

REFORMAS A LA LEY DEL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA

SUMARIO: I. *Modificación de derechos y obligaciones.* II. *Presupuesto anual por concepto de gastos de administración.* III. *Actualidad en las informaciones.* IV. *La relación entre el fondo de vivienda y el fondo de retiro.* V. *Nueva estructura del fondo de retiro con adición del fondo de vivienda.*

La aprobación y vigencia de la nueva Ley del Seguro Social por el Poder Legislativo Nacional, así como la introducción de un capítulo reglamentario del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, ha obligado al legislador mexicano a llevar a cabo diversas reformas de adaptación del régimen económico, implantado en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, con el fin de cohonestar los textos de ambas leyes en lo concerniente a la futura administración del fondo, correspondiente al retiro laboral y el relativo al Fondo Nacional de Vivienda. De ahí el interés de tener un conocimiento más amplio de estas últimas reformas legales, por cuanto que la integración y disposición de ambos fondos estará sujeta a un mismo patrón distributivo.

Varios son los aspectos que contempla esta modificación, de los cuales desprendemos lo que concierne al patrimonio del Instituto (INFONAVIT), a la forma bajo la cual se integrará el Consejo de Administración del propio Instituto, las nuevas reglas bajo las cuales actuará a su vez la Comisión de Vigilancia, y lo que atañe a la Comisión de Inconformidades y de Evaluación, cuya integración tripartita se hará mediante el nombramiento de dos representantes del gobierno federal, dos representantes de los trabajadores designados por el Consejo de Administración, y dos representantes de los patrones, con sus respectivos suplentes, por cuanto se trata de aspectos de dirección y administración, independientes del objeto del presente análisis (artículos 5o., 16, 17 y 25 de la Ley del INFONAVIT).

Con tal propósito se ha dividido el estudio en cinco secciones, con la preocupación de que resulte lo más explicativo posible el examen legislativo que se intenta: 1. La modificación sufrida en lo correspondiente a derechos y obligaciones de los trabajadores; 2. Pre-

supuesto anual por concepto de gastos de administración de las aportaciones patronales, en beneficio de los trabajadores a su servicio; 3. Actualidad en las informaciones, de gran interés para la adecuada interpretación de las disposiciones legales; 4. La relación existente entre la organización administrativa y social dada al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y 5. La nueva estructura económica del Sistema de Ahorro para el Retiro y el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Veamos cada sección.

I. MODIFICACIÓN DE DERECHOS Y OBLIGACIONES

Continúan vigentes las principales obligaciones patronales:

a) inscribirse en el Registro Obrero-Patronal del Instituto, para el debido control de las personas físicas o morales, obligadas a contribuir con las aportaciones económicas correspondientes a los trabajadores que, eventual o permanentemente, se encuentren a su servicio, e inscribir a estos últimos, fijando con exactitud, en las boletas respectivas, el salario que perciban en el momento de la inscripción. Cualquier cambio en el salario deberá notificarse con el objeto de incorporar las nuevas cuotas al saldo del trabajador.

Establece el actual artículo 44 de la Ley, que el saldo de los créditos otorgados a los trabajadores se revisará cada vez que se modifiquen los salarios mínimos, incrementándose en igual proporción los depósitos destinados a la adquisición, construcción o reparación de vivienda. Se agrega en la redacción del actual artículo 42, que el financiamiento se otorgará de preferencia en la construcción de conjuntos habitacionales, concedida por concurso y con aprovechamiento de las ventajas financieras que ofrezcan los contratistas. Se indica asimismo que, en la adquisición de materiales, se dará preferencia a los que provengan de empresas ejidales.

b) El otorgamiento de créditos a los trabajadores titulares de los depósitos, se hará conforme al siguiente orden: en primer lugar, tratándose de nuevas construcciones; en segundo término, cualquier forma de adquisición de vivienda, y tercero, para la ampliación, reparación o mejoras de habitaciones de su propiedad. Por separado, se manejarán los gastos de administración, operación y vigilancia que lleve a cabo el Instituto.

c) La administración de los recursos del Infonavit se transferirán a una cuenta especial que abra el Banco de México a favor de la institución, en atención a que, de conformidad con lo dispuesto por

la fracción XII del artículo 123 constitucional, las aportaciones así como los descuentos para cubrir los créditos que otorgue la misma, se regularán en lo sucesivo conforme al Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (SAR), en tanto no se apliquen a las finalidades específicas de vivienda. El Instituto, con cargo a cada cuenta de los trabajadores, podrá mantener en efectivo o en depósitos bancarios a la vista, las cantidades estrictamente necesarias para la realización de sus operaciones diarias (artículo 43 de la Ley).

d) Se agrega, asimismo, que el Instituto podrá emitir y notificar liquidaciones para el cobro de aportaciones patronales o descuentos a los trabajadores. Estas liquidaciones podrán ser emitidas y notificadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), conjuntamente con las liquidaciones del seguro de retiro, previo convenio de coordinación entre IMSS e INFONAVIT (artículo 35 de la Ley). El derecho del trabajador o de sus beneficiarios a recibir los recursos de la subcuenta de vivienda, prescribirá a favor del INFONAVIT a los diez años de que sea exigible (artículo 37). Las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional (SAR) proporcionarán al Instituto la información correspondiente a las aportaciones y descuentos en los términos de la Ley respectiva. A su vez, el Instituto proporcionará al IMSS y a dichas operadoras la información relativa a patrones y trabajadores sobre la actualización de la subcuenta aludida (artículo 38).

Finalmente, apuntemos un derecho adicional de los trabajadores. Se expresa en el artículo 59 que en todo tiempo podrán realizar aportaciones voluntarias a su cuenta individual, ya sea por conducto patronal o propio, depositándose las mismas en la subcuenta adicional a la que más adelante se hará referencia. El importe de estas aportaciones podrá ser transferido a la subcuenta de vivienda, con el fin de que sea aplicado al otorgamiento de un crédito a su favor. En caso de depósitos extraordinarios a programas de vivienda que abra el Instituto, se administrarán en igual forma a los voluntarios.

II. PRESUPUESTO ANUAL POR CONCEPTO DE GASTOS DE ADMINISTRACIÓN

El INFONAVIT, por conducto de su Consejo de Administración, aprobará el presupuesto anual de operación, el cual no podrá exceder del 0.55 por ciento de los recursos totales que maneje. Los gastos correspondientes se harán con cargo a las erogaciones deri-

vadas del manejo y control del Fondo de Vivienda, así como de la recuperación de los créditos otorgados por la institución. El ejercicio de cada presupuesto queda sujeto a una auditoría permanente, la cual fiscalizará los gastos y determinará las reservas que deban constituirse. Dichas reservas deberán invertirse en valores a cargo del gobierno federal e instrumentos de la banca de desarrollo (artículo 16).

En el texto original, los recursos del Instituto debían destinarse al otorgamiento de créditos a los trabajadores titulares de los depósitos constituidos en su beneficio, así como al financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales, cuyas viviendas serían de exclusivo beneficio y propiedad de ellos. El actual artículo 42 de la Ley establece, en cambio, que dichos recursos se destinarán, en línea número uno, al financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales, concedido por concurso, y ajustados a las disposiciones legales en materia de construcción.

Sobre el particular se agrega: *a)* que el Instituto podrá descontar a las entidades financieras, autorizadas por la Secretaría de Hacienda, el importe de los financiamientos que hubieren otorgado para aplicarse a la referida construcción; *b)* tales descuentos serán responsabilidad exclusiva de esas entidades financieras, y *c)* preferir materiales de construcción de empresas ejidales, cuando se encuentren en condiciones de igualdad y oportunidad de suministro, respecto de otros proveedores.

En línea dos, los recursos de referencia se destinarán a la adquisición de propiedad de habitaciones; en línea tres, a la construcción de vivienda; en línea cuatro, a la reparación, ampliación o mejoras de habitaciones, y en línea cinco, al pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores. Los créditos otorgados se rescindirán, y, por lo tanto, se darán por vencidos anticipadamente, cuando sin autorización del Instituto los deudores enajenen la vivienda de su propiedad (incluida la permuta o cualquier otro gravamen); o cuando se viole cualquiera de las cláusulas compromisorias fijadas en los contratos respectivos (artículo 49). Y en relación con los gastos de administración, operación y mantenimiento de la vivienda, se sostiene la facultad de los propietarios de hacerlos por su cuenta, una vez liquidados los créditos extendidos a su favor, pero en el artículo XIV transitorio se dispone que en tanto dichos gastos los haga el Instituto y proceda a efectuar los descuentos que correspondan, de existir un saldo a favor del trabajador por este concepto, podrá exigir al Instituto su pago dentro del año de 1997.

En cuanto a los recursos depositados en bancos, correspondientes a representaciones vecinales de los conjuntos habitacionales, cuyas mesas directivas no estén integradas al iniciarse la vigencia de las nuevas disposiciones legales, o no acrediten la vigencia de su representación ante las instituciones de crédito, se procederá de la siguiente manera: *a)* los acreditados que no hayan concluido la amortización de su crédito, se les abonará la cantidad correspondiente a la individualización de sus descuentos; *b)* los intereses generados en la cuenta bancaria, abierta a nombre de la representación vecinal, se distribuirán en forma proporcional a los montos descontados, y el remanente a favor del acreditado se abonará en su subcuenta de vivienda, y *c)* en el caso de trabajadores que hayan concluido los pagos para la amortización de su crédito, esos recursos se acreditarán a su vez en la subcuenta de vivienda.

III. ACTUALIDAD EN LAS INFORMACIONES

Los fondos a los cuales se ha hecho mérito en la distribución de los recursos generados por el INFONAVIT, conforme las cinco líneas de distribución establecidas, se aplicarán, en cuanto un trabajador reciba crédito de vivienda, al objetivo perseguido por él. Asimismo, las aportaciones patronales hechas a su favor, se aplicarán a reducir el saldo insoluto a su cargo. El trabajador derechohabiente que obtenga un crédito de alguna entidad financiera para aplicarlo al pago de la construcción o adquisición de su habitación, podrá dar en garantía de tal crédito el saldo de su subcuenta de vivienda. El Instituto a su vez, en cofinanciamiento con entidades financieras, podrá otorgar créditos a los trabajadores derechohabientes. Dentro de este supuesto, el Instituto otorgará el crédito que proceda al trabajador, cuando la parte que reciba de la entidad financiadora, otorgue con base en fondos de retiro establecidos a su favor, por concepto de planes de previsión social, la garantía correlativa (artículo 43 bis).

En otras palabras, como todo crédito de vivienda que otorgue el Instituto, deberá ir respaldado por un anticipo en efectivo que deberá entregar el trabajador al Instituto en calidad de garantía, dicho anticipo podrá obtenerlo mediante un préstamo que le haga una institución bancaria, ya sea por sí misma o en cofinanciamiento con el propio Instituto, con cargo a su crédito de vivienda o a su fondo de ahorro de la cuenta individual que hubiere abierto. Sólo que el Instituto, por alguna razón particular, no pueda otorgar el crédito

de vivienda solicitado, si la institución bancaria ya hubiese otorgado al trabajador susodicho, el préstamo solicitado, el Instituto abonará a la institución bancaria la suma del préstamo, con cargo a las subsecuentes aportaciones patronales hechas en su beneficio.

Con virtud de este complicado mecanismo financiero, es por lo que, de conformidad con el artículo 38 de la Ley, el trabajador deberá encontrarse permanentemente informado del estado de su cuenta individual en el SAR, y el estado parcial de las subcuentas que ahora le acompañan (seguro para el retiro, del INFONAVIT y aportaciones sociales del Estado), e igual información deberá recibir el Instituto por conducto del IMSS y de las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional del SAR, incluidas las actualizaciones periódicas que correspondan a dicha información. Para tal efecto, las empresas administradoras de fondos para el retiro (AFORES) informarán a cada trabajador el estado de sus subcuentas, en particular la de vivienda, tratándose de créditos habitacionales, sin perjuicio de que, en su calidad de asegurado, tenga derecho en todo tiempo a estar informado de cualquier dato requerido sobre el particular.

De no ser así, podrán presentar cualquier reclamación o queja no sólo en contra de las AFORES, sino de otra autoridad o institución que intervenga en el manejo de su Fondo de Retiro y Vivienda. Esto se extenderá, sin duda, a las Sociedades de Inversión Especializada del Fondo de Retiro (SIEFORES) en cuanto estén en funcionamiento, dado el interés que pueda tener el trabajador en la forma de invertir el respectivo fondo del SAR e INFONAVIT, que por su parte realizan las administradoras. Tales reclamaciones o quejas se tramitarán por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro (CONSAR), en los términos de la Ley de su constitución, y del Reglamento de su operación, entre cuyas obligaciones principales está la informativa.

Veamos un aspecto más. Señala el párrafo quinto del referido artículo 38 de la Ley examinada, que toda la información que se maneje por parte de AFORES, Instituto, instituciones de otra índole o entidades que por algún concepto intervengan en el SAR, IMSS o INFONAVIT, guardarán la más estricta confidencialidad, pudiendo ser sujetas de responsabilidades o sanciones, en caso de filtrar algún dato particular de las cuentas individuales o de las subcuentas. La documentación y demás características de dichas cuentas y subcuentas se sujetarán a lo dispuesto en la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro.

IV. LA RELACIÓN ENTRE EL FONDO DE VIVIENDA Y EL FONDO DE RETIRO

Nueva obligación patronal será solicitar a cada nuevo trabajador contratado, la clave de su registro de población, al igual que llevar a cabo un registro sobre la individualización de los recursos de la subcuenta de vivienda, que formará parte de la cuenta individual correspondiente al propio trabajador, dentro del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Las aportaciones hechas a la mencionada subcuenta las deberán hacer mientras subsista la relación de trabajo, no sólo las relativas al fondo de vivienda, sino los descuentos hechos, a su vez, al salario del trabajador por concepto de seguro social (artículos 97 y 110 de la LFT). Unas y otros integrarán, como se verá después, el fondo de retiro del trabajador, del cual estará permanentemente informado, como ya se ha advertido.

En cumplimiento de esta nueva disposición se expedirá, y entregará semanalmente a cada trabajador, constancia escrita del número de días trabajados y del salario percibido, con el objeto de que conozcan sus derechos, el abono a su cuenta individual del SAR, y el manejo de la misma por parte de la administradora que haya seleccionado, ya que no contará el salario no percibido por cualquier ausencia, en los casos que lo determine la Ley Federal del Trabajo. Esto es, sólo se tomarán en consideración las aportaciones correspondientes a los días efectivamente trabajados (artículo 29, Ley INFONAVIT).

El registro de los patrones, la inscripción de los trabajadores, la entrega de constancias, los avisos legales que procedan en relación con cambios de situación de los trabajadores, y las informaciones relacionadas con el fondo de vivienda y el fondo de retiro, estarán permanentemente actualizados, serán estrictamente confidenciales y no podrán comunicarse o darse a conocer en forma nominativa e individual, salvo cuando se trate de juicios o procedimientos en que el Instituto fuere parte, o en los casos previstos por la Ley (artículo 31). La CONSAR, en cambio, sí deberá proporcionar al Instituto la información que le solicite respecto de aportaciones y descuentos llevados a cabo, con apoyo en la ley del SAR y su reglamento, así como recibir y tramitar las reclamaciones presentadas por los trabajadores sobre cualquier aspecto de administración del fondo de vivienda y del fondo de retiro (artículo 38).

Es conveniente advertir que el saldo de la subcuenta del fondo de vivienda, correrá igual suerte que el saldo del fondo de retiro, pues ambos causarán intereses conforme la determinen los Con-

sejos del INFONAVIT y del IMSS. Este interés será siempre superior al del incremento salarial mínimo en el Distrito Federal, acreditándose anualmente en la cuenta individual, en diciembre de cada año y conforme a las revisiones hechas por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos. Ambas instituciones firmarán convenios para: *a)* transferencia de recursos; *b)* en su oportunidad, la contratación de las pensiones correspondientes o su entrega según proceda, y *c)* establecer términos y requisitos para simplificar y unificar los procesos de disponibilidad de los recursos acumulados (artículos 39 a 43 bis de la Ley del INFONAVIT; 119, 120, 127, 154, 159 y 170 de la Ley del IMSS, y artículos 3, 18, 80 a 83 de la Ley del SAR).

Es muy importante para el trabajador que le sea asignada su Clave Única del Registro de Población (CURP), en los términos previstos por el Acuerdo para la adopción y uso de la misma, por parte de la Administración Pública Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 23 de octubre de 1996, ya que la referida clave le será de absoluta necesidad en los trámites relacionados con las subcuentas del fondo de vivienda y del fondo de retiro.

V. NUEVA ESTRUCTURA DEL FONDO DE RETIRO CON ADICIÓN DEL FONDO DE VIVIENDA

Los trabajadores inscritos en el IMSS y en el INFONAVIT, han venido recibiendo desde hace varios años diversos apoyos económicos y beneficios sociales otorgados por ambas instituciones, derivados en parte de las propias aportaciones hechas por ellos, y, en lo particular, de las aportaciones patronales dispuestas por las distintas leyes a las que se ha hecho referencia en el presente análisis. Las primeras, a través de los descuentos llevados a cabo en su salario ordinario; las segundas, cubiertas por los patrones. Estas últimas comprenden las relacionadas con los diversos seguros implantados por la Ley del IMSS: de enfermedad y maternidad, por riesgos del trabajo, por invalidez y muerte, recientemente por el seguro de retiro, incapacidad en edad avanzada y vejez, al igual que las cuotas patronales correspondientes a la integración de los capitales constitutivos inherentes a los tres primeros seguros mencionados.

Se incluyen asimismo las cuotas pagadas al INFONAVIT para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y las correspondientes al Sistema de Ahorro para el Retiro. Todas en porcentajes proporcionales al importe del salario devengado por cada tra-

bajador. En disposición legal reciente, el gobierno federal ha incrementado, a su vez, dichas aportaciones con dos adicionales, una incluida en el seguro de retiro, incapacidad en edad avanzada y vejez; otra a título de Fondo Social, que han mejorado sensiblemente el futuro económico de los trabajadores, conforme el objetivo implementado en la legislación de previsión social puesta en vigor.

Veamos en un cuadro sinóptico, ajustado al importe del salario mínimo del año 1997, en el Distrito Federal, la conformación de lo cual constituirá la cuenta individual de cada trabajador, en función de las cuatro subcuentas a manejar por las Administradoras del Fondo de Retiro. Es necesario insistir, una vez más, que la subcuenta del INFONAVIT formará parte del Fondo de Retiro, únicamente en los casos en que un trabajador no reciba crédito de vivienda, esto es, de no obtener dicho crédito, las aportaciones patronales incrementarán cada mes ese Fondo.

RÉGIMEN FINANCIERO

Seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez:

Aportación del trabajador 1.125% del salario	\$ 8.93
Aportación del patrón 3.150%	\$ 25.00
Aportación del Estado 7.143%	\$ 66.50

<i>Total por concepto del SRCV</i>	<u>\$ 100.43</u>
--	------------------

Más:

Por concepto del Sistema de Ahorro para el Retiro (2%)	\$ 15.87
Cuota Social del Estado (5.5%)	\$ 43.67

<i>Total parcial mensual para el trabajador</i>	<u>\$ 159.97</u>
---	------------------

Cuota del INFONAVIT (5%)	\$ 39.67
--------------------------------	----------

<i>Total en caso de no existir crédito INFONAVIT</i>	<u>\$ 199.64</u>
--	------------------

<i>Total anual por todos estos conceptos</i>	<u>\$ 2,395.68*</u>
--	---------------------

*Este importe se indexará, sujeto a la revisión permanente del Índice Nacional de Precios al Consumidor, por lo cual la pensión de retiro del trabajador quedará sujeta a los cambios salariales.

Cabe aclarar que la base adoptada es el salario mínimo vigente en el D. F. para el año de 1997, o sea la cantidad de \$ 26.45 diarios o \$ 793.60 mensuales.

Por lo expuesto, puede apreciarse el interés de profundizar en el conocimiento de las reformas a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores. El propósito de ofrecer medios de vida decorosos a los trabajadores, tal y como lo consignó la exposición de motivos de la Ley, se ve hoy ampliado y reforzado, con base en un antiguo anhelo de los sindicatos obreros de garantizar la etapa difícil del desempleo, ya no de aquel, en edad productiva, sino del proveniente del agotamiento de fuerzas para el trabajo. Desde luego, se trata de un proyecto de futuro que no afecta las condiciones actuales, mismas que continuarán vigentes, hasta en tanto se provea una transformación gradual del régimen de pensiones para el retiro; sin embargo, el contemplar beneficios inmediatos del ahorro para situaciones de urgencia, aun cuando en mínima proporción, así como la posibilidad de una mejoría salarial permanente a través de la revisión periódica del Índice Nacional de Precios al Consumidor, constituye una expectativa de confianza y seguridad, en el esfuerzo realizado cada día. Se estima que el hecho de conjuntar los diversos apoyos económicos señalados, mejorará ahora y para el mañana el índice de productividad, segundo factor contemplado en la reforma.

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA