- 46/ Ibid. P.
- 47/ Ibid. P. 419
- 48/ Ibid. P. 419
- 49/ Ibid. P. 419
- 50/ Ibid. P. 500
- 51/ Los artículos de la Ley Infonavit en la que se expone más detalladamente la forma de realizar la aportación patronal del 5% son el: 30, 31, 32, 33, 34, y 35.
- 52/ Autoconstrucción ... Op. Cit. P.
- 53/ Pradilla Emilio.- La vivienda como mercancía en "Notas acerca del Problema de la Vivienda" Revista de Arquitectura - Autogobierno No. 7. UNAM Jul.-Ago. 1977
- 54/ Reformas y adiciones a los artículos 97, 110, 136 al 151 inclusive y 782 de la Ley Federal del Trabajo. Diario Oficial 24 de abril 1972.

- 55/ El Poder Ejecutivo ...Op. Cit. P. 430
- 56/ Confrontación sobre .. Op. Cit. P.
- 57/ Saldívar Américo
- 58/ Ibid
- 59/ El Poder Ejecutivo... Op. Cit. P. 496
- 60/ Ibid P. 497. Este punto se encuentra en los artículos 22, 23 y 24 de la Ley del Infonavit.
- 61/ La especificación de los órganos del Instituto y sus funciones ya ha sido tratado en el Capítulo I de este volumen, razón por la cual sólo se nombrarán. Los artículos de la Ley Infonavit que explican la estructura y función de la Asamblea son del 6 al 11. Los artículos del 12 al 16 se refieren en el mismo sentido al Consejo de Administración; por otra parte el 17, 18 y 19, versan sobre la Comisión de Vigilancia y por último los artículos 25, 26, 27 y 28 explican todo lo relacionado con la Comisión de Inconformidades y Valuación y la Comisiones Consultivas Regionales.
- 62/ Reformas y adiciones ... Op. Cit. P. 28
- 63/ Ibid. P. 29
- 64/ El Poder Ejecutivo ... Op. Cit. P. 518
- 65/ Reformas y adiciones ... Op. Cit. P. 28
- 66/ Ibid. P. 30 - 31
- 67 El Poder Ejecutivo ... Op. Cit. P. 519

- 68/ Reformas y adiciones ... Op. Cit. P. 31
- 69/ El Poder Ejecutivo... Op. Cit. P. 520
- 70/ Legislación comentada ... Op. Cit. P.
- 71/ Confrontación sobre ... Op. Cit. P.
- 72/ El Poder Ejecutivo ... Op. Cit. P. 492
- 73/ Ibid. P. 493
- 74/ Prensa.- Diario de México, 15 de agosto de 1972
- 75/ Prensa.- El Día, 2 de mayo de 1972
- 76/ Prensa.- El Sol de México, abril de 1972
- 77/ Prensa.- El Nacional, 8 de junio de 1972
- 78/ El Poder Ejecutivo ... P. 498
- 79/ Ibid. P. 510 y 512
- 80/ Esta cláusula fue derogada en enero de 1982 aduciendo que no se tenía actualizada la cuenta individual de cada trabajador (después de 10 años de operación); otra razón fué que administrativamente resultaba en - gorroso y caro realizar esta operación pues se argu - mentó que se necesitaría contratar a un gran número de empleados para realizar esta operación; pero la -- verdadera causa fué que el fondo de ahorro sobre todo de los de salario mínimo apenas alcanzaría a cubrir 2 días de subsistencia del trabajador, lo que causaría un enorme descontento en las bases obreras difícil de manejar en estos momentos de la crisis.

- 81/ Esta disposición se reforzó aun más en el siguiente sexenio 76-82, debido al sistema de Promociones Ex - ternas, que requerían la intervención de algún representante preferentemente sindical del grupo de trabajadores.
- 82/ Discurso pronunciado por el Lic. José Campillo Saenz ante la Asamblea de Desarrollo del corredor industrial en Jalisco. Periódico El Día, 8 de mayo de 1972.
- 83/ Específicamente se habla de un terreno de 15.000.000 m<sup>2</sup> de superficie
- 84/ Del área total de 5.411.500 m<sup>2</sup> se han utilizado 377.277.06 m<sup>2</sup> por lo que queda un remanente de 5.034.222.94 m<sup>2</sup>
- 85/ INFONAVIT, 40 Meses México
- 86/ Estudio UAM intitulado Significación Social ... Op. Cit.
- 87/ "Informe de Bienes Raíces, Avalúos y Reserva Territorial". INFONAVIT (documento interno) s/n
- 88/ Ibid s/n
- 89/ INFONAVIT, 40 Meses Op. Cit. P. 62
- 90/ Los programas habitacionales del Estado y sus efectos sobre la producción de vivienda. COPEVI México, D.F. 1976
- 91/ Línea III se refiere a construcción en terreno propio; línea IV mejoramiento o ampliación de la vivienda y línea V pago de pasivos.