

**PROPUESTA DE MODIFICACIÓN A LAS REGLAS
PARA EL OTORGAMIENTO DE CRÉDITOS A LOS
TRABAJADORES DERECHOHABIENTES DEL
INFONAVIT**

**Ing. Eugenio Mociño Peralta
Lic. Blanca Estela Bazán Peña
Lic. Antonio Hernández Villela**

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El marco legal que sustenta el derecho a la vivienda

Mundialmente se reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, para sí y para su familia, este reconocimiento implica el derecho a una vivienda adecuada como aspecto fundamental para el disfrute de otros derechos económicos, sociales, culturales e incluso políticos. El plantear las condiciones y dificultades, así como las acciones encaminadas a asegurar este derecho en INFONAVIT, es el motivo del presente trabajo.

La Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000 destacan que el *«concepto de vivienda adecuada... significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello con un costo razonable»*.¹

En México existe un amplio marco legal que considera el derecho a la vivienda. En primer lugar se ubica el Artículo 4º Constitucional: «Toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo».

La Ley Federal de Vivienda, reglamentaria del 4º Constitucional «... el conjunto de instrumentos y apoyos que señala este ordenamiento, conducirán al desarrollo y promoción de actividades de las dependencias y entidades de la administración pública federal en materia de vivienda, su coordinación con las organizaciones del sector social y privado, conforme a los lineamientos de la política general de vivienda».²

¹ Hábitat Internacional Coalition. Principales resoluciones tomadas por Naciones Unidas respecto del derecho a la vivienda. Mimeo, 1993.

² Diario Oficial de la Federación, 7 de febrero de 1987.

Por otra parte, la Ley General de Asentamientos Humanos,³ que señala entre algunos de sus objetivos:

«...creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas de trabajo, vivienda y recreación... el ordenado aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria en los centros de población... regulación del mercado de los terrenos y el de la vivienda de interés social y popular... la participación social en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos».

La Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente⁴ que establece que en lo que se refiere a los asentamientos humanos, el ordenamiento ecológico será considerado en: «La ordenación urbana del territorio y los programas de Gobierno Federal para la infraestructura, el equipamiento urbano, y vivienda, y financiamiento para infraestructura, equipamiento urbano y vivienda, otorgado a las sociedades nacionales de crédito y otras entidades paraestatales». En el artículo 27 de esta Ley se señala que: «El Programa Sectorial de Vivienda y las acciones de vivienda que ejecute o financie el Gobierno Federal promoverán:

- 1 Que la vivienda que se construya en las zonas de expansión de los asentamientos humanos guarde una relación adecuada con los asentamientos naturales de dicha zona y que considere áreas verdes suficientes para la convivencia social; y
- 2 Que la vivienda que se construya en los asentamientos humanos incorpore criterios ecológicos y de protección al ambiente, tanto en su diseño como en las tecnologías aplicadas, para mejorar la calidad de vida.

Además, existe una serie de normas y reglamentos que de dichas leyes se derivan, entre otros se ubican los que rigen el accionar de los diferentes organismos públicos de vivienda. Asimismo, se ha establecido una serie

³ Diario Oficial de la Federación, 21 de julio de 1993.

⁴ Diario Oficial de la Federación, 28 de febrero de 1988.

de acuerdos tales como el de Coordinación para el Fomento a la Vivienda.⁵

Sobre la legislación en materia inquilinaria tenemos: Código Civil, Código de Procedimientos Civiles y la Ley Federal del Consumidor.

El anterior es el marco legal que teóricamente garantiza el cumplimiento del derecho a la vivienda. En años recientes este marco ha sufrido varios cambios:

En 1992 se realizaron tres reformas que implican serias repercusiones para la población de bajos ingresos:

- Modificación al Artículo 27 Constitucional
- Modificación a la Ley de la Reforma Agraria
- Decreto que abroga la «congelación de rentas» en el centro de la Ciudad de México.

La reforma realizada implica la posibilidad de enajenar la tierra ejidal exceptuando la tierra de los núcleos campesinos de población. Con esta reforma lo que está sucediendo es que la tierra entra al juego del libre mercado, con el correlativo encarecimiento y acaparamiento por parte de las inmobiliarias en el caso de la tierra urbanizable, ingresando al mercado especulativo y cerrando de manera crítica a la población de bajos ingresos el acceso al suelo, por su encarecimiento y escasez. Este fenómeno, preveamos, se agudizará en las grandes ciudades en donde la concentración urbana y el crecimiento poblacional convierte al suelo en un bien escaso.

Con respecto al segundo inciso. En el año de 1948 el gobierno mexicano promulgó un decreto que prorrogó los contratos de arrendamiento en viviendas ubicadas en el centro de la Ciudad de México. Este decreto se derogó el año pasado. Si bien, no abarcaba ya un número considerable de viviendas, en ellas habitan, en un gran porcentaje, grupos de población urbana muy empobrecida (entre ellos viudas, jubilados, ancianos y familias de muy escasos recursos) que ocupan viviendas altamente deterioradas.

⁵ Diario Oficial de la Federación, 20 de octubre de 1993.

1.1.1 Las Reformas Legislativas de 1993

En el año pasado, las reformas que se realizaron en materia inquilinaria y que afectan a la población de más bajos ingresos, que no es propietaria de su vivienda fueron: Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y la Ley Federal de Protección al Consumidor.

En nuestro país no existe una legislación inquilinaria específica, las regulaciones en esta materia están diseminadas en las leyes arriba mencionadas. Si bien, es cierto que estas reformas modifican fundamentalmente a la legislación del Distrito Federal y, por ello, afectan principalmente a la población arrendataria de esta entidad, es muy importante su efecto a nivel nacional debido a que el 10% de la población nacional vive en la capital del país y de ésta el 35% arrienda su vivienda.

Los derechos sustantivos que el inquilino perdió con estas reformas son: duración mínima del contrato (un año), posibilidad de prórroga por parte del arrendatario, control de rentas, derecho al tanto (o derecho de preferencia en caso de que el arrendador decida vender).

La desaparición de los derechos arriba señalados conllevan a los inquilinos a perder totalmente la seguridad en este tipo de tenencia de la vivienda y se exponen a ser objeto de la elevación unilateral y arbitraria del monto del arrendamiento. La desregulación de la vivienda en renta equivale a situar el derecho social a la vivienda al mismo nivel que el derecho individual a la propiedad, violando el derecho de la población sin vivienda a acceder a la satisfacción de una necesidad elemental a priorizar el derecho individual del propietario.

El motivo fundamental que se argumentó para las reformas fue la necesidad de estimular la inversión en vivienda en renta; sin embargo, el hecho de que el inquilino quede sin derechos no garantiza la producción de este tipo de vivienda.

Si bien, es cierto que debido a la movilización social -con precedentes únicamente en los sismos de 1985- se lograron algunos cambios a las disposiciones propuestas originalmente por el Ejecutivo, éstos son formales, no de fondo. Se logró únicamente que para los inquilinos que actualmente cuentan con un contrato las reformas se aplicarán hasta dentro de cinco años, mientras que para aquéllos que no lo tienen quedarán sujetos a dichas reformas a partir de octubre de 1993. Con la modificación posterior a la legislación ya aprobada se viola un principio constitucional básico que es el de la igualdad jurídica.

Con esta legislación se prevé un desplazamiento de la población hacia la periferia, así como la modificación de usos del suelo, con su correspondiente encarecimiento. Así mismo la práctica del desalojo queda instituida legalmente, atentando seriamente contra el derecho a la seguridad en la vivienda.

No se prevé que con estos cambios legislativos se estimule la inversión en vivienda en arrendamiento, tal y como los mismos inversionistas de dichos sectores lo han declarado ante la prensa nacional.

1.2 El problema de la vivienda en México

La vivienda es un satisfactor básico para mejorar la calidad de vida de la población, tanto como la alimentación, la salud y la educación; de ahí que dar cumplimiento al derecho a una vivienda adecuada sea un factor fundamental dentro de la política de desarrollo social del gobierno federal.

En esta lógica, la política de vivienda establece mecanismos e instrumentos de atención para posibilitar a la población, tanto a la que puede ser atendida a través del sector formal de la industria de la construcción, bajo algún esquema de financiamiento, como a las familias que no pueden acceder a créditos hipotecarios y satisfacen su necesidad habitacional a través de la autoconstrucción.

En el país las posibilidades reales de acceso a una vivienda por parte de los sectores de menores ingresos son en extremo reducidas, para 1990

según datos de la CEPAL, México contaba con una población económicamente activa de 31,277,051 personas, de ésta, poco más del 50% se ubica en fuentes informales de trabajo, ello significa que no cuenta con ninguna protección legal, ni prestaciones sociales tales como seguro médico, acceso a programas de vivienda, estabilidad laboral, etcétera. Así mismo, de ella el 25.17% estaba desempleada, es decir, 7.8 millones de personas.

De acuerdo con datos del INEGI, hasta diciembre de 1992, el 40% de la población ocupada en los centros urbanos del país percibió un ingreso de entre uno y dos salarios mínimos al mes, lo que significa que aproximadamente 8 millones de trabajadores percibieron en ese año hasta 792 pesos al mes.

Además, algunas investigaciones señalan que "en México para 1989 se calculaba que el 16.2% de la población mexicana (12,730,734 personas) vivía en condiciones de pobreza extrema; para agosto de 1993 aumentaron a un 31.7% (27,394,810) del total de la población. Ello significa que en tan sólo cuatro años la población en pobreza extrema se incrementó en un 100%.

Este estudio destaca también que para el mismo primero de agosto de 1993 mientras el salario mínimo diario era de 14.27 pesos el precio de la canasta básica integral era de 113.68 pesos, lo que significaba que con dicho salario mínimo sólo alcanzaba para adquirir el 12.6% de la canasta básica integral. También señala que en enero de 1982 a agosto de 1993 el salario mínimo se incrementó en 409% mientras que en contraparte la canasta básica lo hizo en 1,461%.

La población en México alcanzó, para 1995, los 91.2 millones de habitantes, esto es, diez millones de habitantes más que los 81.2 millones censados en 1990 y casi el doble de los 48.2 millones registrados en 1970. La inercia de la dinámica demográfica del pasado permite prever que, para el año 2000, la población en el país ascenderá a 99.19 millones de habitantes y a 111.7 millones en el 2010, hecho que impactará en las necesidades básicas de vivienda. Las necesidades durante el periodo 1995–2000 ascenderán a poco más de 4.4 millones de viviendas, lo que significa que la sociedad en su conjunto deberá edificar y mejorar un promedio anual de 742 mil viviendas para atender los requerimientos generados por la diná-

mica demográfica, así como evitar que el inventario se continúe deteriorando y que el rezago habitacional se incremente.

Cabe señalar que la población actual en México está formada en su mayoría por jóvenes de menos de treinta años de edad; de acuerdo con los datos del Censo de Población y Vivienda 1995, el 67.2% de los habitantes se encontraban en rango de edad; y son éstos quienes constituirán la población mayoritaria que demande vivienda durante los próximos veinte años.

Por otra parte, el rezago habitacional estimado para 1995 a nivel nacional fue de 4.6 millones de viviendas, en condiciones inadecuadas para alojar a sus ocupantes, lo que representó el 24.1% del inventario de vivienda registrado en el Censo de Población y Vivienda para dicho año. Al desagregar los factores que componen el rezago habitacional, se encuentra que el 69.4% corresponden a viviendas con hacinamiento; esta sobreocupación comprende tanto el 65.6% de las viviendas que requieren incrementar el número de cuartos habitables, así como el 3.8% de las viviendas cuyos habitantes no tienen vivienda propia o rentada y ocupan viviendas con más de un hogar.

A lo anterior se debe agregar que de 1980 a 1990 se registraron más de 5.5 millones de nuevos matrimonios mientras que el parque habitacional aumentó en sólo 4 millones de unidades. También se debe considerar la demanda que existirá por crecimiento de la población (nuevos matrimonios), la cual para el año 2000 se calcula en 11 y medio millones de nuevas viviendas en todo el país.

Se tiene que tomar en cuenta el déficit que se deriva del deterioro habitacional, la información oficial señala que para 1990 a nivel nacional 1.4 millones de casa habitación necesitaban mejorarse sustancialmente o reponerse dado su avanzado deterioro; en el caso del Distrito Federal, las autoridades han declarado solamente que existen 30 mil viviendas en vecindades ruinosas y ciudades perdidas.

Otro aspecto fundamental para evaluar la situación de la vivienda en México es la disponibilidad de servicios, materiales, equipamientos e infraestructura. De acuerdo con los datos oficiales, en 1990, del total del inventario nacional, el 39% presentó deficiencias en la construcción, afectando a 32.9

millones de personas. Mientras que el número de viviendas sin servicio también se ubica en el 39% del total con una población afectada de 36.6 millones de personas. Cabe citar como ejemplo que el 50% de la población no contaba con agua entubada dentro de su vivienda. Por otra parte, el porcentaje del total de las viviendas sin drenaje llegó al 39.1% para ese mismo año.

El derecho a la vivienda implica también la seguridad jurídica de la tenencia. En México hace cuatro años casi 11 millones de mexicanos se asentaban irregularmente en 400 mil hectáreas a través de programas del gobierno federal se han regularizado hasta 1.3 millones de predios, sin embargo queda mucho por hacer.

Dentro de este mismo tema se ubica la cuestión de inquilinato. En nuestro país no existe una legislación propia en esta materia, sino más bien su regulación se desprende de varias leyes, entre ellas el Código Civil, las cuales regulan las relaciones entre particulares y no como un asunto de carácter social. A nivel nacional este sector de la población ocupa el 22% del total, el cual se ubica principalmente en las zonas urbanas.

Ahora bien, en México los sectores de bajos ingresos no cuentan con ninguna posibilidad de ahorro, pues su ingreso total no alcanza para adquirir los mínimos de bienestar. De este sector, aquellos que pagaban alquiler erogaban el 30% del gasto familiar.

La diferencia entre el ingreso de la población y el costo de la vivienda ha ido en aumento, es decir, la vivienda ha tenido un aumento que va más allá del 3 mil %; el salario mayor en México, el de la industria manufacturera, ha mostrado un crecimiento equivalente a 2 mil 300%.

En materia de vivienda México enfrenta importantes desafíos:

En 1995 el rezago habitacional fue de 4.6 millones de viviendas.

- La demanda anual equivale a 365 mil, mientras que la oferta institucional es de 200 mil viviendas.
- Las familias con ingresos iguales o menores a dos salarios mínimos generalmente no son sujetas de crédito.

A esto hay que agregar que el 73% de la incorporación de suelo al desarrollo urbano se ha realizado en forma irregular. Cada año 100,000 familias se asientan en predios irregulares, generando esto: inseguridad jurídica, mercado informal de tierra, viviendas precarias e insalubres, crecimiento desordenado de las ciudades y excesivos costos de urbanización.

En la práctica, no se generan ya reservas de suelo urbano para uso habitacional, los organismos públicos de vivienda no cuentan con reserva territorial y los recursos destinados a créditos de vivienda son los más bajos a nivel nacional, por lo que las únicas opciones que quedan a las nuevas familias pobres que se constituyen son: el hacinamiento, la invasión de reservas ecológicas o la adquisición en el mercado de terrenos “baratos” que presentan toda una serie de irregularidades legales, problemas de accesibilidad y vulnerabilidad a los fenómenos naturales: inundaciones, deslizamientos, hundimientos, etcétera.

Las reflexiones anteriores conducen invariablemente a la siguiente interrogante: **¿qué posibilidades reales existen para que la población derechohabiente acceda a la vivienda?** Ya que, por lo menos, más del 50% de la población ocupada carece de cualquier prestación social, consecuentemente de acceso a la mayor parte de los programas habitacionales del Estado.

El marco global que determina la acción del gobierno mexicano en materia de vivienda está plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el cual establece las características, objetivos y metas de cada uno de los organismos públicos que conforman el Sistema Nacional de Vivienda. El programa de vivienda 1995-2000 es un instrumento normativo de mediano plazo, obligatorio para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que tienen bajo su responsabilidad la coordinación de asuntos del sector vivienda, en el ámbito de sus respectivas competencias y en los términos de la Ley de Planeación.

Dos de los principales objetivos del Programa de Vivienda 1995-2000 son:

- ◆ Promover las condiciones para que las familias rurales y urbanas, en especial las que tienen mayores carencias, disfruten de una vivienda

digna, con espacios y servicios adecuados, calidad en su construcción y seguridad jurídica en su tenencia.

- ♦ Fortalecer el papel de la vivienda como un factor fundamental para el desarrollo económico y social sustentable, dentro de un orden urbano integrado al entorno ecológico.

Para el cumplimiento de tales objetivos se plantea la instrumentación de una larga lista de estrategias que deben ser impulsadas por los distintos organismos que componen dicho sistema, éstos son: Los fondos destinados a los trabajadores (INFONAVIT, FOVISSSTE y FOVIMI), más otros organismos como el de Petróleos Mexicanos y el de la Comisión Federal de Electricidad. Otros organismos descentralizados: FONHAPO, FOVI y FONAVIR y finalmente los organismos estatales de vivienda.

Considerando este esquema, resulta que en nuestro país existen varias vías que teóricamente posibilitarían el acceso a la vivienda para los sectores de más bajos ingresos, entre otras:

- Una de ellas la representan los organismos públicos de vivienda. INFONAVIT, FONHAPO, FOVISSSTE, FOVI y otros organismos que operan a nivel de cada estado y Distrito Federal.
- La autoconstrucción y autoproducción de vivienda, ya sea por medio de la ocupación de terrenos en la periferia de las ciudades, terrenos que no cumplen con las condiciones físico-ambientales para ser habitables; muchas veces en situaciones jurídicas irregulares.

Con respecto a la primera vía mencionada, en estos organismos se manejan distintos tipos de acciones, las cuales podemos caracterizar como: aquellas acciones que aumentan el parque habitacional, vivienda terminada y vivienda progresiva.

La segunda vía se refiere al esfuerzo familiar para acceder y mejorar la vivienda, con recursos propios.

Con base en este esquema se verá lo que sucede en cuanto a las políticas gubernamentales orientadas a la atención de la demanda de vivienda, particularmente la destinada a los sectores de menores ingresos.

Durante los años 80, las nuevas soluciones de vivienda, generadas en el marco del Programa Nacional de Vivienda, lograron cubrir solamente el 27% de las 583 mil unidades de vivienda que requería cada año el país para evitar un aumento del déficit habitacional. Mientras las Organizaciones de Naciones Unidas recomendaban de manera conjunta tanto a los gobiernos, la iniciativa privada, los grupos sociales- la aplicación del 5% al 6% del Producto Interno Bruto (PIB)- a la construcción de vivienda; en México, la inversión de los organismos públicos de vivienda, sumada a los créditos bancarios otorgados a través del Programa Financiero de Vivienda, se situó durante la década pasada en alrededor del 1.5% del PIB.

Ante esto, para 1994 el gobierno mexicano anunció que se destinaría el 6% del PIB para vivienda. Toda vez que reconociendo que la problemática habitacional no podía ser enfrentada sólo por las acciones gubernamentales, y que aspectos tan complejos e importantes debían complementarse con el esfuerzo conjunto de la sociedad, es que el gobierno federal instrumentó la política de vivienda contenida en el Programa de Vivienda 1995-2000 a través de la Alianza para la Vivienda. Dicha Alianza se presentó como un importante mecanismo de coordinación y concertación para la participación de diversas dependencias del gobierno federal, organismos nacionales de vivienda, gobierno de las entidades federativas, cámaras y asociaciones de profesionales, grupos sociales, etcétera.

Los compromisos asumidos en la Alianza definieron las condiciones y medidas necesarias que posibilitan el acceso a una vivienda adecuada a la población, sobre todo aquellas de menores oportunidades, y fijó responsabilidades para alcanzar sus metas en el corto y mediano plazo. Los compromisos más importantes contemplados en la Alianza para la Vivienda, por línea estratégica de acción, son los siguientes:

- a) Fortalecimiento institucional de los organismos promotores de vivienda.
- b) Mejoramiento y ampliación de los servicios de financiamiento a la vivienda.
- c) Desregulación y desgravación (facilidades para tramitar la licencia de construcción).
- d) Suelo para la vivienda (regularizar la tenencia de la tierra).
- e) Autoconstrucción y mejoramiento de la vivienda rural y urbana.

- f) Fomento tecnológico (aplicación de tecnología de bajo costo para la construcción de vivienda).

Con este esfuerzo sin precedentes ¿cuál es entonces el problema para otorgar vivienda a los trabajadores?

El colapso al borde del cual se encontraba en 1983 el sistema financiero de la vivienda pública obligó, por una parte, a una serie de revisiones en las normas de vivienda de los organismos públicos de vivienda a partir de 1984. Para sostener su producción habitacional el Programa Financiero de Vivienda (FIVI-BANCA) duplicó los recursos provenientes de la banca nacionalizada: entre 1984 y 1986, el porcentaje del encaje legal de la banca nacionalizada a la vivienda de interés social se incrementó del 3 al 6%. Por otra parte, todos los organismos de vivienda buscaron reducir sus tasas de descapitalización y mantener sus flujos de inversión, redujeron los subsidios: los montos de los créditos hipotecarios fueron recalculados en número de veces salario mínimo, lo que permitió reactualizar periódicamente los saldos insolutos en función de los incrementos del mismo salario.

En contraste, por medio de la banca comercial se cometen dos atentados al derecho de acceder a una vivienda, sobre todo para los sectores de menores ingresos e incluso para los de ingreso medio alto. En primer lugar, para acceder al crédito el solicitante debe cubrir por su propia cuenta un monto equivalente a la quinta parte del valor del inmueble que desee adquirir y, en segundo lugar, deberá destinar el 33% de su ingreso a la amortización del crédito durante, por lo menos, 12 años.

De 1988 a la fecha el gobierno mexicano ha cambiado también las reglas de operación de varios de los organismos públicos de vivienda, tal es el caso de INFONAVIT y FONHAPO. Estos cambios, en aras de lo que interpretan como modernización y eficacia, no han llevado sino a disgregar esfuerzos, desperdiciar los pocos recursos con los que se cuenta e impedir la canalización eficiente de la inversión, tanto pública como privada. Uno de los resultados inmediatos de los cambios sufridos son: se han privatizado o individualizado los créditos, esto es que para las organizaciones sociales se cierran los canales para la gestión popular de la vivienda, lo cual es muy grave considerar toda la riqueza de su experiencia acumulada, que ha demostrado su capacidad para desarrollar proyectos autogestivos. Datos

conservadores indican que es la población, bajo sus propios recursos, la que ha posibilitado la edificación de dos terceras partes del espacio construido en el país, y por supuesto, a costos más bajos que la iniciativa privada.

Frente a estos hechos que expresan la enorme creatividad y dinámica de los sectores populares, los organismos de vivienda no contemplan dentro de sus políticas la generación de reservas territoriales, el financiamiento de suelo a sus beneficiarios, ni el apoyo a la autoconstrucción y sujetan el otorgamiento de créditos a la comprobación individual de ingresos formales, para vivienda terminada cuya superficie oscila entre 40 y 60 metros cuadrados.

FONHAPO que realiza acciones de vivienda progresiva y terminada para una población potencial de al menos 72% del total nacional de hogares y que pasó de manejar sólo el 4.9% de los recursos nacionales destinados a vivienda en 1990, a 1.5% en 1992. Esto ha hecho bajar su participación del 17% en 1990 al 9.5% en 1992 en el total de familias atendidas por el Programa Nacional de Vivienda en sólo dos años. Es decir, FONHAPO, que atiende a los sectores no asalariados de bajo ingreso, fue una excepción al respecto de otorgar crédito para la compra de tierra y reconocer la garantía solidaria que ofrecían los grupos populares organizados. Hoy esta opción de financiar tierra a los grupos se hace cada vez más difícil y existe la tendencia a individualizar los créditos, lo que va cerrando caminos antes abiertos a los sectores mayoritarios.

Si bien es cierto que los recursos destinados a vivienda se han incrementado sustancialmente en los últimos dos años, lo es también que la política de distribución de los mismos se orienta cada vez más hacia sectores con mayor capacidad de pago.

Así, la banca comercial que en 1990 participaba con el 44% de la inversión registrada por el Programa Nacional de Vivienda, en 1992 lo hizo con 72% contribuyendo sólo al 20% de la producción total de vivienda en 1990 y al 28% en 1992.

A lo anterior hay que agregar que del total de recursos el mayor porcentaje se orienta a las acciones más caras: vivienda terminada, a la cual se desti-

nó en 1992 el 76% de la inversión total para construir el 47% de las acciones; mientras que a la vivienda progresiva, que posibilita la atención de un mayor número de personas, considerada como una alternativa para los sectores de menores ingresos, se le destinó tan sólo el 1% de la inversión para el 9% del total de acciones.

Todo esto se expresa en una creciente exclusión de los sectores de más bajos ingresos de las opciones para obtener una vivienda, por lo que la función del Estado para contribuir en la realización progresiva de este derecho queda en entredicho.

Expresión clara de lo anterior es la gran cantidad de manifestaciones públicas que a diario demandan solución al problema habitacional. Basta citar que en la Ciudad de México las organizaciones populares anualmente realizan poco más de 500 marchas, mítines y plantones, de ese total el 70% es por demanda de vivienda.

Durante 1993, esta forma de manifestar las demandas por parte de la población se ha incrementado. Para ese año se realizaron poco más de 600 movilizaciones, mientras que en los tres primeros meses de 1994 se han llevado a cabo más 300 manifestaciones públicas de las cuales 215 son referidas al problema de la vivienda y 134 están relacionada con la tenencia de la tierra, más 56 asociadas a la carencia de servicios públicos.

1.3 Móvil y causa del proyecto

El patrón territorial que ha prevalecido en el país se ha caracterizado por la persistencia de una alta concentración de la población, principalmente en cuatro zonas metropolitanas bien identificadas: las ciudades de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla. En 1990 estas ciudades participaban con el 47% del total de la población urbana nacional, y como contraparte se presentaba una elevada dispersión demográfica en más de 155 000 localidades rurales menores a 5 000 habitantes. Esta tendencia también se observa en la vivienda: de un total de 17.8 millones de hogares registrados, el 42% se concentra en seis entidades (Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Puebla y Veracruz). Entre los factores que han

contribuido a esta situación destacan, por un lado, la concentración en las ciudades de la actividad industrial y, por otro, el nivel de ingresos del trabajador.

En el INFONAVIT, la distribución histórica de los créditos asignados se explica en gran medida por la distribución territorial que presenta la población. Esto es, se han visto más favorecidas aquellas entidades que han registrado un mayor número de habitantes. Así, en el periodo de 1973 a 1994 se observó que el 36.7% de los créditos asignados se han concentrado en cuatro entidades, siendo éstas el Distrito Federal con un 13.6%; Estado de México con el 8.7%; Nuevo León con 8.2% y Jalisco con 6.2%, mientras que las 28 entidades restantes registraron una participación promedio del 2.3%.

En los años recientes, sobre todo a partir de 1993, cuando comenzaron a operar las nuevas reglas para el otorgamiento de créditos del INFONAVIT, empieza a observarse un cambio en la asignación de créditos a los estados: Distrito Federal 10.7%, Nuevo León 8.6%, Estado de México 6.7%, Chihuahua 6.1%, Coahuila 5.5%, Jalisco 5.4% y Tamaulipas 5.4%, mientras que las 25 entidades restantes participaron en promedio con el 2.4% nacional, los estados que registran una mayor participación porcentual siguen siendo las áreas metropolitanas, no obstante que con las nuevas reglas de otorgamiento de créditos del Instituto se ampliaron los puntos a trabajadores que tenían hasta 2 veces el salario mínimo, esto para facilitar su acceso a los créditos de vivienda.

La población en México alcanzó, para 1995, los 91.2 millones de habitantes, esto es, diez millones de habitantes más que los 81.2 millones censados en 1990 y casi el doble de los 48.2 millones registrados en 1970. La inercia de la dinámica demográfica del pasado permite prever que, para el año 2000, la población en el país ascenderá a 99.19 millones de habitantes, y a 111.7 millones en el 2010, hecho que impactará en las necesidades básicas de vivienda. Las necesidades durante el periodo 1995–2000 ascenderán a poco más de 4.4 millones de viviendas, lo que significa que la sociedad en su conjunto deberá edificar y mejorar un promedio anual de 742 mil viviendas para atender los requerimientos generados por la dinámica demográfica, así como evitar que el inventario se continúe deteriorando y que el rezago habitacional se incremente.

Cabe señalar que la población actual en México está formada en su mayoría por jóvenes de menos de treinta años de edad; de acuerdo con los datos del Censo de Población y Vivienda 1995, el 67.2% de los habitantes se encontraban en rango de edad, y son éstos quienes constituirán la población mayoritaria que demande vivienda durante los próximos veinte años.

Por lo anterior, se hace indispensable que la estrategia en materia de otorgamiento de créditos del INFONAVIT no se limite a la distribución de la población y las actividades económicas y sociales conexas a lo largo de la geografía nacional, sino que también otros factores como el nivel de ingresos de los trabajadores derechohabientes, es decir, que se le dé más apoyo a los derechohabientes que rebasen los tres salarios mínimos de ingreso, puesto que según datos de 1993 el 40% de los derechohabientes del Instituto rebasaban los tres salarios mínimos de ingreso mensual. Sin embargo, el INFONAVIT para el periodo 1996-2000 tiene planteado otorgar el 60% de sus créditos a derechohabientes de 1 a 2 salarios mínimos de ingreso.

Por último, en la Ley del INFONAVIT y en sus Reglas para el Otorgamiento de Créditos menciona claramente que todo trabajador derechohabiente de este Instituto tiene derecho a que se le otorgue un crédito para vivienda y nunca hace mención de que deba condicionarse este derecho por el nivel de ingresos que perciba el trabajador.

En este contexto, la política de vivienda del INFONAVIT debe tender a promover una oferta adecuada en número, calidad y accesibilidad para todos sus derechohabientes sin restricción alguna.

En este sentido se plantea el siguiente proyecto de tesis:

MODIFICACIÓN A LAS REGLAS PARA EL OTORGAMIENTO DE CRÉDITOS A LOS TRABAJADORES DERECHOHABIENTES DEL INFONAVIT

1.4 Justificación y objetivos

Con este trabajo se busca destacar la importancia que tienen los trabajadores derechohabientes del INFONAVIT con ingresos de más de tres sala-

rios mínimos diarios integrados, tanto para el otorgamiento de crédito como en el abatimiento de la vivienda irregular.

Por ello se plantean los siguientes objetivos:

1. Determinar en qué rango se debe modificar el sistema de puntuación y el mecanismo de selección contemplados dentro de las Reglas para el Otorgamiento de Créditos del INFONAVIT para aquellos trabajadores con ingresos superiores a tres salarios mínimos diarios integrados para facilitar su acceso a los créditos que otorga el Instituto.
2. Determinar el efecto positivo que tiene el facilitar el acceso a los créditos de vivienda a los trabajadores derechohabientes que perciben más de tres salarios mínimos diarios integrados con respecto al abatimiento de vivienda irregular y a la disminución del rezago de vivienda.

1.5 Hipótesis

1. La modificación del sistema de puntuación y el mecanismo de selección en las Reglas para el Otorgamiento de Créditos del INFONAVIT, tomando en cuenta la capacidad de pago del trabajador, facilitara el acceso a los créditos que otorga el Instituto, a más trabajadores derechohabientes.
2. Los trabajadores con más de tres salarios mínimos diarios integrados amortizarán a corto plazo la hipoteca contraída con INFONAVIT.

2. ANTECEDENTES

2.1 Naturaleza del INFONAVIT

La Constitución de 1917 contempla por primera vez la obligación de las empresas de proporcionar a sus trabajadores viviendas cómodas e higiénicas pero en aquel tiempo tan sólo se logró su cumplimiento en muy conta-

dos casos, ya que se carecía de un mecanismo específico para su consecución, de tal forma que la Organización Internacional de Trabajadores, en el mes de junio de 1970, elabora la recomendación número 115, expresando la conveniencia de que los estados expidan un conjunto de normas con el fin de proporcionar o al menos facilitar viviendas a los trabajadores.

En consecuencia a lo anterior, el 14 de febrero de 1972 se reforma el Art. 123 de la Constitución en su apartado A, fracción XII, generalizando beneficios a todos los trabajadores obligando se lleve a cabo a través de las aportaciones a un Fondo Nacional de la Vivienda, para constituir depósitos a su favor, constituyéndose un sistema de financiamiento que permitiera otorgar créditos baratos y suficientes para adquirir en propiedad habitaciones.

En cumplimiento de este mandato constitucional se determina la participación de las organizaciones de trabajadores y de patrones, así como del gobierno federal, dentro de los órganos de administración y vigilancia del Instituto, lo que orienta el funcionamiento de la institución conforme a los programas generales de desarrollo del país, buscando armonizar los intereses sectoriales y la coordinación con establecimientos públicos, que persiguen fines similares para que cumplan con la mayor eficiencia su cometido.

Características generales

En los términos del artículo 2º de la Ley que crea el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el INFONAVIT es un organismo de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio. De acuerdo con otros preceptos de la Ley y con otros ordenamientos legales, el INFONAVIT también tiene el carácter de organismo público descentralizado, de naturaleza eminentemente financiera, con fines habitacionales, de composición tripartita, con competencia a nivel nacional y caracterizado como un órgano fiscal autónomo.

INFONAVIT- organismo financiero

El Instituto es un organismo eminentemente financiero, toda vez que su objetivo fundamental es administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, estableciendo y aprobando un sistema de financiamiento que

permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad de las viviendas o bienes al subastar financiamientos para la construcción de conjuntos habitacionales.

INFONAVIT- organismo habitacional

De lo antes comentado, se desprende sin duda alguna que el INFONAVIT es un ente habitacional y que atento a lo dispuesto en su artículo 4º deberá cuidar que sus actividades se realicen dentro de una política integrada de vivienda y desarrollo urbano, pudiendo coordinarse para ello con otros organismos públicos.

INFONAVIT- organismo tripartita

Es un organismo de composición tripartita, derivado a que en la integración de sus órganos de gobierno concurren representantes de los trabajadores, de los patronos y del gobierno federal, según lo establece expresamente el Artículo 123 Constitucional, apartado A, fracción XII.

La organización tripartita ha revelado ser una fórmula adecuada para incrementar, bajo la coordinación del gobierno, la responsabilidad de los factores de la producción en los asuntos de interés nacional. Igualmente, ha demostrado su capacidad para solucionar con auténtico sentido democrático, la administración pública en las necesidades y aspiraciones concretas de los beneficiarios de sus servicios.

2.1.1 Objetivos y funciones específicas del INFONAVIT

En el artículo 3º de la Ley del INFONAVIT se establecen los objetivos institucionales del INFONAVIT, en los que se pueden distinguir: uno general, otros particulares y algunos más complementarios.

De carácter general, es el de administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda; los particulares son:

- a) Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito suficiente con fines habitacionales;

- b) Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

Los complementarios son los que refieren la fracción XII, del apartado A, del artículo 123 Constitucional y el título cuarto, capítulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como los que esta Ley establece.

- I. Establecimiento y operación de un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente con fines habitacionales.

En esta disposición se considera la función más importante del Instituto, la de otorgar a los trabajadores derechohabientes crédito barato y suficiente para que tengan acceso a la vivienda en forma simplificada en cualquiera de sus modalidades.

Ante la situación cambiante del entorno del país, al reconocer que el crecimiento acelerado de la población y los cambios constantes han hecho indispensable actualizar la mecánica operativa del Instituto, con el propósito de facilitar el crédito de vivienda a los trabajadores derechohabientes que por sus características y condiciones económicas más lo necesitan, se han implementado los siguientes lineamientos institucionales:

- Un trámite de selección claro, transparente y sencillo por el cual se inscriben los trabajadores para obtener un crédito.
- Se utiliza un sistema de puntuación para que los derechohabientes se inscriban en el trámite de selección de crédito.
- Para agilizar la recepción de solicitudes de crédito no se requerirá ningún documento por lo que será a la “palabra”, teniendo que acreditar su contenido en el momento que se requiera su formalización.
- Se consideran como criterios de selección el número de aportaciones, la edad del trabajador, su capacidad de pago, el saldo de la subcuenta de vivienda, número de dependientes económicos y en su caso, el ahorro voluntario acumulado.
- Los trabajadores con un crédito asignado eligen libremente la vivienda nueva o usada, a la que aplicarán el importe correspondiente.

II. Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores

Derivado de las reformas del 24 de febrero de 1992 se establecen los nuevos términos y condiciones conforme a los cuales el Instituto deberá subastar los financiamientos para la construcción de conjuntos habitacionales, las garantías que para su otorgamiento deben constituirse, así como la obligación de las constructoras de responder ante los trabajadores, por los defectos que resulten de la construcción de que se trate, de los vicios ocultos de la misma y de cualquier otra responsabilidad en que incurran en los términos de las disposiciones aplicables.

El INFONAVIT, actualmente otorga financiamientos para la construcción de viviendas a través de un sistema de subasta, el cual establece que los interesados pagarán una tasa de interés por dichos financiamientos.

III. Depósitos a favor de los trabajadores

Estos depósitos se constituyen en instituciones de crédito, con el propósito de que los propios trabajadores tengan un conocimiento de los saldos a su favor, para que el Instituto pague un mejor rendimiento sobre su ahorro.

En tal virtud, las aportaciones del 5% se acreditan a una subcuenta relativa al Fondo Nacional de la Vivienda de las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro de los trabajadores, causando intereses los saldos, en función del remanente de operación existente del Instituto.

IV. Organismo fiscal autónomo

Se confieren facultades al INFONAVIT para que actuase como un auténtico organismo fiscal autónomo, con el fin de que cuente con la atribución económica coactiva para realizar el cobro forzoso de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos, lo que permitirá disminuir el incumplimiento en el entero de aportaciones, permitiéndole al Fondo obtener una mayor captación de recursos para financiar un número más elevado de viviendas.

En conclusión, se considera que la modernización del régimen de operación del Instituto, realizada bajo los principios de igualdad y equidad, ha logrado que cada vez se conceda un mayor número de créditos, lo que impacta sensiblemente en el ámbito social de la familia trabajadora, consecuencia inmediata que se obtiene de la optimización en la captación de recursos, ya que se pueden generar mejores rendimientos en las cuentas de ahorro, permitiendo con ello al Instituto alcanzar los objetivos que le fueron atribuidos por naturaleza.

2.2 El INFONAVIT en el contexto de las políticas habitacionales

Describiremos a continuación los aspectos generales de la política de vivienda, y en particular del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), en el contexto económico de las últimas décadas, para entender los alcances y limitaciones del sistema crediticio aplicado por dicha institución.

El financiamiento de vivienda en las dos últimas décadas ha estado influido por múltiples hechos económicos, sociales y políticos, que han determinado sus tres etapas: la de aumento de la oferta y condiciones favorables para su acceso; la de mantenimiento de la producción con altos niveles de subsidio y acelerada descapitalización de los organismos y, más recientemente, la de desregulación, minimización de los subsidios y maximización de la recuperación de las inversiones, en la que se ha delegado un mayor protagonismo en los sectores privados de la construcción y de la banca.

El gobierno federal comenzó a intervenir en materia de financiamiento de la vivienda en 1925, cuando creó el Programa de Créditos para Empleados Federales, el que más tarde, en 1934, facultó al Departamento del Distrito Federal para la construcción de viviendas económicas destinadas a los empleados de menores ingresos. Asimismo, cuando en 1943 se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social, éste también empezó a financiar programas habitacionales para sus derechohabientes. En 1947, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (Banobras), a través del Fondo de Casas Baratas (luego Fondo de Habitaciones Populares), inten-

sificó los programas habitacionales dirigidos a los sectores medios y bajos de la población. Pero las investigaciones sobre los principales problemas relacionados con la vivienda comenzaron hasta 1954, con la creación del Instituto Nacional de la Vivienda (Sedue, 1990).

La reforma en 1962 a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares posibilitó la creación, por medio del Banco de México, de los Fideicomisos, el Fondo de Operación y Descuento Bancario de la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA); estableciéndose por primera vez un importante flujo de créditos destinados a la vivienda de interés social. Los créditos que cubrían 80% del costo de la vivienda presentaban condiciones accesibles con respecto al enganche y a las cuotas correspondientes para el pago de la deuda (Garza y Schteingart, 1978)⁶.

Fue hasta 1972 cuando el Estado implementó un novedoso e importante programa para el financiamiento de la vivienda, creando los fondos nacionales de la vivienda: INFONAVIT, Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y Fondo de la Vivienda para los Militares (FOVIMI). Estas instituciones tuvieron como antecedente la Constitución de 1917 y la Ley Federal del Trabajo de 1931, que estableció la obligación de los patrones a proporcionar vivienda a sus trabajadores, pero sin indicar los mecanismos concretos para hacerlo. Al no existir una reglamentación más específica ni los canales institucionales necesarios, dicha obligación no se cumplió.

Como respuesta a ello, en febrero de 1972, durante el gobierno de Luis Echeverría, se realizaron reformas al Artículo 123 constitucional y a la Ley Federal del Trabajo, y se promovió la ley que creaba el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT); especificándose que los patrones tenían la obligación de aportar a dicho fondo 5% del salario de sus trabajadores. Posteriormente, se crearon los otros dos fondos.

⁶ Las tasas de interés eran de 10 a 12% anual. De esta manera, conjuntamente con el Programa Financiero de la Vivienda (PFV), se produjo en esa década (1962-1972) un promedio de 20 mil 800 unidades anuales de vivienda en el país.

El gran esfuerzo promovido por el Estado para atender la demanda habitacional por medio de los distintos sistemas y organismos creados, tanto nacionales como estatales, estuvo condicionado a lo largo de estas dos últimas décadas por los altibajos del proceso económico del país, en el que se distinguen así tres etapas: 1) de 1972 a 1981, en la que se observa un crecimiento económico a pesar de la crisis de 1977; 2) de 1982 a 1987, caracterizada por un proceso de gran inestabilidad económica con altas tasas de inflación y disminución de la inversión pública y, 3) de 1988 a 1994, de reajuste económico, control de la inflación y los salarios.

Con respecto a la vivienda de interés social, el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, dado a conocer en 1990, planteaba algunas modificaciones de los esquemas financieros. Proponía disminuir los subsidios y hacer más transparentes las formas de operación de las líneas de crédito de los organismos. De este modo el subsidio, que en el periodo anterior constituía un factor fundamental para mantener el acceso a la vivienda de los sectores de menores recursos, tendió a eliminarse gradualmente del sistema financiero, se ampliaron los plazos de amortización de la deuda, los pagos mensuales se expresaron en proporciones fijas al salario mínimo, se aplicaron tasas de interés bancario y se sectorizó el otorgamiento de créditos tomando como base el ingreso diario del trabajador.

En particular, el INFONAVIT y el FOVISSSTE cambiaron sus formas de operación. Este último eliminó el programa de construcción de conjuntos habitacionales y planteó un sistema de cofinanciamiento con FOVI - Banca, en el cual el préstamo de FOVISSSTE, por ser muy bajo, se convirtió en enganche, y la banca aportaba el grueso del crédito. El INFONAVIT transformó el programa de construcción de conjuntos habitacionales introduciendo el sistema de financiamiento-subasta, además planteó cambios en sus programas de créditos individuales para adquisición de vivienda a terceros y construcción en terreno propio.

2.2.1 Aspectos generales del INFONAVIT

La labor que ha realizado el Instituto en sus 27 años de actividad es compleja y ha sido afectada por los cambios económicos, políticos y sociales del país. Debido principalmente a éstos, el INFONAVIT ha ido modificando

su forma de trabajo en las diferentes épocas. El aspecto más positivo de la institución radica en haber logrado mantener un nivel de producción habitacional alto atendiendo a los sectores de bajos ingresos, aun en periodos de crisis económica; sin embargo, constantemente se ha enfrentado a diversas presiones políticas que limitan su acción y a problemas como su fuerte descapitalización.

Retomaremos las características generales del organismo, que han sido ya objeto de múltiples estudios, con la intención de explicar los cambios más importantes que ha experimentado dentro del contexto en que se produjeron.

2.2.2 Objetivos, programas y fuentes de financiamiento

El INFONAVIT se creó en 1972 en un ambiente de fuertes presiones políticas hacia el gobierno por parte de las centrales sindicales. Los objetivos que se planteó fueron los siguientes: administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda; establecer y operar un sistema de financiamiento para la adquisición, mantenimiento y pago de pasivos de las viviendas de los trabajadores y para la construcción de conjuntos habitacionales destinados a los mismos (Garza y Schteingart, 1978). Sus derechohabientes son los trabajadores asalariados de las empresas privadas y de algunas paraestatales.

El INFONAVIT es un organismo público descentralizado, ya que tiene personalidad jurídica y patrimonio propios. Esto ha permitido que su producción habitacional no se rija por la Ley de Obras Públicas, de modo que no se realizan concursos entre las empresas constructoras y las obras se asignan directamente.

Hasta 1992, se manejaban dos programas habitacionales por medio de cinco líneas de crédito: el programa de financiamiento y construcción de vivienda nueva en conjuntos habitacionales (*Línea I*) y el de créditos individuales para adquisición de vivienda a terceros (*Línea II*); construcción de vivienda en terreno propio (*Línea III*); mejoramiento o extensión de la vivienda (*Línea IV*) y pago de pasivos (*Línea V*) (INFONAVIT, 1979). De

estos dos programas, el más importante era el primero ya que, por un lado, permitía disminuir el déficit habitacional y responder de manera rápida y eficiente a las demandas obreras y, por otro lado, como se explica más adelante, permitía una intervención de los sindicatos en la asignación de las viviendas y de las obras importantes, en un momento en que las grandes centrales obreras tenían un fuerte poder político. Así, entre 1972 y 1992, el mayor número de créditos asignados y la mayor parte de la inversión correspondió siempre a la Línea I.

De acuerdo con el nuevo programa económico del país y con el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994 (el cual estableció que los organismos habitacionales se limitaran exclusivamente a un papel financiero y de facilitadores de las gestiones, para que la producción de vivienda se rigiera por el libre juego de las fuerzas del mercado), se realizaron en 1992, cuando las grandes corporaciones sindicales se encontraban debilitadas, importantes reformas al organismo argumentando su descapitalización, la ineficiencia en el cobro de los créditos y el derecho de los trabajadores a elegir su vivienda.

Se decretó la transformación del programa de financiamiento y construcción de conjuntos habitacionales (*Línea I*) en un sistema de subastas de financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales del INFONAVIT. Esta nueva modalidad consiste en la subasta pública de paquetes financieros para construir viviendas, entre empresas de cierta capacidad técnica y económica, inscritas en el padrón de constructores del Instituto. De este modo, dichas empresas construyen unidades habitacionales con financiamiento del Instituto y colocan las viviendas entre los derechohabientes acreditados.

En cuanto al programa de créditos individuales (*Línea II a la V*), los cambios más importantes debidos a las reformas de 1992 correspondieron a las Líneas II (adquisición de vivienda a terceros) y III (construcción en terreno propio); los demás créditos no presentaron modificaciones.

La Línea II presenta actualmente dos modalidades: los paquetes de vivienda nueva, que consisten en conjuntos habitacionales construidos por empresas privadas sin financiamiento del Instituto y que se ofrecen a los

derechohabientes que reúnen los requisitos para la asignación de un crédito (dichas viviendas pueden estar terminadas, en proceso de construcción o por iniciarse); y el denominado «mercado abierto», que es la compra individual, por parte del acreditado, de una vivienda ya construida, nueva o usada.

Los créditos en Línea III también presentan dos variantes: los paquetes de vivienda, en los que un grupo de trabajadores compra un terreno y después solicita al INFONAVIT el financiamiento para la realización de varias viviendas; y el financiamiento individual para la construcción de la casa de un derechohabiente en su propio terreno. También se pretende dar bastante importancia a los paquetes de la Línea III porque implican un ahorro previo, en forma de terreno, por parte de los beneficiarios.

El capital que maneja el INFONAVIT proviene de cuatro fuentes: las aportaciones patronales de 5% sobre el salario de los trabajadores; las aportaciones del gobierno federal; los rendimientos de las inversiones realizadas por el Instituto con sus recursos y la recuperación de los créditos otorgados a los trabajadores beneficiarios.

Este último aspecto ha constituido un fuerte problema de descapitalización para el organismo por dos razones: por un lado, se han presentado deficiencias en los mecanismos que no permiten que los créditos se recuperen con valores reales y, por otro, existen algunas fallas en los sistemas de cobro. Con las reformas de 1992 se pretende que la recuperación crediticia sea de 100%, aunque, como en el nuevo sistema el valor de los créditos está tasado en salarios mínimos y éstos no han seguido el ritmo de la inflación, puede ser que el proceso de descapitalización del Instituto continúe.

2.2.3 Población derechohabiente y población beneficiada

El INFONAVIT ha ido incrementado año con año su oferta de vivienda y es el organismo público que mayor número de viviendas ha producido desde 1972 a la fecha. Sin embargo, existe un porcentaje importante de derechohabientes demandantes de vivienda que no han obtenido un crédito habitacional, sobre todo aquellos trabajadores que tienen un nivel de ingreso diario superior a los tres salarios mínimos diarios.

Una estimación hecha por el propio organismo (INFONAVIT, 1987), indicó que el total acumulado de créditos ejercidos hasta 1986 había satisfecho cerca de 17% de la demanda real. Otro cálculo más reciente (Puebla 1992),⁷ encontró que para 1990 la población demandante era de 4,600 893, y que el INFONAVIT en un lapso de 18 años había atendido aproximadamente a 19.2% de su demanda real, lo cual representa un promedio de 1.15 anual.

Con las reformas de 1992 se espera un aumento importante en el porcentaje de demanda satisfecha, ya que se pretende lograr una recuperación total de los créditos, lo cual aumentaría los recursos del Instituto. No obstante, se sabe que han cambiado las características de los acreditados debido a que actualmente se piden mayores requisitos para lograr la puntuación mínima y las últimas reformas realizadas a las Reglas para el Otorgamiento de Créditos están encaminadas a atender la demanda de trabajadores de un nivel de ingreso de entre dos y tres salarios mínimos (Catalán, 1993).

El bajo nivel de recuperación crediticia ha sido el principal problema financiero y la causa de la poca satisfacción de la demanda. Los ingresos del INFONAVIT dependen en gran parte de los salarios de los trabajadores, que han perdido poder adquisitivo desde la década pasada. En 1972, con las aportaciones patronales de 5% se construían más y mejores viviendas que actualmente. En este sentido, vemos que los derechohabientes que no se han beneficiado son los principales afectados por las deficiencias en los mecanismos de recuperación crediticia y por la depreciación del salario.

2.2.4 Sistema de promoción, gestión y asignación de los créditos para los programas habitacionales del INFONAVIT

Desde su creación, el INFONAVIT ha implementado distintas formas de promoción de su producción habitacional. Dichas modalidades reflejan, de

⁷ Este cálculo se realizó comparando el número de acciones acumuladas en el periodo 1973-1990 con el total de derechohabientes vigentes en este último año, del cual sólo se consideró 69% como demandantes reales, ya que según un estudio del propio organismo, citado en su publicación de 1987, 31% de sus derechohabientes tiene un nivel mínimo de necesidad de vivienda o no reúne los requisitos para ser acreditado.

alguna manera, la correlación de fuerzas dentro del organismo (recordemos que es una organización tripartita) y la orientación general del Estado en cuanto a su política social.

En los primeros años del periodo 1973-1982, existían tres formas de gestión para los dos programas habitacionales, que implicaban diversas maneras de acceso de los trabajadores a los créditos, según los agentes que participaban en la toma de decisiones sobre la asignación de los mismos.

En el caso de las Líneas II a V, los trabajadores solicitaban los créditos de manera individual, ya fuera en su sindicato, en la empresa donde laboraban o directamente en la institución, llenando una tarjeta de información con sus datos, cuyo formato proporcionaba el Instituto. Finalmente, el INFONAVIT decidía sobre la asignación de estos créditos tomando en cuenta las propuestas de los sindicatos y de las empresas empleadoras, así como las características socioeconómicas de los demandantes, el número de solicitudes que recibía y los recursos de que disponía. Esta forma de gestión cambió hasta 1992.

Por su parte, el programa de financiamiento y construcción de vivienda nueva en conjuntos habitacionales (Línea I) se implementó a través de dos modalidades de promoción:

La primera estaba constituida por las llamadas promociones directas, en las que los trabajadores presentaban individualmente sus solicitudes ante el INFONAVIT y la asignación de las viviendas se realizaba por medio de un sorteo efectuado dentro del Instituto, utilizando un método computarizado en el que se tomaban en cuenta aspectos como el nivel de ingresos, el número de dependientes económicos, el estado civil y las necesidades habitacionales. En este tipo de promociones, el organismo decidía la localización de los conjuntos, el número de viviendas por construir, los requisitos urbanos, arquitectónicos y técnicos de las obras, la supervisión y vigilancia durante la ejecución de éstas, el flujo del financiamiento y la contrata-

ción directa a las empresas encargadas de la producción de sus conjuntos habitacionales.⁸

La segunda modalidad fueron las promociones externas, las cuales eran organizadas por diversos grupos de trabajadores sindicalizados o independientes; por medio de un representante se encargaba de proporcionar el financiamiento para la construcción de los conjuntos habitacionales y los promotores de vivienda eran quienes proponían la ubicación del conjunto y sus características, el proyecto urbano, el prototipo de vivienda, las empresas constructoras que participarían en el programa habitacional y los adjudicatarios del mismo. En las promociones externas, el INFONAVIT dejaba el control directo del proceso de gestión y asignación de las viviendas en manos del promotor.

Durante el sexenio de Echeverría, el organismo sufrió fuertes ataques por parte de los adjudicatarios, las centrales obreras y las empresas privadas. «Las críticas en los periódicos serían despiadadas y crearían gran desconfianza respecto al INFONAVIT, notablemente en relación con la calidad de la construcción y con el mecanismo de asignación de los créditos» (Copevi, 1977:125).

A partir de 1976, y como respuesta a las demandas de un sindicalismo oficial fortalecido y de una industria de la construcción de vivienda social ya consolidada, el INFONAVIT modificó sus políticas y las promociones externas experimentaron un notorio crecimiento. En 1978, cerca de 85% del financiamiento para la construcción de vivienda se otorgó por medio de esta modalidad y, finalmente, en 1980 desaparecieron las promociones directas (Garcá y Perló, 1981). De 1983 a 1987, durante los años del fuerte proceso inflacionario, el Instituto operó exclusivamente bajo el sistema de promociones externas para el desarrollo de sus conjuntos habitacionales.

⁸ Es importante señalar que el organismo nunca ha fungido directamente como constructor, sino que siempre ha contratado compañías privadas para el desarrollo de sus conjuntos habitacionales. De este modo, la intervención del Instituto en el proceso de producción de las viviendas no ha sido tan directa como afirman algunos, ni en sus primeros años de actividad, al desaparecer las promociones directas, ni más recientemente, para justificar las reformas de 1992.

En el tercer periodo, de 1988 a febrero de 1992, los financiamientos para la Línea I se otorgaron por medio de las promociones externas. Este sistema de operación causó grandes críticas hacia el Instituto, ya que se prestaba a prácticas clientelistas por parte de algunos promotores de vivienda, tanto en el proceso de adjudicación de los créditos como en la asignación de las obras a ciertas empresas constructoras; se criticaba también la ineficiencia del organismo en la recuperación de los créditos y el bajo porcentaje de demanda atendida. Esto, aunado a la tendencia general del Estado hacia la desregulación económica en general, y de la política de vivienda en particular, culminó, a principios de 1992, en la reforma total del Instituto.

A partir de dicha reforma, todos los créditos que otorga el INFONAVIT volvieron a gestionarse de manera individual. En esta nueva modalidad, cada derechohabiente demandante llena una hoja de solicitud y, para ser adjudicatario de un crédito, debe reunir el puntaje que el organismo determina. Una vez seleccionado, el trabajador puede solicitar un crédito para cualquiera de las líneas o incorporarse a los grupos que forman las empresas constructoras que participan en las subastas.

Son cinco los factores que se toman en cuenta para determinar la puntuación de los solicitantes: el salario integrado, la edad, el saldo de la subcuenta de vivienda del SAR, el número de aportaciones efectuadas al Instituto por la empresa a favor del trabajador, y el número de dependientes económicos. Sin embargo, la puntuación requerida varía dentro de ciertos parámetros, de acuerdo con la disponibilidad de recursos del INFONAVIT para las distintas zonas geográficas.

En el sistema de subastas, la promoción la realizan las empresas postulantes, y las que resultan ganadoras deben pagar al Instituto una tasa de interés por los financiamientos que se les adjudican.

En el caso de los paquetes de Línea II, el constructor también se constituye en promotor de vivienda; consigue el financiamiento para el desarrollo de los conjuntos en instituciones diferentes al INFONAVIT y celebra con este último un contrato donde se obliga a vender las viviendas a sus acreditados en un precio y una fecha determinados (Catalán, 1993).

2.2.5 Condiciones crediticias del INFONAVIT

En 20 años de existencia, el INFONAVIT llegó a financiar y promover la construcción de 913,676 unidades de vivienda terminada, esto es 39.15% del total de unidades concluidas en esta etapa en todo el país. La inversión total del INFONAVIT para la Línea I de crédito constituye 36% de las inversiones nacionales en programas de vivienda. Estos datos generales indican claramente la importante participación del Instituto en la producción nacional de vivienda.

En el sistema crediticio inicial del INFONAVIT, como ya vimos, la tasa de interés fue de 4% anual sobre saldos insolutos y el plazo de amortización del crédito de 15 a 20 años, además, al asignarle a éste un porcentaje de su salario para entregarlo al INFONAVIT. Para los trabajadores cuyo ingreso era de entre 1 y 0.25 veces el salario mínimo se les descontaba 14%, y los de ingresos superiores 18 por ciento.

Durante las dos primeras etapas, la amortización del crédito presentaba condiciones sumamente favorables para los derechohabientes. Sin embargo, el nivel de recuperación real, suponiendo una inflación de 50%, era de 18.5% y únicamente de 12.7% si la inflación era de 100% (Catalán, 1993), situación muy común en la segunda etapa analizada. Estas condiciones se conservaron hasta 1987, cuando se realizaron las siguientes modificaciones: a) el precio de venta de la vivienda se tradujo a su equivalente en número de salarios mínimos; b) se descontó mensualmente a los trabajadores acreditados 19% de su salario si percibían el salario mínimo y 20% si percibían más; c) en los pagos efectuados por los acreditados quedó incorporada la tasa de 4% anual; d) el crédito quedaba amortizado en el momento en que el trabajador pagara la cantidad de salarios mínimos que se le prestaron o cumpliera un máximo de 20 años de estar pagándolo.

Esta estrategia hizo que para 1992 la recuperación alcanzara 53% del valor de los créditos. Sin embargo, desde dicho año se inició un proceso para recuperar 100% mediante las siguientes modificaciones: 1) aplicación del saldo de la subcuenta de vivienda del SAR como pago inicial; 2) un plazo de amortización de treinta años; 3) descuento del 25% del salario

integrado; 4) el descuento de 5% del aporte patronal que se sigue proporcionando y se incorpora a la amortización del trabajador y 5) tasa de interés de 6% sobre saldos insolutos ajustados.

Un elemento fundamental en este análisis es la evolución del salario de los trabajadores en estas dos décadas. En ese sentido, hasta 1987, es decir, los dos primeros periodos, se observa un aumento permanente de la tasa de crecimiento del salario, aunque dicho aumento no logra una recuperación equiparable a la inflación; a partir de entonces, ambos indicadores decrecieron debido a la política de control implementada, aunque el salario decayó mucho más. Si comparamos el comportamiento de las tasas de crecimiento del costo del crédito con las del salario, vemos que hasta 1987 ambos siguen una tendencia similar de crecimiento; sin embargo, a partir de 1988, las tasas del costo del crédito rebasaron a las del salario y desde entonces se abrió una brecha entre ambas. Así, a partir de 1990 se observa una tendencia de estabilización en las tasas del costo del crédito, pero una baja en las tasas de los salarios.

Al expresar el costo del crédito en salarios mínimos, advertimos poca variación en el primer periodo: en 1973, el costo del crédito era equivalente a 72 salarios mínimos mensuales y hacia 1981 subió a 80. Para el siguiente periodo, se observó un claro descenso, de tal manera que en 1987 el costo del crédito equivalía a 58 salarios mínimos mensuales. Esta tendencia expresa claramente un subsidio en beneficio de los derechohabientes que obtuvieron un crédito en esta época. Para el último periodo aumentó el costo de los créditos expresados en salarios mínimos mensuales (en 1988 eran de 74, mientras que en 1993 de 233). Esto se explica por la brecha que se establece entre las tasas de crecimiento del costo de los créditos y de los salarios analizados anteriormente.

Otorgar los créditos implicó, como quedó demostrado en el análisis anterior, un fuerte subsidio hasta 1987; entre 1973 y 1987, a pesar de la crisis y de la elevada inflación, el costo del crédito expresado en salarios mínimos descendió sensiblemente, aunque en términos reales el costo del crédito por unidad aparentemente había subido. A este tipo de subsidio se agregó el subsidio financiero que, al mantener una tasa de 4%, anuló prácticamente la recuperación del crédito. Por ejemplo, si hipotéticamente el costo del

crédito en 1972 fue de \$100, en 20 años se recuperaron \$219.11; sin embargo, teniendo en cuenta la inflación acumulada en el periodo, se deberían haber recuperado 82,701.90, por lo que se puede afirmar que la recuperación es prácticamente cero.

A partir de 1987, el INFONAVIT estableció las primeras reformas a su sistema crediticio, lo que le llevó a una importante recuperación de las inversiones y, en 1992, tomó una serie de medidas tendientes a lograr una recuperación de 100%. Con las nuevas medidas ha variado sensiblemente el perfil de los acreditados debido a que aumentaron los requisitos para ser sujetos de crédito, sobre todo en la ZMCM.

Aunque existe cierta proporción de derechohabientes que pueden acceder a los créditos del INFONAVIT en las condiciones actuales, queda un estrato importante que difícilmente se puede atender (INFONAVIT, 1992). Según datos del INEGI, hasta 1992 40% de la población ocupada en los centros urbanos del país percibía entre 1 y 2 salarios mínimos, ¿qué pasará entonces con este estrato de derechohabientes que, por lo general, es el más necesitado de vivienda y que difícilmente puede calificar o reintegrar la totalidad del crédito sin la ayuda de un subsidio?; así mismo, ¿qué sucederá con los derechohabientes de INFONAVIT que perciben más de tres salarios mínimos diarios, puesto que las reformas a las Reglas para el Otorgamiento de Créditos están encaminadas a favorecer a trabajadores con ingresos de dos a tres salarios mínimos diarios?.

En el análisis de las dos décadas de acción del INFONAVIT vemos que de un periodo de elevado subsidio donde la recuperación llega a niveles irrelevantes, se pasa a otro en el cual se elimina el subsidio intentando una recuperación total en términos financieros. Consideramos necesario que la institución busque permanentemente la máxima recuperación financiera de su patrimonio, pero tomando en cuenta las condiciones económicas del país y de los derechohabientes. Esto hace pensar en la necesidad de establecer políticas diferenciadas para la asignación de créditos subsidiados a los cajones salariales más bajos, que quizás podrían ir desapareciendo en tanto las condiciones vayan mejorando.

Los cambios en la Ley del INFONAVIT empezaron a tener resultados durante 1994 y aunque este trabajo cubre el periodo 1972-1993 no pode-

mos dejar de incluir algunos datos del efecto de los cambios y plantear algunas interrogantes que surgen de la crisis económica iniciada en diciembre de 1994, y para la cual ahora, en noviembre de 1995, aún no se ven claras las alternativas socioeconómicas de recuperación. El desempleo ha crecido, los precios aumentan más que los salarios y no hay dinero para inversiones productivas, ni es previsible a corto plazo la tan esperada inversión externa y mucho menos la bursatilización de la cartera hipotecaria. En esta situación, el sistema bancario no puede realizar su función básica de captar recursos de los ahorradores y prestarlos a los inversionistas, además de que el crédito interno es muy caro debido a las altas tasas de interés.

Como se planteó anteriormente, los cambios pretenden lograr un sector de vivienda más eficiente con una asignación de recursos transparente y con compromisos y riesgos de parte de los constructores. La situación por la que pasa el país obliga a reflexionar acerca de la idea que subyace a estas modificaciones: que el mercado es el que puede ayudar a resolver mejor los problemas habitacionales. Consideramos que para que se den las condiciones de eficiencia se necesitan algunos requisitos difíciles de lograr. Baste señalar algunos obstáculos: la dificultad de acceder a créditos en el libre mercado por parte de los desarrolladores, lo que favorece la tendencia al monopolio, ya que las grandes empresas tienen mejores oportunidades de competir y la crisis reciente ha demostrado la forma en que el Estado ha tenido que subsidiar a la banca, que ha resultado ineficiente, entre otros rubros, en el manejo de las carteras hipotecarias.

En el esquema actual, las constructoras están obligadas a recurrir a préstamos hipotecarios para financiar las obras, lo cual implica que, teóricamente, asumen un riesgo y busquen ofrecer un mejor producto. En condiciones de bajas tasas de interés esto es lo ideal; pero nos preguntamos si con las altas tasas actuales será lo más adecuado, porque este interés hipotecario acaba afectando el precio final de la vivienda y no la ganancia del constructor quien, por entrar a un mercado especulativo con mayores riesgos, se maneja con precios que lo protejan. Otra pregunta que nos hacemos se refiere a la posibilidad real que el acreditado tiene de escoger su vivienda, dada la gran demanda que existe, frente a las limitadas oportunidades de acceder a un crédito. Por lo que respecta a la recuperación de los créditos, creemos que esto se debería estudiar nuevamente; plantear la deuda del

acreditado en salarios mínimos, en tiempos en que los costos en salarios mínimos se mantuvieron bajos, permitió a algunos acreditados pagar rápidamente su deuda con la consecuente poca recuperación para la institución; además, la baja tasa de interés tuvo los mismos efectos. La situación de inestabilidad en las tasas y la caída de los salarios con respecto a la inflación obligan a esquemas de recuperación flexibles.

Todos estos puntos nos llevan a reflexionar acerca de la importancia de retomar las experiencias de las instituciones de vivienda y replantear su papel fundamental en la resolución de los problemas de vivienda en México y a reconocer que, en una crisis como la que actualmente vive el país, el subsidio debe ser social y no al capital.

2.3 Ley del INFONAVIT

Establece lo siguiente:

ARTÍCULO 3º. El Instituto tiene por objeto:

- II. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente.

ARTÍCULO 42º. Los recursos del Instituto se destinarán:

- I. Al otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor en el Instituto.

ARTÍCULO 47º. El consejo de administración expedirá las reglas conforme a las cuales se otorgarán en forma inmediata y sin exigir más requisitos que los previstos en las propias reglas, los créditos a que se refiere la fracción I del artículo 42. Dichas reglas deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Las reglas antes citadas tomarán en cuenta entre otros factores la oferta y demanda regional de vivienda, el número de miembros de la familia de los trabajadores, los saldos de la subcuenta de vivienda del trabajador de que se trate y el tiempo durante el cual se han efectuado las aportaciones a la

misma, si el trabajador es propietario o no de su vivienda, así como su salario o el ingreso conyugal si hay acuerdo de los interesados.

Los trabajadores podrán recibir crédito del Instituto por una sola vez.

ARTÍCULO 52°. En los casos de inconformidad de las empresas, de los trabajadores o sus beneficiarios sobre la inscripción en el Instituto, derecho a créditos, cuantía de aportaciones y de descuentos, así como sobre cualquier acto del Instituto que lesione derechos de los trabajadores inscritos, de sus beneficiarios o de los patrones, se podrá promover ante el propio Instituto un recurso de inconformidad.

El Reglamento correspondiente determinará la forma y términos en que se podrá interponer el recurso de inconformidad a que se refiere este artículo.

Comentarios

En la creación del INFONAVIT, en el año de 1972 se estableció claramente que era un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio y cuyo objeto es proporcionar crédito barato y suficiente a todos sus trabajadores derechohabientes, claro está sin distinción alguna, así lo establecen los artículos citados, es más, menciona que los trabajadores tiene derecho a inconformarse en caso de haber afectado su derecho al crédito de vivienda, y sin embargo este derecho de inconformidad se ve superado desde el mismo momento en que se establece en las Reglas para el Otorgamiento de Créditos que se dará preferencia a los trabajadores derechohabientes de bajos ingresos (entre 2 y 3 salarios mínimos diarios), haciendo a un lado a aquellos derechohabientes con ingresos superiores, no obstante que por ley tienen derecho a acceder al crédito de vivienda.

2.4 Reglas para el Otorgamiento de Créditos del INFONAVIT

El día 6 de enero de 1997 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, Reformas y Adiciones a las Reglas para el Otorgamiento de Créditos

a los Trabajadores Derechohabientes del INFONAVIT, de las cuales mencionamos algunas de las más importantes para el caso.

PRIMERA. El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores sólo otorgará créditos a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor en el propio Instituto.

SEGUNDA. Los créditos que otorgue el Instituto a los trabajadores se aplicarán a:

- a) La adquisición en propiedad, ampliación o mejoramiento de habitaciones de los trabajadores;
- b) La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de habitaciones de los trabajadores y
- c) El pago de los pasivos contraídos por los trabajadores con terceros, por cualquiera de los conceptos señalados en los incisos a) y b) que anteceden.

Los créditos solamente podrán ser solicitados, tramitados y obtenidos en forma personal por los propios trabajadores o a través de representantes debidamente acreditados ante el Instituto.

Los trabajadores podrán recibir crédito del Instituto por una sola vez.

Podrán ser representantes de los trabajadores para el propósito señalado en el punto anterior:

- a) Las organizaciones empresariales o sindicales, las que deberán estar debidamente acreditadas ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. En el caso de organismos sindicales cuyo registro ante esa Secretaría se encuentre en trámite, deberán ser avalados por la Central, Confederación, Federación o Sindicato Nacional al que pertenezcan.
- b) Cualquier otra persona física o moral debidamente acreditada.

TERCERA. Los créditos que otorgue el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, se asignarán conforme a un sistema de puntuación que toma en cuenta los factores señalados en el Artículo 47 de la Ley del citado Instituto y que tiene por objeto seleccionar a los trabajadores que serán susceptibles de ser acreditados, **entre aquellos con mayor necesidad de vivienda.**

CUARTA. Los factores que se consideran para el otorgamiento de crédito por parte del Instituto son los siguientes:

- a) **La capacidad de pago, es decir, el salario integrado del trabajador en los términos del artículo 143 de la Ley Federal del Trabajo**
- b) La edad del trabajador
- c) El saldo de la subcuenta de vivienda de la cuenta individual del Sistema de Ahorro para el Retiro del trabajador
- d) El número de aportaciones al Instituto efectuadas por el patrón a favor del trabajador
- e) El número de dependientes económicos del trabajador
- f) El ahorro voluntario que el trabajador haya acumulado con la modalidad de aportación adicional, en cualquier institución financiera nacional, previo registro en programas autorizados por el INFONAVIT, para ese propósito.

La puntuación correspondiente a dichos factores y la manera de calcular, se señalan en las Reglas Vigésimoséptima y Vigésimoctava, respectivamente.

QUINTA. Una vez que la Asamblea General haya aprobado los Programas de Labores y de Financiamiento, el Consejo de Administración del Instituto determinará el o los periodos de inscripción de solicitudes y la puntuación mínima exigible en cada entidad federativa, municipio, localidad o región, ordenando su publicación en el Diario Oficial de la Federación y en dos periódicos de circulación nacional.

SÉPTIMA. Cuando el número de puntos determinados por los propios trabajadores derechohabientes o su representante, de conformidad a los factores señalados en la regla cuarta, sea igual o superior a la puntuación mínima establecida por el Consejo de Administración, podrán inscri-

birse en las oficinas de crédito del Instituto, para lo cual, bajo protesta de decir verdad, deberán proporcionar los siguientes datos:

- Nombre y registro federal de contribuyentes
- Número de afiliación al Instituto Mexicano del Seguro Social
- Domicilio particular
- Nombre o razón social, registro federal de contribuyentes y número de expediente ante el INFONAVIT y domicilio del patrón o empresa en la que trabaja al momento de presentar la solicitud
- Nombre o razón social, registro federal de contribuyentes y número de expediente ante el INFONAVIT y domicilio del patrón o empresa anterior a la actual
- Número de sus dependientes económicos; al efecto, únicamente se tomarán en cuenta a los ascendientes y descendientes en primer grado, así como al cónyuge o concubino (a).

OCTAVA. Si el trabajador es seleccionado para obtener un crédito del Instituto en los términos de la Regla Séptima y desea mejorar el monto de crédito, su cónyuge podrá obtener un crédito hasta por el setenta y cinco por ciento del monto máximo que pudiera corresponderle a este último, siempre y cuando sea derechohabiente del Instituto, haya trabajado ininterrumpidamente cuando menos los dos últimos años anteriores a la fecha en que se solicite el crédito conyugal y ambos créditos se apliquen a una misma vivienda.

DÉCIMA. Los créditos que otorgue el Instituto se sujetarán a los montos máximos señalados en la tabla anexa. El monto del crédito a que tiene derecho el trabajador será determinado tomando como base el salario diario integrado en los términos del artículo 143 de la Ley Federal del Trabajo, que se haya considerado para calcular la aportación a la subcuenta de vivienda del SAR en los últimos tres bimestres registrados en el Instituto. En caso de que el salario del trabajador al momento del ejercicio del crédito sea menor, el monto del crédito se calculará tomando como base este último.

Para efectos del párrafo anterior, se entenderá por salario mínimo mensual el que resulte de multiplicar por 30.4 el salario mínimo diario general que rija en el Distrito Federal.

DÉCIMA PRIMERA. El plazo para la amortización del crédito no será mayor de 30 años. Si transcurrido un plazo de 30 años de pagos efectivos para la amortización del crédito otorgado, existiere todavía algún saldo insoluto a cargo del trabajador, siempre y cuando éste se encuentre al corriente en la amortización, el Instituto lo liberará del pago de dicho saldo, cancelando los gravámenes que se tengan constituidos sobre la vivienda objeto del crédito.

DÉCIMA SEGUNDA. Los créditos que se otorguen devengarán intereses sobre su saldo ajustado conforme a la tasa que el Consejo de Administración determine en los términos del artículo 44 de la Ley del Instituto.

El saldo de los créditos se ajustará cada vez que se modifiquen los salarios mínimos, incrementándose en la misma proporción en que aumente el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

DÉCIMA SEXTA. Cuando un trabajador reciba un crédito del Instituto, el saldo de la subcuenta de vivienda de la cuenta individual del Sistema de Ahorro para el Retiro, se aplicará como pago de alguno de los conceptos a que se refieren los incisos de la fracción I del artículo 42 de la Ley del Instituto.

Durante la vigencia del crédito concedido al trabajador, las aportaciones del cinco por ciento sobre el salario base de cotización a su favor, se aplicarán a reducir el saldo insoluto a cargo del propio trabajador.

VIGÉSIMA SÉPTIMA. Los factores que se tomarán en cuenta para calcular la puntuación de cada trabajador son los siguientes:

- a) Salario y edad del trabajador.
- b) Saldo de la subcuenta de vivienda de la cuenta individual del Sistema de Ahorro para el Retiro del trabajador. Por cada salario mínimo mensual 1 punto.
- c) En caso de que exista ahorro voluntario, por cada salario mínimo mensual ahorrado 2 puntos.
- d) Número de cotizaciones al Instituto efectuadas por el patrón a favor del trabajador. Por cada bimestre de aportaciones 1 punto.
- e) Número de dependientes económicos del trabajador 5 puntos por cada uno, considerándose un máximo de dos.

VIGÉSIMA OCTAVA. Para obtener la puntuación relativa a cada trabajador se localizará el valor que le corresponda conforme a la tabla "edad salario" anexa y se le adicionarán los puntos que obtenga por los conceptos mencionados en los incisos b), c), d) y e) de la regla anterior.

2.4.1 Factores para el otorgamiento de créditos y cálculos de puntuación.

1) Factores para el otorgamiento de créditos y puntuación asignada a cada uno de ellos.

Factores

- a) Salario y edad del trabajador;
- b) Saldo de la subcuenta de vivienda de la cuenta individual del Sistema de Ahorro para el Retiro del trabajador. Por cada salario mínimo mensual 1 punto.
- c) Número de cotizaciones al Instituto efectuadas por el patrón a favor del trabajador, y por cada bimestre de aportaciones 0.5 de puntos.
- d) Número de dependientes económicos del trabajador. La puntuación por cada dependiente se determinará conforme se indica en el inciso c) del siguiente numeral.

2) Forma para calcular la puntuación relativa a cada trabajador

- a) El trabajador deberá localizar la puntuación que le corresponda conforme a la tabla a que se refiere el inciso a) del punto 1, con base al salario que perciba y a su edad.
- b) A la puntuación antes citada, el trabajador sumará lo que le corresponda por el saldo que tenga en su subcuenta de vivienda y por el número de bimestres de aportación, en términos de los incisos b) y c) del numeral anterior, y

- c) Al total obtenido conforme al inciso anterior, el trabajador adicionará un diez por ciento de dicho total por cada dependiente económico que tenga hasta alcanzar un máximo de treinta por ciento
- d) Los trabajadores que soliciten crédito para la construcción en terreno propio y los que deseen adquirir la vivienda que arrienden con opción a compra, aplicarán un veinte por ciento adicional al resultado obtenido en los términos de los incisos a) al c) anteriores.

Con respecto a la tasa de interés de los créditos a que se refiere la Regla Decimasegunda, fluctuará entre el cuatro y el ocho por ciento anual sobre saldos insolutos, dependiendo del salario integrado del trabajador, conforme a la tabla anexa. Dicha tasa será variable en la medida en que se modifique el salario integrado del trabajador. El Instituto cuidará que la tasa media ponderada sea del orden del seis por ciento.

Comentarios

Las Reglas para el Otorgamiento de Crédito del INFONAVIT tienden a beneficiar a solo un sector de sus trabajadores derechohabientes, ya que en las reformas que aprobó el H. Consejo de Administración el día 13 de octubre de 1993, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de dicho mes, contempla lo siguiente: **«Se amplían los puntos a trabajadores que obtengan hasta 2 veces el salario mínimo para facilitar su acceso a los créditos que otorga el Instituto»**. Sin embargo, contradice lo especificado, es decir, se discrimina a los derechohabientes con un nivel de ingresos superior a los 3 salarios mínimos diarios. Y aun más, esta afirmación se contradice con lo estipulado mas adelante en este reglamento en la primera y tercera regla donde menciona que **«se otorgará crédito a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor en INFONAVIT»**, así como que, **se otorgará créditos a los trabajadores derechohabientes con mayor necesidad de vivienda»**. De ahí que surja la pregunta, ¿qué los derechohabientes del INFONAVIT con un nivel de ingresos superior a 3 salarios mínimos diarios no son dueños de sus depósitos constituidos a su favor en este Instituto? ¿qué no tienen igual necesidad de vivienda que un derechohabiente con un nivel de ingreso menor a 3 salarios mínimos diarios?

2.5 Programa Quinquenal Institucional de Distribución de Créditos por Entidad Federativa, INFONAVIT, 1996

2.5.1 Distribución territorial de la población

El patrón territorial que ha prevalecido en nuestro país se ha caracterizado por la persistencia de una alta concentración de la población, principalmente en cuatro zonas metropolitanas bien identificadas: las ciudades de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla. En 1990 estas ciudades participaban con el 47% del total de la población urbana nacional y como contraparte se presentaba una elevada dispersión demográfica en más de 155,000 localidades rurales menores a 5,000 habitantes. Esta tendencia también se observa en la vivienda: de un total de 17.8 millones de hogares registrados, el 42% se concentra en seis entidades (Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Puebla y Veracruz). Entre los factores que han contribuido a esta situación destacan, por un lado, la concentración de la actividad industrial en las ciudades y, por el otro, la desaceleración relativa del crecimiento de las actividades agropecuarias.

Por lo anterior, se hace indispensable que la estrategia en materia de asentamientos humanos considere la distribución de la población y las actividades económicas y sociales conexas a lo largo de la geografía nacional, con el fin de avanzar en la implantación de un reordenamiento territorial más armónico, que promueva el desarrollo de nuevos y más dinámicos centros urbanos, para que los flujos migratorios se dirijan a éstos, y se reduzca con ello la presión a las grandes ciudades. En este contexto, la política de vivienda, tendiente a promover una oferta adecuada en número, calidad y accesibilidad, deberá ser compatible con una política reordenadora de los asentamientos humanos que favorezca un equilibrado desarrollo integral.

2.5.2 INFONAVIT en la distribución poblacional

La distribución histórica de los créditos asignados por el INFONAVIT se explica en gran medida por la distribución territorial que presenta la pobla-

ción. Esto es, se han visto más favorecidas aquellas entidades que han registrado un mayor número de habitantes. Así, en el periodo de 1973 a 1994 se observa que el 36.7% de los créditos asignados se han concentrado en cuatro entidades, siendo éstas el Distrito Federal (13.6%); Estado de México (8.7%); Nuevo León (8.3%) y Jalisco (6.2%), mientras que las 28 entidades restantes registraron una participación promedio del 2.3%.

En los años más recientes, sobre todo a partir de 1993, cuando comenzaron a operar las nuevas reglas para el otorgamiento de créditos del INFONAVIT empieza a observarse un cambio en la asignación de créditos a los estados: Distrito Federal 10.7%, Nuevo León 8.6%, Estado de México 6.7%, Chihuahua 6.1%, Coahuila 5.5%, Jalisco 5.4% y Tamaulipas 5.4%, mientras que las 25 entidades restantes participan en promedio con el 2.4% nacional, los estados que registran una mayor participación porcentual siguen siendo las áreas metropolitanas.

Objetivos

Entre los objetivos de la política de desarrollo social que se han establecido en el Programa Nacional de Desarrollo 1995-2000, está el de elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos y para lograrlo contempla entre sus estrategias ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos como es la vivienda; armonizar el ritmo de crecimiento de la población y su distribución geográfica, así como promover el desarrollo equilibrado de las regiones. En este sentido, la política en materia de vivienda tendrá como objetivos específicos vincular la programación financiera, la planeación física de las obras de vivienda y la distribución crediticia con el desarrollo regional y con la planeación del desarrollo urbano, induciendo el crecimiento ordenado de las ciudades.

Para el cumplimiento de sus objetivos, el artículo 46 de la Ley del INFONAVIT señala las circunstancias que debe considerar para la aplicación de los recursos:

- I 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;

- II. La factibilidad y posibilidades reales de llevar a cabo construcciones habitacionales;
- III. El monto de las aportaciones al Fondo proveniente de las diversas regiones y localidades del país y
- IV. El número de trabajadores en las diferentes regiones o localidades del Territorio Nacional.

En este contexto, el propósito del Programa Quinquenal Institucional 1996-2000 es proponer un mecanismo de distribución de créditos a las entidades federativas por parte del INFONAVIT, el cual puede ser aplicado por los otros organismos financieros de vivienda, de manera que coadyuve a la consecución de un patrón de distribución poblacional más equilibrado, que permita el aprovechamiento eficiente de los recursos territoriales y que privilegie la atención a la demanda de las ciudades pequeñas e intermedias con el fin de fortalecerlas, sin descuidar la atención a las grandes zonas metropolitanas. Sin embargo, en el cumplimiento de los objetivos, la consideración primera remarca que se dará preferencia a los trabajadores de bajos ingresos, dejándose por un lado a los derechohabientes con ingresos superiores a los tres salarios mínimos y que deberían ser tomados en cuenta en este Programa Quinquenal Institucional.

Propuesta

El mecanismo de asignación que se propone establecer a través de un Programa para la Distribución de Créditos por Entidad Federativa a partir de 1996 y hasta el año 2000, toma en consideración dos componentes: uno básico y otro redistributivo.

El componente básico parte de la estructura de distribución de créditos programada para 1995 por entidad federativa, considerando la participación tanto en número de créditos como en términos relativos.

El componente redistributivo tiene como objetivo coadyuvar activamente al reordenamiento regional de la población, se apoya fundamentalmente en el número de derechohabientes no atendidos por entidad federativa, así como por otros criterios socioeconómicos: marginación, demanda de vivienda y hacinamiento, poniendo énfasis en el Programa de las 100 Ciudades.

Además, con un alto grado participativo, el modelo de distribución a nivel de localidad incorpora la experiencia de las delegaciones regionales y en especial las sugerencias de las Comisiones Consultivas Regionales. De esta manera, todos los incrementos en los programas de vivienda que estén por arriba de los 92,012 créditos, año 2000, serán asignados tomando en consideración los parámetros antes señalados.

La aplicación del modelo muestra la programación mínima de créditos para el periodo en cuestión: 99,750 para 1996, 105,735 para 1997, 112,343 para 1998, 119,645 para 1999 y 127,721 para el año 2000, de crecimiento en el Producto Interno Bruto.

Metodología

Descripción de los criterios del componente redistributivo

Los criterios utilizados, así como las ponderaciones ligadas a cada uno de éstos son: los derechohabientes del INFONAVIT no atendidos por entidad federativa (60%); marginación (25%); demanda de vivienda nueva (10%) y hacinamiento (5%).

Derechohabientes del INFONAVIT no atendidos por entidad federativa.

Este primer criterio, al cual se le ha asignado la más alta de las ponderaciones, tiene como propósito distribuir la asignación en función directa de la participación estatal de los derechohabientes del Instituto, restando el número de acreditados por entidad federativa. Se busca orientar las asignaciones hacia donde está el mayor número de derechohabientes y a donde no han sido atendidos. El cumplimiento cabal de este criterio implica atender el 60% de derechohabientes con salarios que rebasan los tres salarios mínimos diarios y que se puede constatar en el cuadro siguiente.

Marginación a nivel estatal

En este segundo criterio, el cual mide el grado de avance en la dotación de servicios registrado en cada entidad, el factor en cuestión se deriva del promedio alcanzado en la dotación de los siguientes servicios: agua potable, drenaje y energía eléctrica.

Demanda de vivienda nueva

El tercer criterio considera una relación directa entre la participación de cada entidad en la demanda de vivienda nueva y la asignación de créditos, con base en las estimaciones del Modelo de Demanda de Vivienda Nueva elaborado por la SEDESOL.

Hacinamiento

El cuarto criterio, que mide el promedio de ocupantes por vivienda en cada entidad.

Comentarios

El propósito del Programa Quinquenal Institucional 1996-2000 es proponer un mecanismo de distribución de créditos a las entidades federativas por parte del INFONAVIT, de manera que la distribución sea mas equilibrada y que se atienda la demanda de las ciudades pequeñas e intermedias con el fin de fortalecerlas, sin descuidar la atención a las grandes zonas metropolitanas sin embargo, a lo largo de la propuesta remarca que se dará preferencia a los trabajadores de bajos ingresos, dejando de lado la demanda de créditos de los trabajadores derechohabientes con ingresos superiores a los tres salarios mínimos diarios siendo que también son derechohabientes y que deben ser tomados en cuenta en este Programa Quinquenal.

2.6 Programa de Labores y de Financiamientos 1999

2.6.1 Introducción

El INFONAVIT vive en profundo proceso de transformación en el marco de un entorno económico que requiere de la participación activa de todos los agentes sociales y de la determinación de instrumentar políticas integrales e imaginativas, derivadas de la profunda reflexión y el análisis de las experiencias pasadas. **El propósito esencial del cambio del Instituto es retomar su objetivo social original: lograr que todas las familias**

derechohabientes disfruten de una vivienda digna y decorosa, sin descuidar que los rendimientos a las cuentas individuales sean competitivos.

La actual etapa de la globalización y la crisis financiera internacional han afectado a la mayoría de los países. En el caso particular de México, la coyuntura económica internacional ha repercutido en el comportamiento financiero y económico, disminuyendo y encareciendo los flujos de financiamiento para la inversión.

Frente a este panorama, el INFONAVIT ha iniciado una nueva etapa de renovación donde se requiere de transparencia, administración eficiente de los recursos de los trabajadores y eficacia administrativa y operacional, para conformar una hipotecaria social de excelencia financiera que consolide los propósitos institucionales.

La renovación se sustenta en la creatividad, esfuerzo y compromiso social con los trabajadores, teniendo en cuenta que los recursos del organismo son de ellos, toda vez que la vigésima parte de la masa salarial total financia la oportunidad de que los trabajadores con menores recursos puedan obtener casa para sus familias.

Con objeto de responder de mejor manera a las características del mercado de la vivienda, se emprendieron varias iniciativas para corregir, complementar y destrabar diversas rigideces detectadas en la organización, los procedimientos y las reglamentaciones del Instituto.

Así, se inició un proceso de revisión y corrección del Sistema y Reglas para el Otorgamiento de Créditos y del registro de información de aportaciones individuales a la subcuenta de vivienda.

Para hacer más eficiente la operación de las delegaciones, tanto en el manejo y proceso de información, como en la capacidad de respuesta y toma de decisiones, sobre criterios de agilización de trámites, modernización de infraestructura, descentralización de funciones y capacitación de los recursos humanos, la actual administración ha emprendido las primeras acciones para su reestructuración y organización.

Con el fin de aumentar el flujo de recursos se estableció un programa para disminuir y recuperar la cartera vencida, lo que permitirá ampliar la cobertura de atención a la demanda de créditos para vivienda y garantizar los rendimientos de la subcuenta de vivienda para el retiro de los trabajadores.

Consecuentemente, se tomaron las primeras medidas para depurar y actualizar la información sobre los registros, individualización de pagos y créditos vencidos, logrando ya una sensible disminución del rezago en la información. Por su parte, y con el objeto de avanzar en la regularización de pagos pendientes y de abatir la cartera vencida, se dio inicio a un programa de cobranza en el ámbito nacional apoyado por visitas domiciliarias a derechohabientes que registran altos adeudos.

Los primeros resultados derivados de la operación de este programa indican una gran disposición de pago por parte de los deudores, por lo que es posible prever alternativas de acuerdo que garanticen un flujo constante de recuperación de los financiamientos vencidos.

A través del camino del diálogo y la concertación, se identificaron algunos de los problemas institucionales más sentidos que aquejan a los desarrolladores que intervienen en la edificación de las viviendas y se identificaron las alternativas para lograr su pronta corrección, sin demérito de los intereses de los derechohabientes.

Con el importante apoyo de los recursos humanos del Instituto se realizó un primer esfuerzo de racionalización administrativa y modernización organizacional para imprimirle una mayor funcionalidad y eficiencia a las áreas sustantivas, haciendo énfasis en aquéllas que brindan servicio personalizado a los derechohabientes y en las que definen y administran recursos financieros.

Dada la urgente necesidad de avanzar en el propósito social en materia de vivienda, recientemente el INFONAVIT, los sectores empresariales, de los trabajadores y el gobierno federal, acordaron impulsar un «Compromiso por la Vivienda», el cual tiene como objetivo principal concertar voluntades y esfuerzos para la generación de oferta de vivienda y aumentar la cobertura de atención a los derechohabientes. De esta manera, se pretende también contribuir a mejorar la economía nacional a través del impulso de los proyectos sociales y a la vez rentables para la industria de la construcción.

En el marco de este Compromiso, el INFONAVIT y el sector de la construcción habitacional del país establecieron como meta la edificación de 200 mil viviendas en 18 meses, lo que implica una inversión mayor a los 26 mil millones de pesos. El logro de esta meta beneficiará a un millón de mexicanos con viviendas dignas y generará más de 2.5 millones de empleos directos e indirectos e impulso a 40 ramas industriales y de servicios. Como parte de este esfuerzo, se prevé beneficiar a 50 mil derechohabientes de menores ingresos con financiamiento para viviendas progresivas, de las cuales 20 mil forman parte del Programa de Financiamientos para 1999.

Para la consecución de los propósitos de este Compromiso, se concertó con el sector privado y las entidades gubernamentales involucradas, un conjunto de acciones de carácter administrativo, financiero y de coordinación, que se suman al Programa de Labores del INFONAVIT para 1999.

Consecuentemente, el Programa de Labores 1999 responderá a los siguientes propósitos:

- **Brindar una mejor atención a los trabajadores**, mediante la revisión del Sistema para el Otorgamiento de Créditos para que responda de mejor manera a sus necesidades y a las características del mercado de vivienda; ampliación del plazo para el ejercicio del crédito; **y mayor cobertura de atención a derechohabientes de bajos ingresos** en localidades pequeñas, insuficientemente atendidas.
- Alentar una mayor participación de los desarrolladores en los proyectos de vivienda del Instituto, a través de mecanismos que ofrezcan certidumbre sobre el número, la ubicación y el monto de los créditos por asignar, de mayor apoyo en materia de financiamiento a las constructoras; de la revisión reglamentaria y la agilización de procesos vinculados a los créditos y paquetes de Líneas II y III, así como de la programación oportuna y permanente del mecanismo de subastas de financiamientos.
- Avanzar en la modernización de la organización institucional, de manera que se simplifiquen y hagan más eficientes sus procedimientos, reglamentos y operación. Particularmente, se pondrá especial énfasis en la integración de expedientes y la individualización de viviendas.

- Establecer montos de crédito acordes con la capacidad real de pago de los trabajadores, para contar con mayor certidumbre sobre la recuperación total de los créditos.
- Buscar mecanismos que permitan hacer corresponder los precios de las viviendas con los montos máximos de crédito que alcancen los trabajadores.
- Establecer acuerdos con autoridades estatales y municipales para agilizar los trámites para el otorgamiento de permisos y licencias, así como promover el mejoramiento de la infraestructura urbana.

En suma, para 1999 las acciones del INFONAVIT estarán encaminadas a avanzar en la conciliación de los objetivos de otorgar créditos a los trabajadores de menores ingresos y de garantizar su recuperación para conservar e incrementar el valor de los ahorros para el retiro; de utilizar un sistema transparente de asignación de créditos, tomando en cuenta los legítimos intereses de los diversos grupos sociales y de promover y dar mayor dinamismo al mercado de la vivienda buscando el equilibrio entre la oferta y la demanda.

Para enfrentar los retos establecidos en el marco del «Compromiso por la Vivienda» el Programa de Financiamientos de 1999 contempla el **otorgamiento de 160 mil créditos hipotecarios para los trabajadores** derechohabientes. Esta cifra representa un 57% más que los créditos previstos para 1998 y constituye la meta más ambiciosa en la historia del INFONAVIT, la cual sólo será posible alcanzar con el apoyo y la participación de los sectores empresarial, de los trabajadores y personal del Instituto.

Es importante mencionar que la consecución de la meta planteada para 1999 coadyuvará a la reactivación del sector de la construcción, fundamental en la dinámica económica y a una importante generación de empleos en el país.

Asimismo, se tiene prevista la devolución del Fondo de Ahorro a más de 60,000 trabajadores. Esta cifra, sumada a los 160,000 créditos por otorgar, dará como resultado la atención de más de 220,000 derechohabientes en 1999.

El presente documento integra los Programas de Labores y de Financiamientos para 1999. El Programa de Labores contiene, en primer término, las estrategias y acciones por desarrollar en materia de coordinación institucional, previstas por los órganos colegiados del Instituto y, en segundo término, las líneas de acción programadas para 1999 por las áreas administrativas.

Por su parte, el Programa de Financiamientos se encuentra constituido por el Escenario Financiero, en el que se presentan las cifras estimadas de ingresos y egresos institucionales; la Meta Crediticia, que revela la solidez financiera del organismo; la Distribución Regional de los Créditos, que se orienta a mejorar y ampliar la cobertura de atención a los derechohabientes y, finalmente, el Programa Operativo para el Ejercicio de los Créditos, que establece un ritmo de ejercicio equilibrado para dar continuidad y consistencia al otorgamiento de los créditos en las entidades federativas.

2.6.1 Aspectos financieros

Recaudación

La experiencia obtenida durante 1998 en la operación del Sistema de Recaudación derivado del Nuevo Sistema de Pensiones, será capitalizada con el fin de consolidar dicho sistema en sus distintas fases. De este modo, será posible que el Instituto continúe optimizando el control y registro de los enteros patronales en materia de aportaciones y amortizaciones de créditos de vivienda, así como de la individualización correspondiente en las bases de datos institucionales.

Para tal efecto, será necesario llevar a cabo la modernización del Sistema Único de Autodeterminación (SUA) en sus diferentes procesos de registro, cálculo, transferencia de archivos y emisión de informes, así como la actualización de los criterios que los patrones deberán observar al enterar sus aportaciones y amortizaciones al Instituto.

Además, se iniciarán los trabajos de adecuación de dicho Sistema, conforme a los lineamientos del Artículo 43 Bis de la Ley y la reglamentación correspondiente, con la finalidad de disponer de un mecanismo ágil y con-

trolado de las subcuentas de vivienda dadas en garantía, así como de la canalización de recursos, en caso de que ésta se haga efectiva.

Adicionalmente, se establecerán acuerdos con las entidades participantes en la emisión de disposiciones de carácter general respecto a la implantación de procedimientos y la operación de flujos de información, sobre procesos colaterales al Sistema de Pensiones, como son: convenios de pagos en parcialidades, pago de intereses a la subcuenta de vivienda por pagos patronales extemporáneos, devolución a patrones de pagos indebidos o en exceso, compensaciones, aclaraciones de datos de identificación y contables, devolución y aclaraciones de depósitos indebidos o en exceso a las entidades receptoras.

En el marco del Nuevo Sistema de Pensiones, el registro de las aportaciones y amortizaciones en las bases de datos institucionales continuará respaldado con los depósitos de las entidades receptoras en la cuenta del Instituto ante el Banco de México. Por tal motivo, se consolidará el proceso de conciliación bancaria de transacciones de ventanilla y liquidaciones SUA's, con respecto a los depósitos señalados. Además, se proseguirá con el desarrollo de los procesos de control y registro de los depósitos y transacciones efectuadas por las entidades receptoras, así como de la automatización de la contabilidad institucional en esta materia.

2.6.3 Otorgamiento de créditos

La prioridad establecida por la Administración para mejorar la atención a los demandantes de vivienda, así como incrementar el número de créditos y modificar el proceso de otorgamiento de créditos, permite establecer un programa institucional de financiamiento para la adquisición de 160 mil viviendas en 1999, meta consistente con el «Compromiso por la Vivienda», el cual establece otorgar 200,000 créditos en los próximos 18 meses. Para el cumplimiento de estas metas, el Instituto realizará las siguientes acciones en materia de otorgamiento de créditos:

- **Instrumentar las modificaciones a las Reglas para el Otorgamiento de Créditos, con el fin de dar un trato más equitativo a las mujeres, los jóvenes y los trabajadores de menores ingre-**

sos, y abrir la posibilidad de incrementar la puntuación mediante el ahorro voluntario que se deposite en la subcuenta de vivienda correspondiente del SAR.

- Revisar y actualizar los procedimientos de operación interna y los flujos de información a nivel nacional, tales como establecer procesos de preselección y selección de créditos de manera continua y permanente, informar con oportunidad sobre el número de créditos por rango salarial y localidad, en el marco del Sistema de Otorgamiento de Créditos.
- Revisar los plazos con el fin de establecer lo más conveniente para que los trabajadores seleccionen su vivienda y ejerzan su crédito.
- Instrumentar las modificaciones al monto máximo de los créditos para que se corresponda con la capacidad real de pago de los acreditados, lo que permitirá otorgar un mayor número de créditos a más trabajadores y dar más oportunidad a otros de menores ingresos.
- Concluir los desarrollos informáticos que otorguen el respaldo tecnológico de tratamiento y almacenamiento de información, para apoyar la toma de decisiones en las fases de asignación, ejercicio, información y evaluación del proceso de otorgamiento de créditos.
- Facilitar a los trabajadores solicitantes de crédito la precalificación desde las sedes de representaciones sindicales y empresariales.

Programas de ahorro voluntario

Con el propósito de fomentar el ahorro voluntario entre los derechohabientes, fortaleciendo con ello el ahorro interno del país; potenciar los recursos del Instituto, incrementando el número de créditos por otorgar en beneficio de un mayor número de derechohabientes; y garantizar al trabajador al término de su ahorro un crédito para la adquisición de su vivienda; el INFONAVIT mantendrá en operación el Programa Binomio Ahorro-Hogar tanto en su orientación para la industria maquiladora como en su modalidad de Programa General.

Programas de cofinanciamiento

Con objeto de otorgar a segmentos de la población derechohabiente no atendida la posibilidad de acceder a un crédito para la obtención de su vivienda, así como potenciar los recursos institucionales, el INFONAVIT continuará abocándose, en el ámbito de su competencia, a la instrumentación de programas de cofinanciamiento con gobiernos estatales y organizaciones diversas, así como los derivados de la aplicación de lo señalado en el Artículo 45-Bis de su Ley.

Programa de vivienda progresiva

Con la participación de los gobiernos estatales y municipales, se fomentará el desarrollo regional mediante un mayor impulso al financiamiento de vivienda progresiva a trabajadores de bajos ingresos en pequeñas localidades no atendidas anteriormente.

Como parte de este propósito, y en el marco del "Compromiso por la Vivienda", durante 1999 se otorgarán 20,000 créditos para la adquisición de vivienda progresiva.

2.6.4 Meta crediticia

Como una ratificación del compromiso social establecido con la población derechohabiente y dada la imperiosa necesidad de apoyar el esfuerzo nacional para sostener el crecimiento económico y aumentar el empleo, el INFONAVIT se ha establecido, como meta, otorgar 160,000 créditos para vivienda en 1999. Esta ambiciosa meta es resultado de la solidez financiera que presenta el organismo, de los logros iniciales alcanzados en materia de modernización y eficiencia operacional, derivados de las acciones de transformación impulsada por la actual Administración y del crecimiento esperado de la economía nacional, no obstante el entorno internacional adverso.

Cabe destacar que para apoyar a los trabajadores de menores ingresos en localidades insuficientemente atendidas y que requieren de un mayor impulso, se considera para 1999 el ejercicio de 20,000 créditos para viviendas de tipo progresivo, que forman parte de los 50,000 previstos en el «Compromiso por la Vivienda».

Finalmente, es importante señalar que para el año 2000 el INFONAVIT ha estimado el otorgamiento de 180,000 créditos que, sumados a los comprometidos para 1999, habrán de satisfacer la necesidad habitacional de 340,000 trabajadores con un beneficio global para un millón setecientos mil mexicanos que contarán con viviendas dignas financiadas por el Instituto.

Comentarios

Siguiendo al pie de la letra lo establecido en las Reglas para el Otorgamiento de Crédito del INFONAVIT, el Programa de Labores y de Financiamientos 1999 plasma en su estructura como premisa principal brindar una **mayor cobertura de atención a derechohabientes de bajos ingresos**, no obstante que establece que **para enfrentar los retos establecidos en el marco del «Compromiso por la Vivienda»** el Programa de Financiamientos de 1999 contempla **el otorgamiento de 160 mil créditos hipotecarios para los trabajadores derechohabientes**, es decir, para todo derechohabiente sin distinción alguna por su nivel de ingreso diario.

Así mismo, este Programa se apega a las políticas de vivienda establecidas por el gobierno federal al establecer que **«la renovación se sustenta en la creatividad, esfuerzo y compromiso social con los trabajadores, teniendo en cuenta que los recursos del organismo son de ellos, toda vez que la vigésima parte de la masa salarial total financia la oportunidad de que los trabajadores con menores recursos puedan obtener casa para sus familias»**. Es decir, retoma el compromiso social enfocado a las clases sociales de más bajos recursos y se olvida de aquellas con niveles de ingreso superiores a los tres salarios mínimos diarios.

3. METODOLOGÍA

3.1 Metodología estadística

Para comprobar las hipótesis planteadas y poder cumplir con los objetivos propuestos se determinó realizar el trabajo en cuatro fases en donde se evaluaron las variables referentes a créditos otorgados en relación al nivel de ingreso del trabajador derechohabiente:

- a) Análisis de muestra tomada al azar de 2390 derechohabientes solicitantes de crédito INFONAVIT.
- b) Análisis de dosificación de créditos otorgados por el INFONAVIT en relación con el rango salarial (múltiplos de salario mínimo) de 1990 a 1998.
- c) Análisis de distribución mínima de créditos por nivel de ingreso y entidad federativa (1996-2000).
- d) Distribución del ingreso por derechohabiente.
- e) Tabla de puntuación contemplada en las Reglas para el Otorgamiento de Créditos del INFONAVIT.
- f) Propuesta de modificación del Sistema de Puntuación y Mecanismo de Selección contemplados en las Reglas para el Otorgamiento de Créditos.

3.1.1 Análisis de muestra tomada al azar de 2,390 derechohabientes solicitantes de crédito INFONAVIT

Para analizar esta fase se tomó una muestra al azar de 2,390 trabajadores de las convocatorias publicadas por el INFONAVIT incluyendo las que proporcionaban de manera manual la calificación y en donde se incluía un 20% adicional, si el derechohabiente proporcionaba el terreno para la construcción de la casa habitación.

De cada trabajador se registró: edad, salario diario integrado, puntos con relación al factor edad salario, puntos obtenidos en relación con las cotizaciones, puntos por tiempo de cotización, dependientes económicos, pun-

tos por dependientes económicos, puntos por el 205 adicional, puntuación total final.

Estos factores fueron analizados individualmente y posteriormente se combinaron para obtener un cuadro sintético que reflejara el comportamiento de los mismos y que de alguna manera nos indicará la dosificación de créditos con relación al nivel de ingreso del trabajador derechohabiente.

3.1.2 Análisis de dosificación de créditos otorgados por el INFONAVIT con relación al rango salarial (múltiplos de salario mínimo) de 1990 a 1998

Para el desarrollo de este inciso se revisaron los Informes Anuales de Actividades del INFONAVIT desde 1990 a 1998, es decir, por diez años. Ahí se consultó la información vertida por la Coordinación de Crédito y Administración de Cartera de los créditos otorgados cada año por línea de crédito y rango salarial (múltiplos de salario mínimo). Se clasificó la información en tres cuadros representativos, de acuerdo a cómo se modificó la presentación de la información (de 1990 a 1992, de 1993 a 1994 y de 1995 a 1998).

3.1.3 Análisis de distribución mínima de créditos por nivel de ingreso y entidad federativa (1996-2000)

Para el análisis de esta información se consultó el Programa Quinquenal Institucional de Distribución de Créditos por Entidad Federativa INFONAVIT, 1996, en donde se presenta información gráfica de la distribución mínima de créditos por nivel de ingresos y entidad federativa como propuesta de mecanismo de asignación de créditos, tomando en consideración dos componentes, uno básico y otro distributivo. El básico parte de la estructura de distribución de créditos programada para 1995 por entidad federativa y el componente redistributivo tiene como objetivo coadyuvar activamente al reordenamiento regional de la población, apoyado fundamentalmente en el número de derechohabientes no atendidos por entidad federativa.

3.1.4 Distribución del ingreso por derechohabiente

Nuevamente, para el análisis de esta información se consultó el Programa Quinquenal Institucional de Distribución de Créditos por Entidad Federativa INFONAVIT, 1996, en donde maneja la información del ingreso nominal que registra el INFONAVIT transformado en veces salario mínimo, tomando como referencia la del sexto bimestre de 1993 donde se registró el 97% de empresas cotizantes.

3.1.5 Tablas de puntuación contempladas en las Reglas para el Otorgamiento de Créditos del INFONAVIT

Para el análisis de esta fase se consultó las Reglas de Otorgamiento de Créditos del INFONAVIT vigentes, y en particular las tablas de puntuación, en donde se analizó la tendencia de los puntos en relación con la combinación salario-edad del trabajador.

3.1.6 Propuesta de modificación del sistema de puntuación y mecanismo de selección contemplados en las Reglas para el Otorgamiento de Créditos del INFONAVIT

Para la realización de esta propuesta se analizaron todos los factores que determinan la puntuación de un derechohabiente, así como los elementos que son considerados para la selección de los beneficiados de crédito del INFONAVIT.

4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

En los análisis de las cuatro fases en que se dividió la investigación y en la discusión de los parámetros que fueron evaluados, finalmente se obtuvieron los siguientes resultados que a continuación se discuten:

4.1 Análisis de muestra tomada al azar de 2,390 derechohabientes solicitantes de crédito INFONAVIT

Como se puede apreciar se analizó por rango salarial (que partió de 1.0 hasta más de 10, incrementándose en 0.04 cada rango evaluado) a los trabajadores participantes de calificación para obtención de crédito INFONAVIT, dividiéndose en los que calificaron y los que no calificaron.

De ello se puede apreciar que de los 2390 participantes 623 califican y 1767 no lo logran. Lo interesante es que de estos 623 que califican, 385 se ubican en el rango salarial que parte de 2.0 a 3.4, representando el 61.80% de los derechohabientes que califican y el resto 38.20 se distribuye en los de más rangos salariales, destacando que a partir del rango salarial de 3.5 el número de derechohabientes que califican desciende bruscamente a medida que va aumentando el rango salarial. Este proceso se da de manera similar para los derechohabientes que tienen un rango salarial de 1.9 hacia abajo.

Este comportamiento muestra que la combinación del rango salarial con el número de derechohabientes que califican sufre el efecto campana, teniendo su máxima expresión entre el rango salarial de 2.0 a 3.4, sin embargo este fenómeno se repite de manera igual en los que no califican y en el total de participantes, lo que parecería contradictorio, empero, es debido a que por las Reglas para el Otorgamiento de Créditos del INFONAVIT vigentes en la actualidad, se favorece de manera directa a trabajadores de rango salarial de 2.0 a 3.0 por lo que su participación es mayor. Además, es reflejo y congruente con el número de cotizantes por nivel de ingresos que registra el INFONAVIT y que se localizan en este rango salarial.

4.2 Análisis de dosificación de créditos otorgados por el INFONAVIT en relación al rango salarial (múltiplos de salario mínimo) 1990-1998

De acuerdo con los resultados obtenidos para el año de 1990 el mayor número de créditos se otorgó en el rango salarial que va de 1.0 a 2.0, es decir 64,585 cifra que representó el 71% del total otorgado. Esta tendencia

se mantuvo durante 1991 y 1992, hecho que se confirma al totalizar los valores de los tres años.

Es necesario resaltar que en los valores totales en el rango salarial del 2.0 a más se manifiesta el menor número de créditos otorgados y por ende en porcentaje. Es decir, tan sólo se dosificaron 88,742 créditos en este rango el 35.20% contra los 161,363 créditos otorgados en los rangos salariales menores al 2.01 y que representó el 64.80%.

En los últimos cuatro años, 1995 a 1998, la dosificación de créditos registrados se mostró agregando un rango salarial más, hecho que permitió ver de manera más evidente y concisa la tendencia de esta dosificación, puesto que el rango salarial de 2.01 a 3.00 mantiene durante los últimos cuatro años el mayor número de créditos otorgados (154,459, 38.10%) y de ahí hacia el extremo derecho e izquierda se manifiesta el efecto campana disminuyendo en número y porcentaje la dosificación de créditos comprobándose con esto, que durante los últimos años las Reglas para el Otorgamiento de Créditos del INFONAVIT, han mantenido un apoyo constante a la clase trabajadora derechohabiente que tiene ingresos diarios de 2.01 a 3.00 salarios mínimos diarios.

4.3 Análisis de distribución mínima de créditos por nivel de ingreso y entidad federativa (1996 – 2000)

Cabe señalar que en las 32 entidades federativas se mantiene esta tendencia, dejando en claro una vez más que el otorgamiento de crédito por parte del Instituto discrimina al trabajador derechohabiente con ingresos superiores a los 3 salarios mínimos diarios.

4.4 Distribución del ingreso por derechohabiente

Al presentarse en el Instituto en 1996 el Programa Quinquenal Institucional de Distribución de Créditos por Entidad Federativa, se hacía indispensable una estrategia en materia de vivienda y de asentamientos humanos, considerando la distribución de la población y las actividades económicas

y sociales conexas a lo largo de la geografía nacional con el fin de avanzar en la implantación de un reordenamiento territorial más armónico, sin embargo destaca que en este programa se analizó y tomó en cuenta la distribución del ingreso por derechohabiente en donde se destaca que un 60.60% de derechohabientes cotizantes al INFONAVIT con un nivel de ingresos de entre 1.0 a 2.9 veces salario mínimo, y el resto, el 39.40% son cotizantes derechohabientes del INFONAVIT con un nivel de ingresos superior a los 3 salarios mínimos diarios.

Este 39.40% representa a los derechohabientes del INFONAVIT que no son atendidos de manera similar que los derechohabientes con un nivel de ingreso menor a 3 salarios mínimos diarios, ya que la tendencia mostrada, y que concuerda con lo estipulado en las Reglas para el Otorgamiento de Créditos del INFONAVIT, es atender a los trabajadores derechohabientes de ingresos diarios menores a los 3 salarios mínimos.

4.5 Tablas de puntuación contempladas en las Reglas para el Otorgamiento de Créditos del INFONAVIT*

Ya en el capítulo de antecedentes se analizó las Reglas para el Otorgamiento de Créditos del INFONAVIT ampliamente y en ellas se destacó claramente la tendencia a beneficiar a los trabajadores derechohabientes con ingresos salariales de 2.0 a 3.0 salarios mínimos diarios. Esta afirmación se puede apreciar en la tabla de puntuación, cuadro 5, donde en la fila de salario (en múltiplos de salario mínimo) el rango salarial de 2.0 a 3.0 mantiene una puntuación de 120 a 105 en promedio hasta la edad de 40 años y hacia los dos extremos se da el efecto campana, es decir, va disminuyendo la puntuación proporcionalmente al disminuir o aumentar el rango salarial del trabajador.

Sin embargo, esta tendencia es contradictoria con lo estipulado en la regla décima segunda y cuarta transitoria expresada de manera numérica en el cuadro número 6, donde se muestra la tasa de interés aplicada a los

* Tablas de las Reglas para el Otorgamiento de Créditos a los Trabajadores Derechohabientes del INFONAVIT, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1996.

trabajadores en razón del salario integrado que perciben, puesto que si un trabajador derechohabiente tiene un ingreso superior a los tres salarios mínimos diarios se le aplicará un 6% de tasa de interés hasta llegar al 8%, para los derechohabientes que perciban de seis a diez salarios mínimos. Es incongruente que dos trabajadores acreditados que viven en la misma unidad habitacional con el departamento o casa de las mismas características, por sólo tener diferente ingreso diario tendrá diferente tasa de interés.

Esto quiere decir que un derechohabiente por tener un nivel de ingreso superior a los tres salarios mínimos tiene dificultades para acceder al crédito de vivienda INFONAVIT, empero al obtener el crédito, si se toma en cuenta su nivel de ingreso y se aplica una tasa de interés mayor que la del trabajador cotizante de menores ingresos.

4.6 Propuesta de modificación del Sistema de Puntuación y Mecanismos de Selección Contemplados en el Reglamento para el Otorgamiento de Créditos del INFONAVIT

Los factores que se consideran para el otorgamiento de créditos por parte del Instituto son los siguientes:

- a) La capacidad de pago, es decir, el salario integrado del trabajador en los términos del artículo 143 de la Ley Federal del Trabajo
- b) La edad del trabajador
- c) El saldo de la subcuenta de vivienda de la cuenta individual del Sistema de Ahorro para el Retiro del trabajador
- d) El número de aportaciones al Instituto efectuadas por el patrón a favor del trabajador y
- e) El número de dependientes económicos del trabajador

En el inciso a) como ya se ha analizado en este trabajo, favorece a sólo un sector derechohabiente cotizante al INFONAVIT, y que va relacionado con la edad del trabajador (inciso b).

El inciso c) sería y son más importante para los derechohabientes con niveles de ingreso diarios superiores a 3.0 salarios mínimos ya que a mayor

salario integrado percibido será mayor su saldo en la subcuenta de vivienda; debido a que la empresa cotizante aportará el 5% en base a ese salario diario integrado que perciba.

Actualmente, se da un punto por cada Salario Mínimo Mensual Vigente aportado en la subcuenta de vivienda, se propone: dentro del sistema de puntuación de 1 x 1 a 5 x 1; es decir, 5 puntos por cada salario mínimo mensual aportado en la subcuenta de vivienda. Esta medida beneficiará de manera directa a ese 40% de derechohabientes cotizantes con un nivel de ingreso superior a los 3 salarios mínimos.

Por lo que se refiere a los incisos d) y e) son proporcionales para todos los derechohabientes.

En cuanto a los mecanismos de selección el que se tiene vigente es por bimestre cotizado (antigüedad); el que se propone: que sea sobre la base de puntuación (como está al inicio de la creación de las Reglas para el Otorgamiento de Créditos 1994), debido a que si se modifica el inciso c) el derechohabiente con ingresos de más de 3 salarios mínimos tendrá mayor puntuación a diferencia de los de menor ingreso, pero no garantiza que esta medida le permita superar el mecanismo de selección, ya que en este caso tendrán preferencia los trabajadores de mayor edad. Por ello la propuesta de que el mecanismo de selección sea directo lo que facilitará a estos derechohabientes ser seleccionados para el otorgamiento de crédito. Cabe mencionar, que adicionalmente con esta medida de aceptarse se tendría derechohabientes beneficiados con un nivel de ingreso diario de 3.0 a más de 10.0 salarios mínimos que les permitiría amortizar el crédito en un tiempo no mayor a 15 años y con ello reduciría el problema de cartera vencida en el que actualmente están inmersos la mayoría de derechohabientes beneficiados con un crédito INFONAVIT, pero que tienen un nivel de ingresos no mayor a 3.0 veces salarios mínimos diarios.

Por otra parte, se incrementaría la captación financiera en el rubro de la amortización de crédito, hecho que permitiría tener mayor disponibilidad para atender la demanda de crédito por los derechohabientes.

5. Conclusiones y recomendaciones

5.1 Conclusiones

En base al análisis de la muestra de los 2,390 derechohabientes solicitantes de crédito del INFONAVIT, a la dosificación de créditos durante los últimos diez años realizada por el Instituto, a la consulta de programas planteados por el INFONAVIT y a la revisión de cuadros del presente trabajo, se llega a las siguientes conclusiones:

La información estadística referente a la relación de créditos otorgados por el Instituto combinada con el rango salarial del derechohabiente presenta la misma respuesta, por lo menos durante los últimos diez años (**sólo beneficia a trabajadores con bajos ingresos**).

Los derechohabientes beneficiados con créditos del INFONAVIT generalmente han sido aquéllos que tienen un nivel salarial de ingreso diario integrado de 2.0 a 3.0.

Los derechohabientes menos beneficiados con crédito INFONAVIT generalmente han sido aquellos que tienen un nivel de ingreso diario integrado superior a 3.0

No obstante que la Ley de INFONAVIT y las Reglas para el Otorgamiento de Créditos del mismo establecen de manera clara y concisa que todo derechohabiente dueño de sus depósitos al Fondo de Vivienda tiene derecho a un crédito, en la práctica sucede todo lo contrario, ya que sólo se beneficia a derechohabientes de bajos ingresos.

De atenderse al 40% de los derechohabientes cotizantes al INFONAVIT, se obtendría una recuperación de crédito a más corto tiempo y que, por ende, permitiría mayor financiamiento de vivienda.

A nivel entidad federativa, la dosificación de créditos se ha mantenido de manera similar a la tendencia general del Instituto, debido a que el

INFONAVIT tiende a beneficiar a trabajadores de rango salarial bajo y en provincia generalmente los salarios son del nivel "C".

Los derechohabientes del INFONAVIT de una edad media de 20 a 30 años están fuera de alcanzar un crédito de vivienda, no obstante que su ingreso salarial, generalmente, es superior a los 3 salarios mínimos diarios.

5.2 Recomendaciones

Se recomienda que la dosificación de créditos sea sin tomar en cuenta el rango salarial percibido por el derechohabiente, es decir, que no se dé preferencia a sólo un sector de la clase trabajadora aportante.

Para facilitar el acceso al crédito de vivienda a los cotizante con ingresos superiores a 3.0 de salario diario integrado, se recomienda cambiar el inciso b) del factor 1 x 1 (un punto por cada salario mínimo mensual aportado), por 5 x 1 (cinco puntos por cada salario mínimo mensual aportado).

Y en relación con la propuesta anterior, se recomienda, también, eliminar el mecanismo de selección de los derechohabientes y que sea por puntuación directa obtenida.

Se recomienda continuar más a fondo la investigación y de este modo determinar en qué grado se afectaría la dosificación de créditos si se realizaran las modificaciones propuestas en el presente trabajo.

Se recomienda que la tasa de interés que se devenga de los créditos otorgados a los trabajadores derechohabientes del INFONAVIT sea del 6% para todos, sin tomar en cuenta el salario diario integrado del trabajador.

Se recomienda modificar la tabla de puntuación haciendo más ancho el efecto campana para que la puntuación máxima en este factor sea accesible a trabajadores derechohabientes con ingresos diarios superiores a los 3.0 salarios mínimos diarios.

BIBLIOGRAFÍA

- Diario Oficial de la Federación, 20 de octubre, 1993.
- Diario Oficial de la Federación, 21 de julio, 1993.
- Diario Oficial de la Federación, 28 de febrero, 1988.
- Diario Oficial de la Federación, 7 de febrero, 1987.
- Hábitat Internacional Coalición. Principales resoluciones tomadas por Naciones Unidas respecto del derecho a la vivienda. Mimeo, 1993.
- INFONAVIT. Informe Anual de Actividades 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997 Y 1998.
- INFONAVIT. Programa de Labores y de Financiamientos 1999, INFONAVIT. Diciembre, 1998.
- INFONAVIT. Programa Quinquenal Institucional de Distribución de Créditos por Entidad Federativa INFONAVIT, enero, 1996.
- INFONAVIT. Reglas para el Otorgamiento de Créditos a los Trabajadores Derechohabientes del INFONAVIT. Junio, 1996.
- Messmacher, Miguel. México Megalópolis. Edit. SEP, 1987.
- Morales, Víctor y *et al.* El Derecho a la Vivienda Adecuada en México., marzo 1994. México.
- Orta V., Salomón. Perspectivas de la Política de Vivienda en México 1995-2000. 1997.
- Ortiz J. C. A. La necesidad de crear el régimen voluntario del INFONAVIT para que los trabajadores independientes sean sujetos de crédito habitacional, 1998.
- SEDESOL. Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva. 1998.