

LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA VIVIENDA

SUMARIO: 1. *El problema de la vivienda obrera.* 2. *El origen y desarrollo del derecho obrero a la vivienda (1917-1971).* 3. *El nuevo derecho obrero a la vivienda y sus relaciones con el sistema de seguridad social (1971-1979).* 4. *Comentarios finales.*

1. EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA OBRERA

La magnitud y gravedad del problema de la vivienda en México son resultado de la atención marginal que le ha dispensado el sistema económico y del efecto desfavorable que en la estructura habitacional ha tenido el proceso de modernización económica. La modernización económica —“el progreso”, decían los técnicos del porfirismo, “el desarrollo”, dicen los tecnócratas contemporáneos— ha sido impulsado afanosamente por el Estado, si mucho nos apuran, desde la reforma borbónica del siglo XVIII.

La modernización se ha dirigido a industrializarnos y a convertir nuestra economía rural en una economía urbana sustentada en el sacrificio del campo. El sector agrario ha aportado mano de obra barata —por vía de la migración interna— materias primas y alimentos a bajo precio y ha tolerado que la inversión pública y privada se haya dirigido a los centros urbanos.¹

El patrón de industrialización que adoptamos ha sido la causa y efecto de la urbanización acelerada de México y de su sistema asimétrico de ciudades (una macrociudad-región, dos o tres ciudades grandes, unas cuantas medianas y pequeñas y un rosario de 100 000 localidades rurales dispersas).² Un sistema de ciudades que es coexistencia de dos elementos que son el caso típico de colonialismo interno: la concentración de la riqueza en unas cuantas ciudades y la distribución de la pobreza en una serie larga de localidades.³

El proceso de industrialización se estacionó en la ciudad de México principalmente porque ésta ha sido una gran ciudad desde el siglo XIV: es epicentro político, fuente de mano de obra barata, asiento de los poderes pú-

¹ Wilkie, James W., *La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social*, F.C.E., 1978; Corona Rentería, Alfonso, *La economía urbana. Ciudades y regiones mexicanas*, Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, 1974, y Navarrete, Ifigenia, *et alius*, *Bienestar campesino y desarrollo económico*, F.C.E., 1971, entre otros.

² En 1978 la zona metropolitana tenía 13.2 millones de personas; Guadalajara, Jal., 2.2 millones y Monterrey, N. L., 1.9 millones, había cuatro ciudades que tenían entre 500 mil y un millón de habitantes; 42, que tenían entre 100 mil y 500 mil habitantes y 95 mil localidades con menos de 2 500 habitantes. (Plan Nacional de Desarrollo Urbano, SAHOP, 1978.)

³ Unikel, Luis, *El desarrollo urbano de México*, El Colegio de México, 1978.

blicos federales, meca de las decisiones nacionales, catedral de la cultura y, sobre todo, el mayor centro de producción y de consumo. En ella es donde se generan las economías de aglomeración que atraen a la empresa privada.⁴

Desde la colonia se diseñó un sistema de ciudades acorde con los asentamientos humanos indígenas porque en una época cuyos procedimientos productivos eran intensivos en mano de obra en ellos estaba la fuente de la riqueza. De ahí arranca la estructura urbana que ha agravado el problema habitacional.⁵

Cuando el movimiento armado de 1910 a 1920 y la política agraria desatan el nudo de la servidumbre que significaba el acasillamiento de los peones de los latifundios, el campesino puede venir a las ciudades en búsqueda del empleo que no le depara una economía rural ineficiente (como lo fue siempre bajo el latifundismo porfiriano) y desarticulada por la guerra civil y por un reparto agrario que no estuvo en posibilidad de establecer de inmediato unidades productivas rentables.⁶ En el mejor de los casos en la ciudad —la nueva tierra prometida— el campesino o más propiamente el excampesino se halló con un empleo que no le permitía acceder a bienes y, concretamente, a una vivienda digna.

Por otra parte, la política económica y de gasto del Estado⁷ se dirigió a fomentar la infraestructura que exigía la actividad productiva urbana y a subsidiarla con recursos fiscales, dando lugar a un crecimiento económico que si bien significó la apertura de fuentes de empleo, no se hizo acompañar por una oferta de vivienda suficiente que pudiera ser ocupada por los trabajadores reclutados.⁸ El gasto de vivienda se ha considerado siempre una ero-

⁴ Éstas aparecen cuando la concentración espacial de actividades heterogéneas y juxtapuestas engendran beneficios nuevos. Corona, Alfonso, *op. cit.*, *supra*, nota 1, pp. 42-44.

⁵ Para estudios sobre el origen, crecimiento y trayectoria de las ciudades mexicanas. Ver, además de la obra de Corona Rentería ya citada, las de Bataillon, Claude, *Ville et campagnes dans la région de México*, Anthropos, París, 1970; Bataillon, Claude y Riviere d'Arc, Helene, *La Ciudad de México*, SepSetentas, 1973; Calnek, Edward, *et alius*, *Ensayos sobre el desarrollo urbano de México*, SepSetentas, 1974; Barkin, David, *Los beneficios del desarrollo regional*, SepSetentas, 1972; Unikel Luis, *El desarrollo urbano de México*, El Colegio de México, 1976.

⁶ Pese a que no es cierta la usual afirmación de que los núcleos ejidales y comunales son productivamente ineficientes, con la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 fructifica la búsqueda de un instrumento jurídico completo para la organización económica y técnica de dichos núcleos que en ese ordenamiento son considerados "empresas sociales".

⁷ Wilkie, *op. cit.*, *supra*, nota 1, y NAFINSA-CEPAL, *La política industrial en el desarrollo económico de México*, 1971.

⁸ Aunque se han manejado diversas cifras sobre el déficit habitacional, todas ellas revelan su gran magnitud: Jesús Silva Herzog F. lo situaba en 2.3 millones de viviendas urbanas para 1970, "El problema de la vivienda en México", *Primer Seminario de Estudios de los problemas de la Habitación en México*, 1973; Jesús Puente Leyva, en 4 millones, "El problema habitacional", en *El Perfil de México en 1980*, Siglo XXI, y el grupo de expertos que elaboró la *Propuesta de un Programa de Gobierno, 1976-1982* dentro del IEPES-PRI lo ubicó en 2.5 millones de pesos para 1975. Garza, Gustavo y Scheingart, *La acción habitacional del Estado en México*, El Colegio de México, 1978, consideran que en 1970 había un déficit absoluto (familias sin vivienda) de 843 mil; de 2.5 millones de viviendas por deterioro y de 1.7 millones por hacinamiento.

gación social cuyo efecto diferido en el aparato productivo ocasiona que sea un renglón despojado de prioridad.⁹ Otro elemento que incrementó la necesidad y demanda de vivienda urbana fue la política social del Estado que amplió los servicios educativos y de salud, sin destinar más recursos a la generación de habitaciones.¹⁰ El resultado no se hizo esperar: los servicios de salud impulsaron el crecimiento demográfico (alentado, como se ha dicho, por la migración campo-ciudad) al disminuir la tasa de mortalidad y al ensancharse las expectativas de vida, y los servicios educativos —acompañados de la expansión de los medios de comunicación masiva— difundieron nuevos valores, valores “modernos”, entre los cuales destacaba la vivienda. Ser propietario de una vivienda cómoda o, por lo menos, arrendarla fue un deseo, un apetito, un objetivo y las viviendas no existían en el mercado en cantidad, calidad y precio adecuados.

Por supuesto y aunque seguramente es ocioso asentarlos, que no postulamos un regreso a la ignorancia, a la enfermedad o a la muerte prematura, para que disminuya la necesidad y la demanda habitacionales. Todo lo contrario, este análisis nos conduce al extremo opuesto: es necesario elevar la oferta habitacional para que se acomode a la demanda de vivienda.

En esta escala de mi exposición saltan espontáneamente las interrogantes que debo responder para no sucumbir en la obvedad o, lo que es peor, en la ingenuidad de asumir que nadie había advertido lo que se manifiesta. Esas interrogantes principales son: ¿Por qué el Estado abandonó el problema de la vivienda? ¿Qué es lo que puede hacerse? ¿Cuál es la nueva fórmula habitacional obrera? ¿Es posible ver a la vivienda como un elemento del sistema de seguridad social mexicano?

El Estado abandonó el problema de la vivienda a las fuerzas del mercado como le abandonó muchas otras cuestiones sociales y económicas, por varias razones que vale la pena recordar:

- a) La Revolución y, por ende, la Constitución no tuvo ni tiene un proyecto socialista que obligue a los poderes constituidos a acabar con la propiedad privada de los medios de producción ni con la propiedad habitacional.¹¹
- b) Como la Revolución fue un proceso social objetivo muy alejado del enfoque heroico que postula que los procesos de la sociedad son gestas de personajes como los conflictos de los dioses de la mitología griega, ese proceso impuso que en Querétaro se contemplaran apresuradamente cuestiones sociales soslayadas en la iniciativa carrancista y que provocaron que se expidiera una Constitución de transacción, que es un

⁹ Los economistas partidarios de la retracción del gasto público suelen argumentar que la inversión en vivienda debe diferirse para que se le dé preferencia a las inversiones que elevan la producción de manera directa y en el corto plazo.

¹⁰ En 1976 el sector público invirtió en salud y seguridad social 51 mil millones de pesos; en vivienda, 10 mil millones de pesos y en educación, 50 mil millones de pesos.

¹¹ Gilly, Adolfo, *et alius*, *Interpretaciones de la Revolución Mexicana*, Editorial Nueva Imagen, 1979.

compromiso contraído por facciones ideológicas que sesenta años después sigue sin resolverse de manera definitiva.¹²

Ese carácter compromisorio explica en alta medida por qué el derecho a la vivienda y el derecho de la vivienda, como muchos otros problemas, tuvieron en la carta magna un tratamiento marginal.

- c) El reducido desarrollo industrial y urbano¹³ del México que se da la Constitución no permite que los constituyentes progresistas (jacobinos los llamaban los moderados) se planteen la cuestión habitacional en toda su magnitud y, por otra parte, la celeridad con la que tienen que llevar al triunfo otras cuestiones sociales de mayor envergadura hace imposible que se estructure un derecho habitacional que, al fin y al cabo, en 1917 bien pudo mirarse como subordinado al derecho agrario y al derecho del trabajo, cuyas bases fundamentales se habían podido introducir en los artículos 27 y 123.¹⁴ La argumentación pudo haber sido así: si la aplicación de las soluciones agrarias del artículo 27, asegura la incorporación de los campesinos a los medios de producción agraria, se resuelve su problema de alojamiento, y si la aplicación del artículo 123 garantiza que prive la justicia en las relaciones de trabajo rural o urbano, también por añadidura se resolverá el problema habitacional.

2. EL ORIGEN Y DESARROLLO DEL DERECHO OBRERO A LA VIVIENDA (1917-1971)

En el artículo 123 constitucional se introduce la fracción XII que es la semente de la que ha germinado el derecho a la vivienda de los trabajadores:

... Artículo 123. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general todo Contrato de Trabajo:

.....
XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieran situadas dentro de las poblaciones, y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas...

¹² Ruiz Massieu, José Francisco, *La empresa pública en México* (en elaboración).

¹³ En 1920 (año en que se realizó el censo de población más cercano a la expedición de la Constitución) el 69% de los mexicanos vivía en localidades con menos de 2 500 habitantes y el 75% de la fuerza de trabajo se dedicaba a actividades primarias.

¹⁴ Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1959.

Así, las negociaciones que utilicen a más de cien trabajadores o que se ubiquen fuera de las poblaciones deben *proporcionarles* habitaciones cómodas e higiénicas. Esas habitaciones podrían entregarse a los trabajadores en arrendamiento.

Fue la propuesta que el diputado Macías hizo llegar a la asamblea que se incorporó esta garantía social y fue este constituyente quien la fundó diciendo el 28 de diciembre de 1916 que "hay que elevar, señores diputados, al trabajador de la miseria en que se encuentra, hay que sacarlo de esas chozas inmundas en que vive en las haciendas y en las fábricas para decirle: sois hombre y merecéis como ciudadano de la República todas las consideraciones que merece un hombre libre". Macías había dicho minutos antes que debían facilitarse "casas secas, aereadas, perfectamente higiénicas, que tengan cuando menos tres piezas, tendrán agua".¹⁵

Se advierte con claridad el alcance limitado que tuvo el precepto: no todos los trabajadores tenían derecho a que su patrón les otorgara vivienda y en todo caso esa entrega podía ser onerosa. Concretamente, era posible que se les cobrara renta a los trabajadores.

En el mismo artículo 123 se dedicó desde 1917 una fracción a la posibilidad de que los trabajadores establecieran cooperativas para la construcción de las habitaciones.¹⁶

La fracción XII recogía las demandas y postulados formuladas en algunos planes revolucionarios.¹⁷

A partir de que iniciara su vigencia la Constitución y con base en el párrafo 1º del artículo 113, algunas legislaturas locales precedieron a expedir leyes reglamentarias en materia de trabajo que se limitaban, prácticamente, a trasplantar la fracción XII sin enriquecerla y, lo que es peor, sin resolver los problemas operativos que revestía su aplicación.¹⁸ Sin embargo, a pesar de la legislación local y de que en el artículo 11 transitorio se establecía que "entretanto el Congreso de la Unión y los de los Estados legislan sobre los problemas agrario y obrero, las bases establecidas por esta Constitución para dichas leyes se pondrán en vigor en toda la República", el derecho de los trabajadores a una vivienda digna no se llevó a la práctica, pues hubo un acuerdo mudo para dejarlo en letra muerta: las condiciones objetivas del

¹⁵ *INFONAVIT, una nueva Institución de la República, 1972-1976*, INFONAVIT, 1976, pág. 15.

¹⁶ La fracción XX dice a la letra: "Asimismo serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados."

¹⁷ En el Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906, en el Plan Político Social de 1911, en el Manifiesto del mencionado Partido Liberal Mexicano de 1911 y en el Pacto de la Empacadora de 1912, se formulan demandas en materia de arrendamiento y de vivienda rural y urbana. Inclusive Enrique Creel, Gobernador de Chihuahua durante el Porfiriato, había promovido la expedición de un curioso ordenamiento: la *Ley sobre Casas de Obreros y Empleados Públicos* de 1906.

¹⁸ Entre las leyes reglamentarias locales son de señalar la de Veracruz de 1918, la de Chihuahua de 1922, la de Campeche de 1924, la de Tamaulipas de 1925, la de Oaxaca de 1925 y la de Hidalgo de 1928.

país no permitían que la fracción XII se aplicara de manera inmediata y general y sólo era posible que por la vía contractual se atendieran las necesidades habitacionales de los obreros.

La reforma de 1929,¹⁹ que sustrajo de la competencia local la facultad de legislar en materia de trabajo, hizo posible que en 1931 se pusiera en vigor la Ley Federal del Trabajo, la cual lamentablemente no reglamentó la fracción XII, dando lugar a que el multicitado derecho obrero no cobrara positividad. El código laboral después de transcribir la fracción citada establecía que el Presidente de la República y los Gobernadores fijarían "las condiciones y plazos dentro de los cuales éste (el patrón) debe cumplir con las obligaciones a que se refiere esta fracción".²⁰

Con esa postura se difería a un tercer nivel el ejercicio del derecho obrero: a reglamentos de los Ejecutivos federal y locales, y de nuevo los trabajadores veían frustrada la satisfacción de una necesidad primaria que se había venido agravando con el crecimiento urbano. No obstante, la vivienda destinada a los campesinos corrió con mayor suerte en ese ordenamiento secundario pues en el artículo 197 se amplía su cobertura cuando dice que los patrones deben suministrar a sus empleados gratuitamente habitación con el terreno necesario para la cría de animales. Estas disposiciones se explican si se advierte que el artículo 123 Constitucional y el artículo 197 de la Ley Federal del Trabajo, se refieren a dos cuestiones distintas: la Carta Magna otorga al trabajador un derecho exigible ante su patrón que se desprende de la relación laboral, como fruto de su trabajo, en tanto que el código laboral le otorga al trabajador campesino el derecho a exigir de su patrón una vivienda como medio indispensable para prestar su trabajo y no como parte de la remuneración por sus servicios. Esto es tanto más evidente si se considera que dadas las condiciones de dispersión prevalecientes en el agro los campesinos que prestan sus servicios a un patrón rural viven fuera de las poblaciones y es infrecuente que existan viviendas para arrendamiento en esas zonas. En consecuencia, si el trabajador careciera de vivienda propia y el patrón no se la proporcionara no estaría en posibilidades de trabajar para él.

Por otra parte la política de reforma agraria del Estado se había aclarado y su ejecución cabal tendría un impacto favorable en la cuestión habitacional. Esa política consistía en acabar con el acaparamiento de la tierra, mediante la aparición, fortalecimiento o extensión de los pequeños propietarios, ejidatarios, comuneros y colonos que al tener acceso a los medios productivos resolverían sus necesidades de alojamiento.²¹ Esa política, aunada al proceso de migración rural, hizo que se considerara que el trabajo asalariado sería marginal en el campo.²²

¹⁹ Reforma publicada en el *Diario Oficial* del 6 de septiembre de 1929.

²⁰ Artículo 111.

²¹ La política de dotación, restitución y reparto agrarios para los primeros años de la década de los 30's y pese a que el reparto se aceleraría extraordinariamente con el presidente Lázaro Cárdenas, había beneficiado ya a cerca de un millón de personas.

²² Si bien dentro de las filas del sonorismo se apreció una tendencia a estimular en el

Es hasta 1941 que el Ejecutivo Federal expide el reglamento a que hacía referencia el artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo ya citado y que era aplicable a las empresas de jurisdicción federal, a las que se refería la fracción X del artículo 73 de la Constitución y que tuvo un destino poco feliz.²³ En primer término, fijaba que las empresas que desearan construir por su cuenta habitaciones para sus trabajadores debían presentar a aprobación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social el proyecto de la obra además de la información sobre los trabajadores contratados.²⁴ Esa dependencia podía señalar el plazo para la edificación a fin de que se adecuara a las características y posibilidades específicas del patrón y de sus trabajadores.²⁵ Se definían, igualmente, las clases de trabajadores que para efecto de vivienda existían y los tipos de habitaciones.²⁶

En el reglamento de referencia, el Ejecutivo incurrió en numerosas omisiones pues no reguló las otras posibilidades que existían y sólo se contempló el trámite burocrático de aprobación de los proyectos.

Poco tiempo después, el Ejecutivo Federal expidió un segundo reglamento del artículo 111 aplicable en el Distrito Federal a las empresas que no eran de jurisdicción federal.²⁷ En ambos reglamentos se prevé que los patronos arrienden viviendas para subarrendarlas a sus trabajadores, previa autorización y si no se obtiene lucro con el subarrendamiento.²⁸

Las empresas interpusieron amparos por considerar que los reglamentos iban más allá de lo preceptuado por la Ley Federal del Trabajo y la Suprema Corte de Justicia declaró su inconstitucionalidad.²⁹

Pocas semanas antes de la expedición de dicho reglamento, el presidente Manuel Ávila Camacho acordó la creación del Comité Intersecretarial de la Habitación para trabajadores³⁰ cuyo objeto era "coordinar las funciones de las diversas dependencias oficiales, tendientes a resolver el problema de la vivienda obrera"³¹ y buscar que se llevaran a la práctica los estudios realizados por la Comisión Nacional de la Habitación. Curiosamente se atribuyeron al Comité Intersecretarial funciones ejecutivas que no iban de acuerdo con el carácter de órgano de coordinación y comunicación entre dependencias públicas que tiene esa figura: "puede encargarse directamente del desarrollo de los proyectos y de la construcción de las obras, o bien, encomendarla

campo la formación de una clase media propietaria, que forzosamente implicaría la contratación de mano de obra, siempre estuvo presente el postulado de crear la propiedad social agraria.

²³ Publicado en el *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1941.

²⁴ Artículo 2º.

²⁵ Artículo 4º.

²⁶ El reglamento establecía que las viviendas para los trabajadores podrían ser unitarias, semicolectivas individuales o colectivas.

²⁷ Publicado en el *Diario Oficial* del 24 de febrero de 1942.

²⁸ Artículo 20 de ambos reglamentos.

²⁹ Amparo en revisión número 3376/42, 2ª, fallado el 14 de abril de 1942.

³⁰ Acuerdo publicado en el *Diario Oficial* del 19 de noviembre de 1941.

³¹ Acuerdo Primero.

a dependencias oficiales o a instituciones privadas, cuando por acuerdo presidencial se estime más conveniente para el interés público".⁸²

En 1956⁸³ con el fin de contar con un precepto legal más amplio que pudiera ser base suficiente para llevar a la práctica el derecho constitucional, se reformó el segundo párrafo de la fracción III del artículo varias veces citado que quedó así: "El Ejecutivo Federal y los de las entidades federativas en su caso, atendiendo a las necesidades de los trabajadores, a la clase de duración del trabajo, al lugar de su ejecución y a las posibilidades económicas de los patrones, expedirán un reglamento para que los patrones cumplan con esa obligación".⁸⁴ Sin embargo, ni el Presidente ni los gobernadores expedieron los reglamentos que preveía el Código Laboral reformado.

Si la Constitución no había dedicado ningún precepto a la vivienda de los trabajadores que prestaban sus servicios a los Poderes de la Unión y con ello se difería esa cuestión a la legislación secundaria, fue porque aún no se había planteado en toda su magnitud el problema del "estado-patrón" y de la naturaleza jurídica de la "relación burocrática".⁸⁵ Sin embargo, con el apartado "B" del artículo 123 se introduce en la norma suprema el derecho habitacional burocrático,⁸⁶ que se había atendido ya en la ley que creó el sistema de seguridad social para los servidores civiles.⁸⁷ En la legislación reglamentaria⁸⁸ se otorgaba a todos los trabajadores regulados por ese apartado el derecho a obtener créditos hipotecarios para habitación.⁸⁹ Con el propósito de invertir parte de las reservas en activos reales al mismo tiempo que de generar oferta habitacional, se construyeron conjuntos multifamiliares en algunas localidades importantes para ser entregados en arrendamiento barato a trabajadores burócratas.⁴⁰

A finales de los sesentas el Ejecutivo Federal designó una comisión para elaborar el anteproyecto de un nuevo código laboral, que planteó la necesidad de reglamentar la fracción XII del artículo 123 Constitucional, a fin de que los patrones hicieran efectiva su obligación de proporcionar viviendas cómodas e higiénicas a sus trabajadores. El Ejecutivo Federal acogió la propuesta de la comisión y, en especial, de los representantes obreros y en 1969

⁸² Acuerdo Octavo.

⁸³ Reformas publicadas en el *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1956.

⁸⁴ Esa modificación no disolvió la objeción formulada por los quejosos que consideraron que los reglamentos expedidos por el presidente Ávila Camacho invadían la esfera competencial del Congreso de la Unión.

⁸⁵ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, 1966, pp. 129-164.

⁸⁶ Reformas publicadas en el *Diario Oficial* del 5 de diciembre de 1960.

⁸⁷ En la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro del 12 de agosto de 1925, se establecía, en los artículos 58 a 61, que se otorgarían créditos hipotecarios para vivienda en beneficio de los servidores del Estado.

⁸⁸ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado del 30 de diciembre de 1959.

⁸⁹ Este ordenamiento dedica el capítulo VI a la habitación de estos trabajadores y establece el derecho a obtener créditos habitacionales.

⁴⁰ De 1949 a 1958 el ISSSTE construyó con ese fin cerca de 7 000 viviendas.

envió al H. Congreso de la Unión la iniciativa de una nueva Ley Federal del Trabajo, con un capítulo sobre las habitaciones de los trabajadores.

El 1° de mayo de 1970 inició su vigencia la nueva Ley Federal del Trabajo, que abrogó la de 1931 y que dedicó los artículos 136 a 153 al derecho habitacional de los trabajadores. En esos preceptos se consignaba la obligación patronal de proporcionar habitación a los trabajadores si los establecimientos estaban situados fuera de las poblaciones o si las empresas ocupaban a más de cien trabajadores al mismo tiempo que se dedicaba otro capítulo a la vivienda de los asalariados rurales.

El Legislador Ordinario introdujo algunos elementos nuevos que perfilaron con mayor precisión el ámbito personal de validez del derecho obrero a la vivienda, y que, lamentablemente, provocaron que se redujera el número de trabajadores que se encontraban en las hipótesis establecidas en la Ley para tener derecho a que los patrones les proporcionaran una vivienda digna.

En primer término, el Legislador Ordinario resolvió que para computar el número de trabajadores de que hablaba la Constitución solamente serían considerados los que tuvieran planta permanente y una antigüedad mínima de un año en la empresa. Este elemento tiene un efecto restrictivo si se considera que una proporción significativa de la fuerza de trabajo es eventual y que en México la estabilidad en el empleo es reducida.⁴¹

En un afán de definir el criterio territorial que utilizó el Constituyente de 1917 la ley reglamentaria introdujo otro elemento que desfavorecía a los trabajadores y que no estaba contemplado en la Constitución de Querétaro: las empresas localizadas fuera de una población no tendrían obligación de proporcionar vivienda si se encontraban a menos de tres kilómetros de un centro o si existía un servicio de transporte permanente y regular.⁴² El criterio legal podría propiciar que a una empresa le resultara más conveniente proporcionar transporte que vivienda a sus trabajadores y que éstos, en consecuencia, no vieran atendida su necesidad habitacional.

El capítulo de vivienda de la Ley de 1970 puso de manifiesto que el desarrollo registrado por el país hacía perjudicial la fórmula habitacional consignada en la Constitución. La fórmula consistía en otorgar el derecho habitacional en dos hipótesis —si se rebasaba un número determinado de trabajadores en la empresa o si éstas estaban fuera de las poblaciones— que no iban necesariamente unidas a la necesidad obrera o a la capacidad económica de la empresa.

De la cantidad de trabajadores ocupados en una empresa no solamente no se puede derivar la necesidad habitacional de los obreros sino que tampoco es posible establecer la capacidad financiera de aquélla, como para determinar si posee los recursos suficientes para cumplir obligaciones en materia de vivienda. Aceptando sin conceder que a principios de siglo el estadio de evolución hacía que hubiera relación entre la capacidad financiera de la

⁴¹ La debilidad e inestabilidad económicas provocan que un número importante de trabajadores no cuenten con empleo permanente y que la demanda ocupacional propicie que los trabajadores pierdan su fuente de trabajo recurrentemente.

⁴² Artículo 136.

empresa y el número de trabajadores ocupados, es claro que el desarrollo registrado al terminarse la sexta década hacía que el criterio de ocupación por empresa resultara no sólo inadecuado sino inconveniente: en ese lapso ya se había registrado un cambio sustancial en la composición de los factores productivos de las empresas, pues se había elevado considerablemente la participación del capital y del equipo y, por ende, se había reducido el contenido relativo de mano de obra en la producción. En esas circunstancias, las empresas que utilizaban más maquinaria y menos fuerza de trabajo podrían no quedar obligadas a proporcionar viviendas en tanto que las que tenían una composición a la inversa, verían elevada su carga financiera al ser sujetos de la obligación habitacional. El resultado podía haber sido que en un afán de atender las necesidades habitacionales de un número importante de trabajadores, se provocara un problema mayor: mover a las empresas a reducir su planta de trabajadores, a base de utilizar más equipo, para no pasar de 100 trabajadores; sustituir empleados de planta por eventuales; despedirlos antes de un año de contratados para evitar que sus empleados se colocaran en la hipótesis del artículo 139 o acudir al truco jurídico de desdoblarse en varias personas distintas.

Por otra parte, el proceso de concentración que experimenta el desarrollo mexicano se habría acelerado desplazando a la empresa pequeña y aun a la mediana si se conservaba el cumplimiento de la obligación patronal tal y como se había formulado en 1917 por la carga que les imponía.

Se aprecian mejor los efectos desfavorables que hubiera tenido la solución adoptada si se ubica en el marco de la aguda desocupación que caracteriza a nuestro país.⁴³

Por otra parte, la Constitución y, en consecuencia, la Ley Federal del Trabajo, no preveía que los patrones debían entregar las viviendas en propiedad y a título gratuito, como es usual que se crea entre los profanos. Al usar el Constituyente la expresión "proporcionar habitaciones" y al incluirse en la misma fracción constitucional que las viviendas se podrían arrendar a los trabajadores, se reconoce que no era forzoso que las viviendas se entregaran en propiedad gratuitamente.⁴⁴

La Legislación Ordinaria y la trayectoria contractual revelan que se siguió el camino de que los patrones cumplieran sus obligaciones habitacionales aun si no las entregaban gratuitamente. Así, manifestaba el Ejecutivo Federal en la exposición de motivos que en la iniciativa se prevenía que en los convenios que al efecto celebraran las empresas y sus trabajadores, se determinarían si las habitaciones serían de propiedad del patrón, si se daban en arrendamiento o si transmitiéndolas en propiedad al trabajador éste debía pagar parte del valor de su habitación.⁴⁵

⁴³ El desempleo y subempleo representa alrededor del 50% de la población económicamente activa.

⁴⁴ Aun cuando no se tiene información confiable se estima que la entrega en propiedad de viviendas antes de las reformas careció de significación.

⁴⁵ Ese comentario del Ejecutivo Federal revela hasta qué extremo se podía cumplir con la fracción XII a través de fórmulas que implicaban una carga onerosa para el trabajador.

En virtud de que la actualización de la obligación habitacional que traía aparejada la Ley no iba acompañada de fórmulas financieras que movilizaran a las empresas recursos suficientes para llevar a cabo programas para dotar a los trabajadores con viviendas en propiedad, era previsible que un número indeterminado, pero seguramente crecido de empresas, se acogieran al artículo 151 del mismo código laboral, para diferir la entrega de habitaciones mediante el pago de una compensación periódica en dinero o bien que optaran por convenir con los trabajadores compensaciones habitacionales diferentes a la entrega de habitaciones en propiedad.⁴⁶ En el caso de que las empresas obligadas desearan generar viviendas nuevas para venderlas, prestarlas o arrendarlas a los trabajadores y considerando que en los tres años que mediaron entre la expedición de la Ley Federal del Trabajo y el plazo fijado en el artículo ya citado era sumamente difícil que hubieran formado una reserva suficiente para financiarlas con sus propios recursos, habrían tenido que acudir al financiamiento bancario interno o externo. Los recursos que hubieran sido necesarios⁴⁷ no estaban disponibles en la banca mexicana—ello sin considerar que sus disponibilidades se habían reducido en ocasión de que el Estado, a través del encaje legal, estaba financiando crecientemente su gasto con las captaciones bancarias— y obtenerlos del extranjero, además de resultar improbable, hubiera sido una medida absurda.⁴⁸ Además, es del mayor interés establecer que, a la luz del nuevo código laboral, el trabajador que perdía su empleo en un lapso brevísimo se veía despojado de su habitación,⁴⁹ lo que, considerando la insuficiente oferta de fuentes de trabajo, suponía ser arrojado a la miseria más completa.⁵⁰

3. EL NUEVO DERECHO OBRERO A LA VIVIENDA Y SUS RELACIONES CON EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL (1971-1979)

La multitud de problemas a que daría lugar la aplicación del capítulo habitacional de la Ley Federal del Trabajo de 1970 o los subterfugios que probablemente prosperarían para eludirlo, ocasionó que la cuestión de la

⁴⁶ Una derrama por concepto de compensaciones, si no se generaba oferta habitacional, hubiera provocado un alza fuerte en los alquileres de las viviendas.

⁴⁷ Si se toma en cuenta que en 1973 las viviendas que financió el INFONAVIT para trabajadores con salario mínimo costaban cerca de 100 mil pesos, se advertirá que no había posibilidad financiera de destinar a viviendas los recursos necesarios.

⁴⁸ El Estado, salvo excepciones aisladas que confirman la regla, ha rechazado sistemáticamente la posibilidad de contratar crédito externo para financiar vivienda pues ese tipo de inversión no genera las divisas necesarias para amortizarlo.

⁴⁹ El artículo 150, fracción II, establecía que los trabajadores deberían desocupar las viviendas dentro de los 45 días siguientes a que terminara su relación laboral.

⁵⁰ González Avelar, Miguel, en "El derecho habitacional de los trabajadores", *La Constitución de Apatzingán y otros estudios*, SepSetentas, 1973, pp. 186, ha dicho "...que el hogar del obrero seguía la suerte de la relación laboral, de tal modo que al ser despedido no sólo ingresaba al ejército de los desempleados, sino en las tribulaciones de un juicio sumario de desahucio".

vivienda obrera fuera uno de los problemas a los que se diera prioridad subrayada en la agenda de la Comisión Nacional Tripartita, que mediante acuerdo presidencial⁵¹ se instalara el 1° de abril de 1971. Esta Comisión fue un órgano cúpula que reunía a representantes del Estado y de las organizaciones obreras y empresariales para analizar, como de alguna manera se pretendió hacer con el Consejo Nacional de Economía de 1933, los grandes problemas nacionales⁵² y no sólo los aspectos fundamentales de las relaciones obrero-patronales.

Después de meses de deliberaciones, la Comisión presentó al Ejecutivo las bases para reformar la fracción XII del artículo 123 Constitucional y el capítulo habitacional del Código Laboral y para formular una iniciativa de ley que creara un organismo descentralizado encargado de atender la vivienda obrera.⁵³

El 22 de diciembre de 1971, el Ejecutivo Federal, envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de reformas a la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El 8 de febrero de 1972 la Comisión Permanente del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos aprobó por unanimidad la declaratoria de reforma al texto constitucional, en virtud de que había sido aprobada por las legislaturas de los Estados que integran la Federación y enviada al Ejecutivo Federal para sus efectos constitucionales.

Finalmente, el 14 de febrero de 1972 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Política, en los términos siguientes:

...XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

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

⁵¹ *Confrontación sobre problemas económicos*, Cuadernos de documentación, núms. 1, 2 y 3, Secretaría de la Presidencia, 1971-1972.

⁵² Los problemas que analizó la Comisión Nacional Tripartita a través de seis comisiones fueron: desempleo, capacitación, productividad, descentralización industrial, maquiladoras, carestía, vivienda, exportaciones, contaminación. Ramírez, Diego Luis, *La Comisión Nacional Tripartita*, F.C.E., 1974.

⁵³ Para todo el proceso legislativo ver la *Revista Mexicana del Trabajo*, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, núms. 2-3, abril-septiembre de 1972.

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

El propio 22 de diciembre de 1971, el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión la Iniciativa de Reforma a los artículos 97 fracción II, 110 fracciones II y III, 136 a 151 inclusive y 782 de la Ley Federal del Trabajo.

El 11 de abril de 1972 se presentó para su discusión y aprobación el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Trabajo y de Estudios Legislativos sobre la iniciativa de reformas a la Ley Federal del Trabajo.

En el dictamen de las Comisiones Unidas se destaca que de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo de 1970, la imposibilidad material y financiera de las empresas para cumplir su obligación se habría traducido en la celebración de convenios para el alquiler, o el otorgamiento de prestaciones consistentes en ayuda de renta. Ello, agregan, no afronta en su extensión el problema habitacional que año tras año adquiere caracteres de mayores repercusiones sociales y que provoca francas inconformidades.

El 18 de abril de 1972 se presentó a la Cámara de Senadores el dictamen de las Comisiones Unidas Primera de Trabajo y Segunda Sección de Estudios Legislativos, aprobando en sus términos la iniciativa enviada por la Cámara de Diputados.

En el dictamen correspondiente las Comisiones expresaron que la reforma a la ley ya no contempla limitación alguna con motivo de la ubicación de las empresas ni respecto del número de los que en ellas prestan sus servicios y establece un sistema general obligatorio para todos los patrones y que corresponde al derecho de la totalidad de los trabajadores a disfrutar de habitaciones cómodas e higiénicas, mediante la obtención de los créditos correspondientes.

El 20 de abril de 1972, se aprobó por unanimidad de 55 votos el proyecto de reformas y adiciones a los artículos 97, 110, 136 al 151 inclusive y 782 de la Ley Federal del Trabajo.

El 27 de marzo de 1972 el Presidente de la República envió al Congreso de la Unión la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

El 21 de abril de 1972 concluyeron las etapas del proceso legislativo que corresponden al Congreso de la Unión y el 24 de abril de 1972 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. El nuevo organismo quedó instalado el 1° de mayo de 1972.

Con posterioridad y con objeto de extender el nuevo sistema a los trabajadores burócratas y a los miembros de las fuerzas armadas, se reformaron el apartado "B" del multicitado artículo 123 Constitucional,⁵⁴ la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas y la Ley de la Dirección

⁵⁴ Reforma publicada en el *Diario Oficial* del 10 de noviembre de 1972.

de Pensiones Militares.⁵⁵ En consecuencia, todo lo que se expone respecto del régimen derivado de la fracción XII es aplicable al Fondo de la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado y al Fondo de la Vivienda de los Miembros de las Fuerzas Armadas,⁵⁶ salvo cuando se distinga expresamente.

El nuevo sistema consiste en una fórmula de ahorro y préstamo para la vivienda de carácter solidario y que goza de autonomía frente a las asignaciones presupuestales del Estado,⁵⁷ cuyas débiles finanzas impiden que pueda respaldar con el vigor necesario los programas habitacionales de los trabajadores.⁵⁸ El patrón aporta por sus trabajadores⁵⁹ un 5% sobre los salarios ordinarios que devengan y esas sumas integran depósitos individuales que forman el Fondo Nacional de la Vivienda con el cual el Instituto administrador otorga créditos para: "la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas... la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones y... el pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores".⁶⁰ El titular de un depósito o sus beneficiarios (mecanismo de ahorro) lo recuperará a los 10 años,⁶¹ al jubilarse, incapacitarse, morir, o al año de haber sido dado de baja en el sistema.⁶²

El Instituto al mismo tiempo que genera demanda habitacional con los créditos que otorga a los derechohabientes, puede generar oferta habitacional⁶³ coordinando y financiando "programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores".⁶⁴ Para esto último, se pueden otorgar créditos-puente a los constructores.⁶⁵

⁵⁵ Reforma publicadas en el *Diario Oficial* del 8 de diciembre de 1972.

⁵⁶ Estos fondos no son manejados por entidades paraestatales especializadas, sino que se administran por órganos desconcentrados del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

⁵⁷ El Estado aportó al Instituto 200 millones y aprobó exenciones fiscales a algunas de sus operaciones.

⁵⁸ De acuerdo con el presupuesto de egresos 1979 aprobado por el Congreso de la Unión se asignó al Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular la modesta suma de 139 millones de pesos, que contrasta con los 552,554 millones asignados al sector paraestatal sujeto al control directo del Poder Legislativo.

⁵⁹ Como las aportaciones se efectúan en beneficio de personas específicas no es posible que los trabajadores no asalariados obtengan un crédito, salvo cuando se han acogido a la continuación voluntaria.

⁶⁰ Artículo 2 de la Ley del INFONAVIT.

⁶¹ En nuestra opinión en esta hipótesis no se entregará a los titulares la suma acumulada durante el decenio, sino la cantidad aportada con 10 años de anterioridad, o sea que, por ejemplo, en 1983 se entregará el fondo que se acumuló en 1973.

⁶² Artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo y artículos 40, 41, 42 y 59 de la Ley del INFONAVIT.

⁶³ Precisamente la nueva fórmula se configuró para crear la oferta de habitaciones que requerían los trabajadores y que no se hallaban en el mercado inmobiliario del país. Así, alrededor del 90% de las viviendas adquiridas por los trabajadores se han construido mediante créditos-puente del INFONAVIT.

⁶⁴ Artículo 3, fracción III, de la Ley del INFONAVIT.

⁶⁵ Con base en el artículo 44 de la Ley del INFONAVIT, su Asamblea General ha fijado que esos financiamientos causan el 8% de interés.

Las aportaciones empresariales, que son gastos de previsión social,⁶⁶ cuando se realizan a favor de un trabajador acreditado que aún no ha terminado de amortizar su adeudo, se aplican en un 40% a abonar dicho adeudo en adición a los pagos que efectúe.⁶⁷ Para asegurar que el crédito sea “barato y suficiente” se definieron en normas secundarias sus condiciones de otorgamiento: tasa de interés del 4%, plazo de amortización hasta de 20 años, abonos no superiores al 20% o al 25% del salario.⁶⁸ Se estableció que el acreditado no deberá dar enganche⁶⁹ y que el costo de la titulación del crédito o de la vivienda se absorbiera en el propio crédito.⁷⁰

Es oportuno aclarar que las empresas que antes del nuevo sistema proporcionaban prestaciones habitacionales deberán seguirlo haciendo además de aportar el 5%, salvo que el INFONAVIT, o en su caso los tribunales, después de valorar esas prestaciones, hayan resuelto que no le son aplicables las nuevas disposiciones.⁷¹ Las empresas deberán, si desean quedar exentas, acudir a que el organismo haga esa valuación y si no están de acuerdo con esa resolución pueden acudir a la Comisión de Inconformidades y de Valuación para que rinda un dictamen sobre la controversia suscitada y conforme al cual el Consejo de Administración dictará resolución.⁷² A su vez esa resolución podrá ser impugnada por vía del contencioso-administrativo.⁷³ El legislador estableció, en este respecto, algunas excepciones expresas.⁷⁴

De la nueva fracción y de la legislación reglamentaria se advierte que la solución ha variado completamente: el texto original establecía que ciertas empresas debían “proporcionar” habitaciones a sus trabajadores en determinadas hipótesis y en el nuevo sistema se consagra una fórmula radicalmente distinta. En primer término —y es ese el cambio radical—, a la obligación empresarial se le da un contenido específico, o sea aportar una cantidad

⁶⁶ Artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo. Por lo tanto, las aportaciones son deducibles para efectos del pago del impuesto sobre la renta, de acuerdo con la ley aplicable en esa materia.

⁶⁷ Artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo.

⁶⁸ El Consejo de Administración del Instituto acordó en 1974 que el sistema de amortizaciones fijas se sustituyera por un sistema dinámico: los trabajadores que ganan hasta 1.25 veces el salario mínimo pagan el 14% de su salario y los que tienen ingresos superiores abonan el 18%.

⁶⁹ Artículo 3º de las Reglas Generales para el otorgamiento de créditos expedidos por la Asamblea General del INFONAVIT, el 29 de septiembre de 1972.

⁷⁰ Artículo 6º de las Reglas citadas.

⁷¹ En consecuencia, hay una valuación administrativa y una valuación que se realiza a través de un procedimiento contencioso.

⁷² El Consejo es entonces el órgano interno que resuelve la controversia y la Comisión, es el órgano de consulta obligatorio, que la sustancia y dictamina, conforme al reglamento que expidió el Ejecutivo Federal y que se publicó en el *Diario Oficial* del 5 de julio de 1973.

⁷³ Como es optativo esperar a la resolución del Consejo de Administración, algunas empresas acuden directamente al Tribunal Fiscal de la Federación.

⁷⁴ En los artículos tercero y cuarto transitorios del decreto de reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo, se establecen las reglas fundamentales de valuación que se añaden a las del artículo 150 de ese ordenamiento.

equivalente al 5% de los salarios ordinarios de los trabajadores y que tiene el carácter de salario diferido porque no se le entrega de manera inmediata al trabajador. Los pagos patronales (aportaciones les llama el Poder Revisor) constituyen depósitos de ahorro individuales que integran el Fondo Nacional de la Vivienda, que es administrado por una entidad del Estado mediante la operación de un sistema de financiamiento consistente en el otorgamiento de créditos habitacionales a los trabajadores por quienes se aportó. Es así que se corrige la vaguedad que había revestido la obligación constitucional tanto en la redacción original como en la reglamentación de 1931 y de 1970 y que había propiciado que empresas y trabajadores, en el marco tradicional de negociaciones bilaterales, pactaran que se cumplía esa obligación con prestaciones tan disímolas como la entrega de una cantidad como ayuda de renta, el uso gratuito de habitaciones, el otorgamiento de créditos habitacionales, el arrendamiento de viviendas, la enajenación gratuita de una habitación o de un predio, entre otras. Con el nuevo sistema, el patrón cumple entregando permanentemente al Fondo Nacional sumas de dinero que se abonan al depósito que se abre para cada uno de los trabajadores inscritos.

Esta innovación ha sido objetada por el distinguido laborista Mario de la Cueva en la obra en que analiza la Ley Federal del Trabajo de 1970.⁷⁶ Dejando de lado sus argumentaciones sociales y económicas, que en el afán de servir a los trabajadores expone en su importante estudio, porque líneas arriba ya hemos examinado con cierta prolijidad los inconvenientes que revestía la fracción XII original y la reglamentación del código laboral de 1970, es necesario recoger la objeción jurídica que hace el respetable jusperito: la obligación patronal de proporcionar directamente habitación, si reunían ciertas condiciones, a los trabajadores, ha sido sustituida por la obligación de aportar el 5% sobre los salarios ordinarios para integrar un Fondo Nacional de la Vivienda.⁷⁶ La afirmación del maestro De la Cueva es exacta: se ha suprimido una obligación constitucional para establecer otra obligación constitucional a cargo del patrón con un contenido sustancialmente distinto.

La obligación, es cierto también, se cumple entregando una cantidad (el 5%) a un tercero (el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores) a favor de los trabajadores de la empresa. Sin embargo, es necesario aclarar tres elementos que dan su verdadera magnitud al nuevo sistema. En primer término, el tercero no es una persona más, sino que es un órgano del Estado —la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal⁷⁷ ha establecido con claridad que los organismos descentralizados son órganos de la Administración Pública— con funciones de autoridad. Es el INFONAVIT un organismo fiscal autónomo, quien, mediante el ejercicio de la facultad económico-coactiva, puede con actos de imperio hacer que el

⁷⁶ Cueva, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, Porrúa, 1972, pp. 389-396.

⁷⁶ *Idem*, pp. 392-393.

⁷⁷ Publicada en el *Diario Oficial* del 29 de diciembre de 1976, artículo 3°.

patrón cumpla la obligación que la Constitución le impone en materia habitacional. Segundo, el trabajador, conforme al artículo 32 de la Ley del INFONAVIT, puede denunciar al patrón para que el Instituto lo inscriba y el moroso sea sancionado y cumpla con su obligación de vivienda. Tercero, el sistema INFONAVIT es un mínimo legal de carácter irrenunciable y, por ende, los trabajadores pueden pactar con la empresa —dentro de la lucha obrero-patronal— que se les otorguen prestaciones de índole habitacional adicionales al 5%.

Asimismo, los patrones que dan en comodato o en arrendamiento vivienda a sus trabajadores no están exentos de aportar adicionalmente el 5%,⁷⁸ como tampoco lo están los que, conforme al artículo 123 Constitucional o a los contratos colectivos o individuales, hayan facilitado que los trabajadores adquieran habitaciones en propiedad si éstos las pagaron con su salario.⁷⁹

Fue el Legislador Ordinario quien, en el artículo 136 del Código Laboral reformado, estableció que esas sumas, que equivaldrían al 5% del salario ordinario (salario en efectivo por cuota diaria),⁸⁰ serían adicionales a las remuneraciones que ya estaba obteniendo el trabajador al ponerse en vigor el nuevo sistema y permanentes, pues la obligación patronal subsistiría aunque sus trabajadores no tuvieran necesidad habitacional. Otro aspecto que es de destacar, consiste en que se universaliza el derecho habitacional de los trabajadores y, correlativamente, la obligación patronal en esta materia. Todas las empresas, sin importar el giro económico, la localización geográfica, la fuerza de trabajo ocupada, el tipo de relación laboral o la antigüedad de su fuerza de trabajo tienen una obligación que antes la Constitución imponía a una minoría.⁸¹

Por otra parte, en la nueva fórmula existe la finalidad, que tiene una clara connotación ideológica, de que los trabajadores sean propietarios de sus viviendas. Con el fondo se otorgan créditos para adquirir vivienda en propiedad, para construir en terreno propio, para mejorar las que ya se posean o se sustituyen los pasivos constituidos por esos conceptos. En consecuencia, se deja de lado la posibilidad del arrendamiento barato, que en otros países ha sido una política importante, y se opta por auspiciar que los derechohabientes sean los dueños de sus habitaciones.⁸²

De esa innovación se desprende que las viviendas no se entregan en propiedad a título gratuito sino oneroso, los trabajadores obtienen un crédito

⁷⁸ Artículo 150 de la Ley Federal del Trabajo.

⁷⁹ Artículo cuarto transitorio del decreto de reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo.

⁸⁰ Ese porcentaje fue propuesto por el Ejecutivo Federal al Legislador Ordinario después de haber examinado el impacto financiero en las empresas y la captación probable y una vez que se rechazó que los trabajadores y el Estado también aportaran al Fondo.

⁸¹ Si antes estaban obligados alrededor de 4 000 empresas, con el nuevo sistema se han convertido en aportantes cerca de 250 mil patrones.

⁸² En México los organismos públicos especializados en vivienda, salvo unas cuantas habitaciones que construyó el Instituto Nacional de la Vivienda, han generado conjuntos para su venta, no para arrendarlos.

que tienen que amortizar mediante abonos que se descuentan de su salario por el patrón, quien los hace llegar a través del aparato recaudatorio del Fisco, al organismo que opera el sistema financiero del Fondo Nacional de la Vivienda. Ni antes ni ahora se dan gratuitamente las habitaciones, se trata de una compraventa con crédito del Instituto o, en su caso, de un mutuo para aplicar los recursos en vivienda.

Un elemento de la mayor trascendencia consiste en que la vivienda deja de ser una cuestión obrero-patronal a dirimir en un marco bilateral y mediante convenios casuísticos aprobados por las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Antes, si se trataba de trabajadores de confianza o no había sindicatos, podía acudir a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o a los gobernadores de los estados para que promovieran las negociaciones con las empresas. Esas negociaciones, si bien en el mejor de los casos contemplarían las necesidades y la conveniencia de un grupo específico de trabajadores, no tendrían en cuenta los requerimientos de la economía o de las ciudades en su conjunto. Con la nueva fórmula, el problema habitacional obrero es responsabilidad del Estado, quien, a través de una entidad paraestatal, al mismo tiempo que es responsable de que los patrones cumplan su obligación de aportar lo es de que los trabajadores estén en posibilidad de obtener un crédito para satisfacer su necesidad de vivienda. La intervención de la Administración Pública asegura que la política y los programas de vivienda obrera se contemplen como capítulos de la política económica y del plan de Gobierno a fin de coadyuvar a la consecución de objetivos generales como el desarrollo económico, el desenvolvimiento regional y urbano, la creación de empleo, el impulso a la ciencia y tecnología nacionales.⁸³ Esos objetivos difícilmente se hubieran ponderado de manera adecuada en el sistema original de la Constitución y de la ley reglamentaria de 1970.⁸⁴

Esa interferencia estatal, similar a la que se ha registrado en otros terrenos de las relaciones obrero-patronales,⁸⁵ se hizo descansar en un órgano de la Administración Pública Paraestatal que reviste modalidades que renuevan las tendencias de la organización administrativa mexicana: se establece un organismo descentralizado de servicio social (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores) en el que los poderes jerárquicos de la Administración centralizada se encuentran especialmente disminuidos. Los órganos colegiados internos son de integración tripartita (representantes del Gobierno Federal y de las organizaciones obreras y empresariales) y en apego al principio paritario, y el órgano unitario de gestión (Director General) es

⁸³ Por primera vez en la historia de nuestro país existirá en breve un plan de vivienda formulado en apego a esos objetivos y que será expedida por el Ejecutivo Federal. Véase el III Informe Presidencial de José López Portillo, 1º de septiembre de 1979.

⁸⁴ Es a partir de 1975 que se aceleró el proceso de dotación de instrumentos jurídicos e institucionales para vincular al desarrollo urbano y a la vivienda con el desarrollo económico: se reformó el artículo 27 Constitucional en ese sentido, se expidió la Ley General de Asentamientos Humanos, se creó una Secretaría de Estado competente en esta materia y entró en vigor el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

⁸⁵ El Estado, dentro del esquema tripartita interviene directamente en materia de reparto de utilidades, seguridad social, justicia laboral, salarios mínimos, etc.

designado por la Asamblea General, a propuesta del Jefe del Ejecutivo Federal, y es acompañado por dos directores de carácter consultivo (uno representa a los derechohabientes y otro a las empresas aportantes). En la vida colegial el Estado no se reservó ni la presidencia (que se rota entre las tres representaciones) ni derecho de veto o de voto de calidad. El Director General, administrador nato de la institución, no forma parte de los órganos colegiados.⁸⁶

Aun cuando el Instituto es un organismo descentralizado por servicio, el legislador, atendiendo a su carácter tripartita, al volumen de sus recursos y a su carácter financiero, lo sustrajo de los mecanismos contralores de que normalmente dispone la Administración Pública centralizada para ejercer tutela sobre los entes paraestatales.⁸⁷ Expresamente,⁸⁸ la Ley Orgánica varias veces invocada establece que al nuevo Instituto no le son aplicables las disposiciones de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal⁸⁹ y dados los términos del artículo 16 de este ordenamiento, tampoco se aplica la Ley General de Bienes Nacionales⁹⁰ a las operaciones inmobiliarias que celebre.⁹¹

El control del Estado, entonces, se deposita en la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros,⁹² que es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que vigila e inspecciona la actividad de las instituciones de crédito, de seguros y fianzas así como la de las organizaciones auxiliares de crédito, sean o no nacionales.⁹³ La mencionada Secretaría vigila, adicionalmente, que los programas institucionales no sean deficitarios y aprueba los financiamientos internos o externos que, en su caso, contraiga.⁹⁴

Por otra parte y pese a la cuantía de los recursos que administra, el gasto del organismo que se analiza no está sujeto al control presupuestal directo del Congreso de la Unión⁹⁵ ni a las autorizaciones de la Secretaría de Progra-

⁸⁶ Ruiz Massieu, José Francisco, "El INFONAVIT, un caso de organismo descentralizado por servicio", *Vivienda*, núm. 10, pp. 5461.

⁸⁷ La Administración Pública centralizada controla los actos paraestatales relativos a presupuesto, endeudamiento, comercio exterior, adquisiciones, obras públicas, movimientos inmobiliarios, entre otros.

⁸⁸ Artículo 66.

⁸⁹ Publicada en el *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1970.

⁹⁰ Publicada en el *Diario Oficial* del 30 de enero de 1969.

⁹¹ Artículo 26 de la Ley General de Bienes Nacionales.

⁹² Creada por ley del 24 de diciembre de 1924.

⁹³ La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tradicionalmente se ha opuesto a perder el control de las instituciones nacionales y por ello no les es aplicable la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Consecuentemente y toda vez que el INFONAVIT se estructuró como institución financiera, se le sustrajo también de la órbita de control de la Secretaría de Patrimonio Nacional, encargada de aplicar ese ordenamiento hasta antes de la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

⁹⁴ Artículo 66 de la Ley del INFONAVIT.

⁹⁵ El Congreso de la Unión sólo controla directamente el presupuesto de 14 organismos

mación y Presupuesto, quien, de acuerdo con el convenio de entrega de recursos que anualmente se negocia con las autoridades hacendarias, sitúa los fondos que pertenecen a la institución.⁹⁶ Para proteger la liquidez institucional y garantizar la autonomía financiera del organismo, la Ley Orgánica⁹⁷ dispone que la autoridad recaudadora (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) entregará al organismo dentro de los quince días siguientes al cobro el "importe total de las recaudaciones efectuadas". En consecuencia y pese al carácter fiscal de esos ingresos, el Gobierno Federal no puede determinar discrecionalmente con qué periodicidad sitúa los fondos institucionales, pues las aportaciones constituyen depósitos individuales que forman parte del patrimonio de los derechohabientes y que están afectos a un fin: la formación de un fondo (Fondo Nacional de la Vivienda) que permita otorgar créditos habitacionales y reintegrar los depósitos a sus titulares, en los casos fijados por la Ley.⁹⁸ A mayor abundamiento, ésta misma estipula que en tanto se aplican a sus fines los recursos, deberán mantenerse en el Banco de México, S. A., en valores gubernamentales de fácil realización (a la vista).⁹⁹ Por lo anterior, se advierte que el INFONAVIT autónomamente puede definir qué sumas aplica en su programa financiero y cuáles deben invertirse en valores gubernamentales, que le generen intereses que incrementen sus recursos.¹⁰⁰

La introducción de la técnica de la sectorización paraestatal,¹⁰¹ que ha impuesto el programa de reforma administrativa, iniciado con el paquete legislativo de diciembre de 1976¹⁰² no ha reducido el margen autárquico de la institución, pues no obstante que el Ejecutivo Federal ha acordado que prácticamente la totalidad de las entidades paraestatales registradas¹⁰³ se

descentralizados y 13 empresas de participación estatal mayoritaria, según el presupuesto de egresos para 1979.

⁹⁶ El INFONAVIT y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tienen celebrado un convenio conforme al cual ésta entrega las recaudaciones en sumas iguales, basadas en estimaciones, y hace pagos por ajustes conforme a la recaudación real.

⁹⁷ Artículo 39 de la Ley del INFONAVIT.

⁹⁸ Según cifras del INFONAVIT de 1972 a 1978 se han entregado 1 000 millones de pesos a 176 mil derechohabientes por concepto de fondos de ahorro.

⁹⁹ Artículo 43 de la Ley del INFONAVIT.

¹⁰⁰ El Instituto utiliza la técnica de no constituir reservas en valores sino de hacer provisiones anuales para entregar, en términos de Ley, los depósitos que deben devolverse en el curso de un ejercicio. En consecuencia, sólo mantiene en valores los recursos necesarios para asegurar el margen de liquidez que requieren sus operaciones.

¹⁰¹ Esta técnica consiste, según el artículo 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los "agrupamientos de entidades de la administración pública paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe como coordinador el sector correspondiente".

¹⁰² Ese paquete está formado por la Ley Orgánica ya citada, por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y por la Ley General de Deuda Pública.

¹⁰³ Al efecto el Jefe del Ejecutivo ha expedido cuatro acuerdos de sectorización administrativa.

agrupen en sectores administrativos coordinados por una Secretaría de Estado o un departamento administrativo, el INFONAVIT no ha sido sectorizado.¹⁰⁴ La excepción que por vía tácita ha hecho el Ejecutivo, implica que sus relaciones con la institución que nos interesa se desenvuelvan de manera directa, salvo las que para asegurar la unidad de la acción administrativa, se llevan en coordinación con otras dependencias centralizadas.

Sin embargo, esas relaciones con las mencionadas dependencias no se realizan en el marco del agrupamiento sectorial sino de la competencia globalizadora que la legislación atribuye a ciertas dependencias.¹⁰⁵ Igualmente el Ejecutivo se ha abstenido de incorporar al INFONAVIT a otras acciones federales como los convenios únicos de coordinación¹⁰⁶ que anualmente celebra con los gobernadores de los estados.¹⁰⁷ La Ley Orgánica¹⁰⁸ refuerza la descentralización del organismo estableciendo que sus relaciones laborales se regirán por el apartado "A" del artículo 123 Constitucional. Consecuentemente, el régimen de privilegio estatal que configura el apartado "B" que se aplica a los Poderes de la Unión y a ciertas entidades paraestatales¹⁰⁹ y el llamado estatuto bancario que se formuló para las instituciones financieras,¹¹⁰ no fue extendido al INFONAVIT.

El régimen de excepción que el Legislador Ordinario y el Ejecutivo han establecido, no implica que se abrigue duda sobre la naturaleza jurídica de la institución,¹¹¹ sino solamente que se le ha dotado de un margen autonómico amplio para que pueda actuar con flexibilidad y con una vigorosa participación en las decisiones por parte de los grupos de administrados que integran el tripartismo.¹¹²

¹⁰⁴ El Ejecutivo Federal no ha sectorizado a todas las entidades paraestatales. El ISSSTE, IMSS, DIF e INFONAVIT, entre otros no forman parte de ningún sector administrativo.

¹⁰⁵ Las dependencias globalizadoras son las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de Comercio, de Patrimonio y Fomento Industrial, por lo que hace a la actividad del Instituto.

¹⁰⁶ Estos convenios, contemplados en el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se celebran con los Ejecutivos Locales para que éstos asuman la prestación de servicios públicos o la ejecución de obras a cargo de la Federación.

¹⁰⁷ Aunque ha sido tradicional que la Federación y las entidades federativas celebren convenios de cooperación en materia fiscal o de salud, es desde 1977 que se suscriben estos instrumentos con carácter general.

¹⁰⁸ Artículo 82.

¹⁰⁹ El artículo segundo transitorio de la Ley del INDECO y el artículo 1º de la Ley burocrática establecen que sus relaciones laborales se rigen por el apartado "B" del artículo 123 constitucional.

¹¹⁰ A pesar de su carácter netamente financiero, el INFONAVIT no está sujeto al Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares publicado en el *Diario Oficial* del 30 de diciembre de 1954 reformado.

¹¹¹ A pesar de que el Legislador fue elusivo en el artículo 2 de la Ley del INFONAVIT, al expresar que "se crea un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio", estimamos que no puede dudarse que se trata de un organismo descentralizado por servicio del Gobierno Federal.

¹¹² La integración y la competencia de los órganos colegiados del INFONAVIT y su trayectoria revelan que los patrones y obreros participan de manera enérgica y constante en

La institución es un "organismo fiscal autónomo",¹¹³ o sea un órgano de autoridad en materia de aportaciones empresariales que tienen el carácter de fiscales y que, consecuentemente, pueden ser cobrados por vía de imperio a partir de las bases y liquidaciones que proporcione la institución. De esta forma se recoge en el INFONAVIT la evolución que ha tenido el derecho administrativo mexicano con el Instituto Mexicano del Seguro Social,¹¹⁴ las Juntas Federales de Mejoras Materiales,¹¹⁵ la Procuraduría Federal del Consumidor,¹¹⁶ el Instituto Nacional de Antropología e Historia,¹¹⁷ el Instituto Nacional de Bellas Artes,¹¹⁸ en el sentido de que entidades paraestatales ejerzan funciones de autoridad directamente y/o a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Conforme a esos precedentes administrativos, el Legislador Ordinario incluyó en la competencia de la institución que nos ocupa, la facultad económico-coactiva, que tradicionalmente había sido atribuida al Fisco. Así, la impugnación de los actos relativos al cobro de aportaciones que en uso de la facultad económico-coactiva se dicten por la institución, son conocidos por el Tribunal Fiscal de la Federación¹¹⁹ y, en su caso, por la Justicia Federal. Asimismo, en su Ley Orgánica se perfiló el recurso de inconformidad que puede agotarse ante un órgano tripartita especializado (Comisión de Inconformidades y de Valuación) por los patrones, trabajadores o sus causahabientes que deseen impugnar un acto institucional relativo a inscripciones, aportaciones o crédito.¹²⁰

En la Ley Orgánica se definen dos aspectos que aseguran que el INFONAVIT actúe con eficiencia en cuanto al manejo de los recursos y al crecimiento burocrático: la recaudación y la cobranza la lleva a cabo la red de oficinas receptoras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público¹²¹ y el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia no debe exceder del 1.5% de los recursos totales que opere.¹²²

Pertrechado con su carácter de órgano de autoridad y con la autonomía con la que le provee su organización descentralizada, el organismo administra

las grandes decisiones institucionales, como son la aprobación de planes, presupuestos, inversiones y reglamentos.

¹¹³ El Instituto Mexicano del Seguro Social abrió brecha, por la vía jurisprudencial, en el sentido de que era posible la creación de organismos fiscales paraestatales.

¹¹⁴ Ley del Seguro Social publicada en el *Diario Oficial* del 19 de enero de 1943.

¹¹⁵ Estos organismos, desde los años veintes, se fueron creando en ciudades portuarias y fronterizas y se encuentran en proceso de liquidación.

¹¹⁶ Ley Federal de Protección al Consumidor publicada en el *Diario Oficial* del 22 de diciembre de 1975.

¹¹⁷ Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia publicada en el *Diario Oficial* del 3 de febrero de 1939.

¹¹⁸ Ley que crea el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura publicada en el *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1946.

¹¹⁹ Artículo 54 de la Ley del INFONAVIT.

¹²⁰ Artículo 52 de la Ley del INFONAVIT.

¹²¹ Artículo 39 de la Ley del INFONAVIT.

¹²² Artículo 17 de la Ley del INFONAVIT.

dos prestaciones¹²³ en beneficio de sus cuatro millones de derechohabientes: ¹²⁴ depósitos de ahorro para todos y cada uno de sus trabajadores y créditos habitacionales para los más necesitados.

Los fondos de ahorro se abren con la primera aportación empresarial y se incrementan con las aportaciones que sucesivamente efectúan los patrones.¹²⁵ Esos fondos son verdaderos depósitos, esto es son sumas custodiadas y administradas que deben ser reintegradas a sus titulares y esas entregas están sujetas a que transcurran diez años o a que los derechohabientes se jubilen, mueran, incapaciten o dejen de estar inscritos por más de 12 meses.¹²⁶ Sin embargo, se introdujo una modalidad al sistema de ahorro y préstamo, que pretendió establecer el Poder Revisor pues a diferencia de los depósitos de dinero a plazos, no se generan intereses¹²⁷ y, en consecuencia, cuando los fondos se devuelven, su valor real se halla disminuido por efecto del alza de precios. Esa modalidad, que permite que las operaciones pasivas le proporcionen recursos sin ningún servicio financiero, habilita al Instituto administrador para que las operaciones activas sean baratas y muy ventajosas para los solicitantes: los créditos habitacionales individuales causan un interés del 4% sobre saldos insolutos, se pueden amortizar hasta en 20 años y mediante abonos del 20% y del 25%.

Como los depósitos no generan intereses y no son retirables libremente y toda vez que la capacidad financiera institucional es muy reducida (alrededor del 1% del universo de derechohabientes anualmente) se hace necesario ahondar en el carácter social del sistema, que radica en que todos (4 millones de trabajadores) hacen un sacrificio (no obtener intereses) para que unos cuantos obtengan un crédito habitacional (40 mil derechohabientes en 1978). En realidad y esto es el elemento que fundamentalmente distingue al INFONAVIT del Instituto del Seguro Social y del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado: si bien ambos sistemas se sustentan en una fórmula contributiva —ya que sólo tienen derecho a las prestaciones institucionales los cotizantes—¹²⁸ en el INFONAVIT sólo una

¹²³ En los créditos para vivienda existe una prestación adicional: seguro para liquidar el adeudo en caso de muerte o incapacidad total permanente del acreditado.

¹²⁴ Esta es una cifra que el INFONAVIT ha sujetado a depuración informática. Sin embargo, ha sido tomada como razonable por Puente Leyva, Jesús, en un trabajo reciente, en *Los derechos sociales del pueblo mexicano*, t. III, Manuel Porrúa, 1979. En el FOVISSSTE se considera que existen cerca de 1 millón de afiliados y en el Fondo de las Fuerzas Armadas alrededor de 100 mil.

¹²⁵ Como cualquier depositante, los trabajadores tienen derecho a solicitar que el INFONAVIT les informe sobre el monto de sus depósitos, según el artículo 34 de la Ley del INFONAVIT.

¹²⁶ Estimamos que si un trabajador deja de estar inscrito en el INFONAVIT y pasa a ser derechohabiente de alguno de los otros dos fondos paralelos, tiene derecho a que se le haga entrega de su depósito completo.

¹²⁷ Esta modalidad se impuso porque, sobre todo en un marco de inflación, se trata de un mecanismo de ahorro colectivo y no individual, esto es, en beneficio de una clase social y no de titulares en lo individual.

¹²⁸ Sin embargo, a la Ley del Seguro Social de 1973 se le ha introducido una posibilidad cuasi-asistencial: servicios médicos a campesinos financiados con subsidios federales e insti-

minoría obtiene créditos (que es la prestación primordial) y en los otros dos organismos todos los asegurados pueden obtener las prestaciones esenciales del sistema (servicios médicos y hospitalarios y prestaciones en dinero como son pensiones, subsidios o ayudas). Aunque ambos sistemas se montan en la solidaridad social es imperativo hacer algunas precisiones. En la seguridad social mexicana, por lo que hace a las prestaciones en especie que otorga (servicios médicos, hospitalarios y de guarderías, medicinas, capacitación y otras) la calidad no varía en función del monto de las cuotas que se efectúan.¹²⁹ El sistema de seguridad social es un mecanismo redistribuidor del ingreso real y del bienestar¹³⁰ ya que los derechohabientes tratándose de las prestaciones mencionadas, son puestos en nivel de igualdad, precisamente al realizarse el "riesgo", el evento, la hipótesis que desencadena el otorgamiento de las prestaciones, sin que varíen por grupo de cotización. Esa uniformización de prestaciones en especie es posible mediante el subsidio virtual que hacen los asegurados de altos ingresos y de zonas desarrolladas a los de grupos de baja cotización o que viven en zonas de menor desenvolvimiento económico. El mecanismo solidario se modera cuando se trata de las prestaciones en dinero cuya extensión se determina en función de las cantidades cotizadas y, consiguientemente, son desiguales por esencia (el que más gana, cotiza más y sus pensiones y subsidios serán más crecidos).¹³¹

El INFONAVIT responde también a un principio de solidaridad social pero con un más acusado grado de dificultad para determinar el "riesgo" o "estado de necesidad", por la naturaleza de la carencia habitacional y por la desproporción entre lo que se requiere y lo que es posible: los créditos con fines habitacionales deben otorgarse a los trabajadores conforme a "la demanda de habitación y las necesidades de vivienda, dando preferencia a los trabajadores de bajos salarios, en las diversas regiones o localidades del país".¹³² Lo esencial es, valga la expresión, medir una calidad, cuantificar algo cualitativo, para otorgar los créditos a quien mayor necesidad muestra y para diferir las solicitudes de quienes se encuentran en una situación habitacional menos aflictiva.¹³³

tucionales y que sólo marginalmente cubren los beneficiarios con aportaciones pecuniarias o servicios de provecho comunitario.

¹²⁹ Esa igualdad responde a la tesis de que en materia de los servicios de salud, capacitación y cultura que otorga el IMSS, todos los derechohabientes deben tener el mismo derecho.

¹³⁰ Consideramos que en ese sentido el IMSS es un "Fondo Social de Consumo" porque recoge ingreso monetario de la población y se lo regresa a través de las prestaciones que el Estado considera que son el mínimo de que deben gozar los derechohabientes.

¹³¹ En calidad de ejemplo se puede indicar que en el artículo 65 de la Ley del Seguro Social se establecía que el subsidio mínimo para incapacidad permanente total era de 633 pesos, en tanto que en el grupo de cotización más alto el subsidio representada el 70% del salario.

¹³² Artículo 46 de la Ley del INFONAVIT.

¹³³ Para hacer esa medición se utiliza una metodología que otorga peso aritmético a diversos indicadores (ingreso, clase de vivienda que se habita, número de dependientes, cercanía al centro de trabajo, etcétera) de modo que se pueda hacer una relación ordinal

La desproporción entre la oferta institucional y la demanda de los derechohabientes y el hecho de que los depósitos de éstos no causen intereses y con ello vean disminuida una parte de su patrimonio, sólo tiene sentido si se advierte que se trata de un *subsidio de clase*. Los trabajadores inscritos que tienen menos necesidad obtendrán crédito hasta que los más necesitados sean propietarios de una vivienda cómoda e higiénica, digna. Es por ello que estimamos que el sistema INFONAVIT extrema la fórmula solidaria que consignó el sistema de seguridad social que, como se ha asentado, otorga sus prestaciones primordiales a todos los derechohabientes y no a una minoría, porque la fracción XII, sobre cualquier otra consideración, configura principalmente un mecanismo habitacional y, de manera accesoria, una fórmula de ahorro. Esta fórmula, estimamos nosotros, se introdujo por dos razones: para sustituir la prestación pecuniaria a la que tendrían derecho los trabajadores en tanto las empresas no les proporcionaban vivienda,¹³⁴ y para compensar a los derechohabientes mientras no se les otorgara un crédito.¹³⁵ Sin embargo, en los casi ocho años que han transcurrido desde que se definieron las bases fundamentales del sistema han aparecido elementos supervenientes que reducen radicalmente el impacto real de la prestación que analizamos. En 1971 y 1972 todavía se encontraba México en una etapa de estabilización de precios,¹³⁶ que se había consolidado desde el inicio de la década de los sesentas y que hacía suponer que cuando se entregara el fondo de ahorro, los derechohabientes obtendrían un beneficio razonable. Cuando el Ejecutivo Federal afirmó en la exposición de motivos con que acompañó a la iniciativa de reformas a la Ley Federal del Trabajo,¹³⁷ que

las disposiciones anteriores mencionadas tienen como propósito favorecer doblemente a los trabajadores, tanto por cuanto las aportaciones empresariales integrarán el fondo que hará posible el financiamiento de las casas habitacionales, como porque, al aplicarse a favor de los trabajadores, representará para ellos un ahorro que se incorporará a su patrimonio familiar y les facilitará los pagos que tengan que hacer en el caso de que contraigan créditos,

no se imaginó que la nefasta serpiente inflacionaria haría del fondo de ahorro una prestación pírrica. Si en 1971 —año en que se realizaron los cálculos— 6 días de salarios ahorrados al año podrían tener alguna importancia, para

de trabajadores peticionarios. En el caso hipotético de que varios trabajadores muestren la misma calificación se puede hacer un sorteo, según el artículo 47 de la Ley del INFONAVIT.

¹³⁴ Artículo 151 original de la Ley Federal del Trabajo.

¹³⁵ A pesar de que los representantes del Ejecutivo Federal ante el Congreso de la Unión expusieron proyecciones fantasiosas en este sentido (la construcción de 100 mil viviendas en 1973, hasta 250 mil viviendas en 1982), se consideró que era necesario otorgar una prestación (el fondo de ahorro) que fuera universal desde el principio y que acompañara a la prestación paulatina (el rédito para vivienda).

¹³⁶ En 1971 los precios se elevaron en un 5.4% y en 1972, en un 4.9%.

¹³⁷ INFONAVIT, *Una nueva institución de la República. Disposiciones legales*, INFONAVIT, 1976, p. 51.

1982 ese ahorro equivaldrá a alrededor de 3 días de salario.¹³⁸ Adicionalmente con ese fondo se podrán adquirir muchos menos satisfactores que 10 años antes, dado el incremento de los precios del decenio.¹³⁹ Por el otro extremo, las presiones inflacionarias, que han afectado tan considerablemente a los titulares de los depósitos, han mejorado las condiciones en que se otorgan los créditos, en comparación con los que ofrece el mercado bancario. En 1972 el 4% de interés que causan los créditos INFONAVIT representaba el 50% de los que causaban los créditos de interés social del Programa Financiero de Vivienda, que diseñó el Gobierno Federal, para que la banca privada aplicara a vivienda popular una proporción de sus depósitos,¹⁴⁰ y el 33% del precio de los financiamientos individuales para vivienda destinadas a personas con ingresos medios y altos. En la actualidad la proporción es del 40% y del 20% respectivamente.

El mejoramiento comparativo de los créditos y el deterioro absoluto de los depósitos se traduce en que los derechohabientes no acreditados se sacrifican cada día más en beneficio de los derechohabientes acreditados. Sin embargo, y no obstante esa realidad incuestionable, no es posible elevar la tasa de interés de los créditos institucionales, para acrecentar los ingresos y ampliar la capacidad de financiamiento, beneficiando a un mayor número de derechohabientes, porque el Legislador incurrió en el error, no por arraigado menos nocivo, de establecer el rendimiento en la ley misma ¹⁴¹ en lugar de consignar una tasa dinámica.¹⁴² Otro factor no menos desfavorable consiste en que como los costos de construcción se incrementan con mayor celeridad que los salarios y dado que la capacidad crediticia de los derechohabientes es un múltiplo de dichos salarios, no es factible reducir indiscriminadamente los montos de los créditos para aumentar su número.¹⁴³ A pesar

¹³⁸ Para determinar a cuánto equivaldría el fondo de ahorro se consideró que en el Distrito Federal en 1973 el salario mínimo fue de 40 pesos diarios; que el vigente es de 138 pesos y que es razonable estimar que en los próximos tres años ese salario se incrementará en un 15% anual en promedio.

¹³⁹ Dada la modestia de la prestación es necesario que se maximice el uso social del ahorro colectivo que representa el fondo.

¹⁴⁰ Este Programa se inició en 1963 por las autoridades hacendarias. Para tal fin se estableció el Fondo de Operación y Descuento a la Vivienda (fideicomiso público) para dictaminar los proyectos habitacionales que la banca desea financiar a cargo de los recursos que el Estado le obliga a canalizar a vivienda popular y para estimular que esos recursos se aprovechen íntegramente. Igualmente se estableció el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (fideicomiso público), encargándosele apoyar la liquidez de las instituciones acreditantes en caso de incumplimiento de los deudores.

¹⁴¹ 4%, conforme al artículo 4 de la Ley del INFONAVIT.

¹⁴² Hubiera sido más sensato que para conciliar la salud financiera del INFONAVIT con el bajo servicio que deben tener los créditos, la tasa de interés equivaliera a un porcentaje del interés que causan los créditos de interés social que otorga la banca dentro del Programa Financiero de Vivienda (el 50% por ejemplo). Esos créditos de interés social están subsidiados ya que su interés está muy por debajo del que causan las operaciones pasivas bancarias.

¹⁴³ El rezago salarial respecto de los costos está ocasionando al sector público de la vivienda que cada vez sea más difícil generar habitaciones para trabajadores de salario mínimo si no se aplican subsidios o no se reducen —lo cual tiene efectos sociales muy desfavorables—

de esas rigideces, el sistema tiene posibilidades de fortalecer la capacidad promocional para tener mayor impacto cuantitativo y ampliar y mejorar la calidad del inventario habitacional de los derechohabientes. Dejando al margen las reformas de orden técnico-constructivo¹⁴⁴ o jurídico-administrativo,¹⁴⁵ porque su carácter exógeno provoca que su viabilidad —sobre todo en el corto plazo— no se pueda determinar, dentro del marco de la ley vigente hay posibilidad de mejorar la eficacia institucional, o sea la aptitud del organismo para atender el problema: recuperar los créditos en un plazo menor¹⁴⁶ a base de elevar los abonos al máximo legal;¹⁴⁷ otorgar más créditos al mejoramiento habitacional o a la construcción de viviendas en terreno propio cuyo monto debe ser menor, porque se adicionan a una inversión pretérita (la vivienda que se va a mejorar o el predio); otorgar créditos sólo a trabajadores de ingreso reducido;¹⁴⁸ financiar vivienda, en mayor medida, en zonas de menores costos.

Igualmente, cuando la capacidad crediticia del trabajador acreditado lo permita el INFONAVIT podría obtener utilidades de modo que no coincida el precio con el costo de producción, sino que se fije un diferencial favorable que pueda ser aplicado en el financiamiento de un mayor número de viviendas. Ese expediente se sustenta en la Ley misma, que establece que cuando el Instituto obtenga remanentes de sus operaciones no estará sujeto al impuesto sobre la renta ni a la participación de los trabajadores en las utilidades.¹⁴⁹ Es evidente por ese precepto, que el Legislador consideró que la actividad institucional podría tener un resultado superavitario y que si no lo expresó con la claridad deseada, ello se debió a que está por formularse en México una teoría de las finanzas de las entidades paraestatales que precise cuándo pueden arrojar remanentes, incurrir en déficit o tener una operación en empate.¹⁵⁰

las áreas, la calidad y el equipamiento. Por ejemplo, en Acapulco, Gro., de 1973 a 1976 los costos de construcción se incrementaron a una tasa anual promedio del 20% y en el Distrito Federal, del 23%.

144 El Estado está examinando la viabilidad de procedimientos de prefabricación, industrialización de la vivienda, mueble de interés social, vivienda de crecimiento progresivo, fórmulas "lote-servicios", etcétera.

145 Entre las modificaciones que se está evaluando se pueden mencionar: nuevas formas de titulación, redistribución de las cargas de urbanización y equipamiento entre las entidades públicas, nuevas fuentes de recursos, reformas fiscales, etcétera.

146 El Legislador Ordinario establece un margen amplio en este respecto, para que el Instituto pueda fijar los plazos de acuerdo con la situación económica: entre 10 y 20 años cuando se trate de adquirir o construir vivienda. Tratándose de créditos para otros fines habitacionales el plazo puede ser menor a 10 años (artículo 44 de la Ley del INFONAVIT).

147 La Ley Federal del Trabajo establece, en sus artículos 97 y 110, que el abono podrá ser hasta del 20% si el trabajador recibe salario mínimo y hasta del 25% si el salario es superior.

148 En el INFONAVIT existe una norma interna que señala que el 50% de los créditos se debe destinar a trabajadores con ingresos no superiores a 1.25 veces el salario mínimo.

149 Artículo 63 de la Ley del INFONAVIT. Con la misma intención, hay que recordar que el artículo 48 de ese ordenamiento tácitamente deja en libertad a los órganos institucionales para fijar precios de venta a las viviendas, que no coincidan con el costo de producción.

150 Ruiz Massiu, José Francisco, "Formas jurídicas de la empresa pública", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, UNAM, 1979, pp. 89-104.

No ignoramos en este respecto que ese margen de maniobra que permiten los ordenamientos vigentes, pertenece más al mundo de la política que al del Derecho. En todo caso, para poder evaluar el avance del sistema constitucional de la vivienda reformado, y para formular estimaciones, es preciso echar mano de apoyo estadístico —cuando ello es posible— y hacer algunas precisiones. En primer término, el universo de derechohabientes del INFONAVIT es mucho más restringido que el del Instituto Mexicano del Seguro Social porque en el caso del primero, sólo está formado por trabajadores que prestan sus servicios a una empresa,¹⁵¹ en tanto que el segundo, además, está integrado por no asalariados (campesinos —dentro del mecanismo de solidaridad social al campo—),¹⁵² y aun por patrones, que reúnan determinados requisitos.¹⁵³ Igualmente, en el Instituto Mexicano del Seguro Social se ha acelerado el proceso de universalización, a través de la afiliación voluntaria¹⁵⁴ y no sólo por medio de la continuación voluntaria que prevé el Instituto.¹⁵⁵ Otra diferencia que hay que hacer notar es que el ámbito personal de la Ley INFONAVIT prácticamente se determinó desde que inició su vigencia¹⁵⁶ mientras que el universo de asegurados no se fija por ministerio de ley, sino que se contempla su ampliación paulatina mediante decretos del Ejecutivo Federal o actos discrecionales del Instituto.¹⁵⁷

El Instituto Mexicano del Seguro Social¹⁵⁸ creado inicialmente para operar un sistema de seguridad social restringido y para beneficio de asalariados urbanos, mediante una reforma a la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, apartado "A", ha enriquecido las prestaciones que otorga y ampliado la posibilidad de extender su régimen protector de manera radical: "es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación voluntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y *cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares*".¹⁵⁹ Con esa reforma constitucional se aceleró el proceso impulsado por sucesivas modificaciones a la ley porque el

¹⁵¹ Sea esta empresa persona moral o persona física.

¹⁵² Artículos 237, 238 y 239 de la Ley del Seguro Social.

¹⁵³ El artículo 13, fracción VI, dice que son sujetos de aseguramiento los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio.

¹⁵⁴ Artículos 198 a 202 de la Ley del Seguro Social.

¹⁵⁵ Artículos 59, 60 y 61 de la Ley del INFONAVIT y Reglamento para la continuación voluntaria dentro del régimen del INFONAVIT, publicado en el *Diario Oficial* del 4 de noviembre de 1975.

¹⁵⁶ Como la fracción XII multicitada dice "*toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas*" y las leyes secundarias no establecieron ninguna condición para aplicar el sistema (salvo en el caso de los trabajadores a domicilio y deportistas) se entiende que está claramente definido el ámbito personal de validez del mismo, sin necesidad de ulteriores actos del Ejecutivo.

¹⁵⁷ Artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley del Seguro Social.

¹⁵⁸ La Ley de creación se publicó en el *Diario Oficial* el 19 de enero de 1943 y la vigente se publicó el 12 de marzo de 1973.

¹⁵⁹ La reforma se publicó en el *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1974.

propósito ha sido avanzar "hacia una seguridad social que sea integral, en el doble sentido de mejorar la protección al núcleo de los trabajadores asegurados y de extenderla a grupos humanos no sujetos a relaciones de trabajo".¹⁶⁰

Los propósitos de la seguridad social son diversificados: "garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo"¹⁶¹ y para ello el Instituto de referencia opera los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades, maternidad, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada, muerte y guarderías para hijos de aseguradas así como servicios sociales.¹⁶² Esta es otra diferencia fundamental entre el INFONAVIT y el IMSS, pues el primero otorga dos prestaciones específicas, en tanto que el segundo proporciona prestaciones diferenciadas.

Del amplio ámbito material de la citada fracción constitucional y del artículo 2º parcialmente transcrito, se desprende que la seguridad social se refiere a todos los medios dirigidos al bienestar individual y colectivo y que uno de esos medios lo es la vivienda. Igualmente la citada ley es clara cuando establece que "la realización de la seguridad social está a cargo de entidades o dependencias públicas federales o locales y de organismos descentralizados".¹⁶³ El INFONAVIT entonces es un organismo de seguridad social pero distinto y paralelo al sistema que opera el IMSS y que muestra un carácter especializado: financiar vivienda a los trabajadores asalariados inscritos.

Dentro del mecanismo de solidaridad social,¹⁶⁴ que consiste en proporcionar asistencia médica, farmacéutica y hospitalaria a núcleos de población que sólo los pueden financiar parcialmente con pagos en efectivo o con trabajo comunitario, es posible que se construyan o mejoren viviendas.¹⁶⁵ No obstante ello, en los años que han transcurrido desde que se expidió la Ley de 1973 no ha habido programas concretos en este terreno.

En el caso del ISSSTE también está contemplado que el Presidente de la República acuerde¹⁶⁶ la incorporación de grupos de trabajadores a su sistema asegurador y, consiguientemente, que se incremente el número de derechohabientes del FOVISSSTE.¹⁶⁷

El universo de derechohabientes del INFONAVIT —esto es, de los traba-

¹⁶⁰ Exposición de motivos de la iniciativa de ley del Seguro Social, *Ley del Seguro Social*, IMSS, 1973, p. 15.

¹⁶¹ Artículo 2º de la Ley del Seguro Social.

¹⁶² Artículos 11 y 232 a 239 de la Ley del Seguro Social.

¹⁶³ Artículo 3º de la Ley del Seguro Social.

¹⁶⁴ La ley relativa no especifica qué trabajos son considerados de beneficio comunitario.

¹⁶⁵ Además, existen otros organismos que tienen atribuciones para construir o mejorar vivienda rural como el INDECO, la Comisión Constructora de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, las comisiones hidrológicas de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el Banco Nacional de Crédito Rural, S. A.

¹⁶⁶ Artículo 1º fracción II, de la Ley del ISSSTE. Conforme al censo levantado en 1975 por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, el 21% del personal del sector paraestatal estaba registrado en ese organismo.

¹⁶⁷ A finales de 1976 los derechohabientes del FOVISSSTE eran cerca de un millón.

jadores por los cuales se aporta— no es equivalente al de personas que necesitan obtener créditos para contar en propiedad con una vivienda cómoda e higiénica. Es necesario tomar en cuenta a los que ya resolvieron su problema: *a*) porque obtuvieron a título gratuito una habitación (donación, herencia); *b*) porque, con sus propios recursos adquirieron, construyeron o mejoraron su vivienda; *c*) porque contrataron un crédito con alguna otra institución pública o privada; *d*) porque pactaron con la empresa prestaciones habitacionales suficientes, y *e*) porque a través de otros regímenes jurídicos (comunal o ejidal)¹⁶⁸ se les facilitó la solución habitacional.

En virtud de que la información estadística disponible al respecto, es insuficiente esas consideraciones deben tomarse como simples hipótesis. Por ejemplo, los trabajadores que prestan sus servicios al sector bancario, privado o paraestatal,¹⁶⁹ que suman 200 mil personas y que están inscritas en el Instituto, conforme a su estatuto especial, tienen derecho a que sus empresas les otorguen créditos inmobiliarios en condiciones mucho más favorables que las que privan en el mercado financiero.¹⁷⁰ A este grupo de derechohabientes, es claro, que conforme a los criterios de equidad del sistema, se les deben diferir sus solicitudes. En el FOVISSSTE, igualmente, hay un número significativo de empresas paraestatales que proporcionan prestaciones habitacionales, adicionales a las que concede el ISSSTE y este fondo y, por ende, no deben tener cabida en sus próximos programas financieros sus trabajadores.¹⁷¹

En el caso de los trabajadores rurales, para fijar el orden de preferencias, habrá que tomar en cuenta que el capítulo que el código laboral les dedicó y que no ha sido reformado, establece que los patrones están obligados a “suministrar gratuitamente a los trabajadores habitaciones adecuadas e higiénicas, proporcionadas al número de familiares dependientes económicos, y un terreno contiguo para la cría de animales de corral”.¹⁷² Si bien es cierto que los asalariados rurales tienen derecho al nuevo sistema, la protección que les brinda paralelamente la legislación laboral provoca que no tengan preferencia si el patrón les ha dado en comodato vivienda aunque no se cumpla el propósito constitucional de que los trabajadores sean propietarios de sus moradas.¹⁷³

¹⁶⁸ En la Ley Federal de reforma agraria, se dedica un capítulo a la zona de urbanización y en él se señala que en esa zona se establecerá el caserío. Cada ejidatario tendrá un solar hasta de 2 500 m², que una vez asignado, deberá ocupar y construir en él su vivienda. Si existen áreas sobrantes de esa zona se podrán enajenar a terceros avecindados siempre que lo ocupen para habitación.

¹⁶⁹ Todas las instituciones bancarias están sujetas al apartado “A” del artículo 123, sean o no nacionales.

¹⁷⁰ El Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares reformado, señala que los trabajadores con más de 5 años de servicios en el sector bancario, pueden obtener créditos para vivienda a un interés que fluctúa entre el 6 y el 10% y a pagarse hasta en 20 años.

¹⁷¹ Para finales de 1976 existían inscritas cerca de 100 entidades paraestatales, de las cuales muchas proporcionan prestaciones habitacionales especiales.

¹⁷² Artículo 283.

¹⁷³ En realidad, por esas consideraciones y otras relacionadas con la viabilidad de los

En todo caso, no es posible asumir que ningún trabajador rural debe obtener créditos en el corto plazo sino sólo que se tome en cuenta que algunos no tienen necesidad habitacional por los derechos que otorga nuestra legislación agraria y el capítulo de habitaciones para asalariados rurales.¹⁷⁴

En realidad la solución del problema habitacional obrero depende de la evolución que registren las variables más directamente vinculadas al sistema, como son: los salarios, los precios, el crecimiento demográfico, el crecimiento urbano, los usos de la tierra, la industrialización de la vivienda, la tasa de empleo, las relaciones campo-ciudad, y la política de desarrollo urbano y de vivienda del Estado.¹⁷⁵ En especial, interesa subrayar que si el concepto mexicano de la vivienda adquiere un carácter más social, en términos de dimensiones y calidad, será posible satisfacer con mayor celeridad la necesidad y demanda habitacionales. El futuro habitacional de México no podrá ser distinto al presente de otros países: vivienda multifamiliar con espacios reducidos¹⁷⁶ y que cuenten con equipamiento urbano financiado por el Estado y no por los organismos habitacionales.¹⁷⁷ En este aspecto es evidente que el concepto de vivienda obrera ha evolucionado desproporcionadamente en relación a las posibilidades financieras para generarla. Vayan un par de ejemplos para apuntalar nuestra afirmación: en los reglamentos expedidos por el presidente Manuel Ávila Camacho ya citados, se consideraba que, de acuerdo con la fracción XII constitucional, se podrían proporcionar viviendas en las que los baños y lavaderos fueran de uso común; habitaciones en las que también serían de aprovechamiento colectivo el comedor y la cocina y viviendas en las que todas las áreas y servicios serían de uso común. Igualmente, podría haber "habitaciones unitarias" para usarse en exclusiva por el trabajador y su familia. Los tipos de vivienda se acomodarían a las características del trabajador. El otro ejemplo está constituido por el anteproyecto de Ley Federal del Trabajo que por encargo del Gobierno del presidente Adolfo López Mateos se redactó: y en cuyos artículos 143, 144 y 145 se establecía que las habitaciones podían ser unitarias o semicolectivas ("las que constan de dormitorios individuales y de servicios colectivos").¹⁷⁸

No es nuestro propósito, por otro extremo, que se financien viviendas de uso colectivo, sino establecer que las habitaciones deben estar acordes con

proyectos, los fondos prácticamente no han promovido vivienda en localidades que, conforme al censo de población, son rurales.

¹⁷⁴ Con ese criterio se están iniciando en INFONAVIT programas para localidades rurales con más de 2 500 habitantes.

¹⁷⁵ Esas cuestiones se relacionan con la formación del derecho urbanístico y la solución de los problemas estructurales de la economía (desempleo, concentración del ingreso e inflación).

¹⁷⁶ De 1972 a 1978 el 53% de las viviendas cuya construcción financió el INFONAVIT fue unifamiliar y el resto duplex, triplex o multifamiliar. En el Distrito Federal la proporción fue de 26% y 74%, respectivamente.

¹⁷⁷ Está por expedirse un Programa Nacional de Vivienda del Gobierno Federal —Capítulo del Plan Nacional de Desarrollo Urbano— en el que se deberá contemplar esta cuestión que merma la eficacia de las instituciones habitacionales.

¹⁷⁸ Artículo 143, fracción II.

el carácter social del sistema y con el hecho de que un número muy elevado de derechohabientes encuentran diferida la satisfacción de su derecho habitacional.¹⁷⁹

4. COMENTARIOS FINALES

El derecho a la vivienda ha registrado un avance sustancial con el Fondo Nacional de la Vivienda que sustituyó la solución original de 1917, reglamentada por la Ley Federal del Trabajo de 1970. Sin embargo, ese derecho sólo beneficia a los trabajadores asalariados porque se configuró a partir de una obligación empresarial y, consecuentemente, no es un derecho de todos los miembros de la comunidad y que pueda hacerse valer frente al Estado. El derecho a la vivienda es un capítulo rezagado frente a los que tiene a su cargo el Instituto Mexicano del Seguro Social, cuyo universo personal está constituido también por trabajadores no asalariados y aun por patrones. El INFONAVIT, por otra parte, se encuentra enmarcado por la fórmula contributiva, en tanto que el IMSS, ha retomado medios cuasi-asistenciales.

Los mecanismos de incorporación y continuación voluntarias así como de seguros facultativos catalizan la universalización del régimen asegurador que administra el IMSS,¹⁸⁰ mientras que el derecho a la vivienda de los asalariados tiene que hacerse efectivo, en primer término, mediante la ampliación de la cobertura crediticia porque, actualmente, el nuevo sistema sólo beneficia a los derechohabientes con mayor necesidad habitacional. Esto es más prioritario considerando que si bien los depósitos son un importante mecanismo de ahorro colectivo, el impacto inflacionario ha deteriorado sustancialmente su carácter de prestación individual. En un futuro deberá encontrarse una fórmula financiera para que los trabajadores no asalariados en un sentido lato y los empresarios de ingresos reducidos tengan acceso a una habitación digna,¹⁸¹ configurándose *el derecho social a la vivienda*.

La actividad de las diversas entidades paraestatales¹⁸² que participan en el campo de la vivienda, es insuficiente cuantitativamente porque su impacto

¹⁷⁹ En todo caso la reducción de la vivienda no deberá impedir que sea "cómoda e higiénica" como establece el artículo 123 desde 1917.

¹⁸⁰ Se puede contratar con el IMSS un seguro facultativo para que se proporcionen las prestaciones en especie del ramo del seguro de enfermedades y maternidad a personas que no son sujetos de aseguramiento (artículo 224 de la Ley del Seguro Social).

¹⁸¹ Rubalcava, Luis N., ha sugerido que se forme un fondo financiero administrado por el Estado que satisfaga las necesidades de vivienda de los trabajadores no asalariados, "El derecho a la vivienda" en *Los derechos sociales del pueblo mexicano*, t. II, Manuel Porrúa, 1979, pp. 666-667.

¹⁸² A la fecha existen las siguientes entidades paraestatales que actúan en el campo de la vivienda FOVI, FOGA, INFONAVIT, FOVISSSTE, ISSSTE, BANOBRAS, INDECO. A partir de 1977 el Departamento del Distrito Federal dejó de generar vivienda directamente. Aunque otorga marginalmente crédito habitacional, la función del FOVI es promover que las instituciones privadas lo hagan para beneficio de personas de ingresos reducidos.

en la necesidad y demanda habitacionales es reducido y porque la oferta habitacional que generan no se destina, por razones financieras, a los mexicanos que se encuentran en condiciones más desfavorables, como son los subempleados o los que viven en asentamientos no controlados.¹⁸³

La mayoría de los mexicanos están tratando de resolver su problema habitacional con sus propios recursos, sin ningún apoyo del Estado y sin financiamiento bancario.¹⁸⁴ Los recursos que, por disposición de la banca central, canaliza el sector financiero a la vivienda de interés social, atienden marginalmente la demanda.¹⁸⁵

Las instituciones públicas que invertían parte de sus recursos en vivienda para arrendamiento barato como el ISSSTE o el IMSS han dejado de hacerlo, por dos razones fundamentales: han optado por afrontar sus obligaciones con los derechohabientes mediante una proporción de los ingresos corrientes sin constituir reservas técnicas ni en valores ni en inmuebles y les ha resultado políticamente difícil elevar las rentas al nivel que se requiere para compensar el incremento de los precios.¹⁸⁶

La política de difundir la propiedad de las viviendas debe ser revisada con el propósito de que se haga acompañar por una política de fomento a las viviendas para arrendamiento barato, que están en proceso de desaparecer del mercado por tratarse de una inversión poco rentable dada el alza de los costos y una desalentadora política fiscal.¹⁸⁷ La equivocada actitud oficial ante las llamadas "viviendas con renta congelada"¹⁸⁸ ha desprestigiado la

¹⁸³ La base contributiva o el costo del dinero impide que las personas que carecen de ingreso fijo puedan resolver su problema habitacional.

¹⁸⁴ Se estima que en el período 1971-1976 el sector público construyó el 18% de las viviendas que se construyeron en México, el sector privado, el 16% y el 66% restante los interesados directamente.

¹⁸⁵ El FOVI es un mecanismo muy eficaz para estimular que se usen esos recursos bancarios, pero que son insuficientes ante la necesidad que tiene el país en ese renglón. Sin embargo, no es posible que esos recursos se eleven sustancialmente dado el costo que tiene la captación bancaria y los otros objetivos que se atienden con el encaje legal.

¹⁸⁶ En 1975 los 13 conjuntos que el IMSS arrienda a derechohabientes le representaron un déficit de 8 millones de pesos (los ingresos fueron 32 millones y los egresos, 40). En el artículo 263 de la Ley de 1973 se reduce la proporción de las reservas que se podrían invertir en el otorgamiento de créditos hipotecarios y en el artículo 265 se fija a éstos un monto a todas luces insuficiente (100 mil pesos).

¹⁸⁷ En los últimos 7 años los costos de construcción han registrado incrementos del orden del 20% anual. Por otra parte, en los últimos 5 años se han elevado las tasas del impuesto predial y de los impuestos que causa la traslación del dominio de inmuebles así como su arrendamiento. Igualmente, el trato tributario que se da a los ingresos de los arrendadores hace poco atractiva esa inversión.

¹⁸⁸ La legislación de emergencia que se expidió durante la II Guerra Mundial, consistente en la prórroga de los vencimientos de los contratos de arrendamiento en los que se hubieran pactado rentas no superiores a 300 pesos mensuales, ha prolongado su vigencia hasta la fecha en el Distrito Federal, por efecto de la Ley que prorroga los contratos de arrendamiento de las casas o locales que se citan, publicada en el *Diario Oficial* del 30 de diciembre de 1948. Esa medida ha dado lugar a que los propietarios no mantengan adecuadamente sus inmuebles y a que los inquilinos tampoco lo hagan temerosos de comprometer sus exiguos recursos en un bien que no es de su propiedad.

posibilidad de que el Estado controle el monto de las rentas y de que reforme con criterio social las normas *iusprivadas* que se aplican a la compra-venta o arrendamiento de casas habitación.

Inclusive, los avances registrados en cuanto a formas de titulación más ágiles y baratas han sido raquíticos.

La débil orientación que realiza el Estado sobre preceptos como el artículo 2485 del Código Civil del Distrito Federal y las lagunas legales en materia de arrendamiento, ocasionan que los inquilinos estén a merced de los casatenientes, quienes atrincherados en la bilateralidad e igualitarismo formal de la vida contractual lucran libremente.¹⁸⁹

El sistema de mercado libre que rige en la arena inmobiliaria por lo que hace a la adquisición y uso de la tierra urbana, al precio de los materiales de construcción y al precio final de la vivienda ha dado lugar a que los oferentes privados vendan habitaciones a precios excesivos y de mala calidad. La corrupción y especulación que ha campeado en cuanto a la ocupación y aprovechamiento de la tierra de las ciudades,¹⁹⁰ junto con la ausencia de instituciones jurídicas elaboradas para la problemática urbana, han propiciado la concentración de la riqueza inmobiliaria y su uso anti-social.¹⁹¹ Sin embargo la Ley Federal de Protección al Consumidor y el Procurador Federal del Consumidor han venido prestando auxilio importante a los adquirentes de habitaciones.¹⁹² No obstante ese avance, es necesario que se forme un capítulo completo de derecho social: la justicia habitacional, que resuelva con criterio social y expeditéz las controversias que se susciten con motivo de la adquisición o arrendamiento de viviendas.

Podremos considerar que el derecho a la vivienda y el derecho de la vivienda se han incorporado plenamente a la seguridad social mexicana cuando todo mexicano, asalariado o no, esté en posibilidad de acceder a una vivienda digna, cuando se haya puesto en vigor un estatuto que tutele al adquirente o arrendatario y cuando las habitaciones se contemplen como un

¹⁸⁹ La legislación civil, que es de orden local, muestra un retraso extraordinario en materia inquilinaria pese a las repetidas demandas sociales y a la necesidad de que se eleve la inversión privada al mismo tiempo que se proteja a los arrendatarios.

¹⁹⁰ La otrora vasta riqueza ejidal y comunal de las ciudades está a punto de desaparecer por la invasión de los fraccionadores privados y las expropiaciones que a menudo han hecho los gobiernos sin respetar el espíritu de los ordenamientos aplicables. Esas tierras tienen que constituir reservas urbanas que en ningún caso deben ser objeto de apropiación privada. Con frecuencia esas tierras son invadidas por precaristas. Montaña, Jorge, *Los pobres de la ciudad*, Siglo XXI, 1977.

¹⁹¹ Moreno Toscano, Alejandra, en un trabajo reciente, "La crisis de la ciudad" en *México, hoy*, Siglo XXI, 1979, ha sintetizado la problemática urbana y específicamente, de la propiedad inmobiliaria de las ciudades.

¹⁹² Información estadística aportada por ese organismo revela la magnitud del problema inmobiliario de nuestro país: la Procuraduría ha conocido en cerca de tres años 156 mil reclamaciones contra empresas inmobiliarias (15 000 por incumplir contratos; 14 mil por incumplir modalidades; 7 400 por rescisión; 61 mil por aumentar el precio; 17 mil por no entregar el inmueble; 2 mil por cobros indebidos; 31 mil por vicios ocultos; 7 500 por defectos; 440 por no cumplir garantías y 1 500 por no entregar documentos).

bien de consumo duradero que por satisfacer necesidades primarias debe estar regulado por el Estado. Si bien no tenemos duda de que nuestros asertos están dotados de validez, esas innovaciones jurídicas no prosperarán si no se montan en cambios estructurales de orden económico porque el problema habitacional es efecto, que no causa, de la ineficiencia e inequidad de la estructura económica de nuestro país.

José Francisco RUIZ MASSIEU