

Problemas fundamentales de la iniciativa de reforma constitucional del oficialismo en materia de vivienda

Alejandro Díaz Pérez*

La veintena de iniciativas de reforma constitucional presentadas recientemente por el Gobierno de la República merecen un análisis acucioso. Una de ellas, es la “iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona la fracción XII del apartado A, del segundo párrafo del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la creación de un Sistema de Vivienda para todas las personas trabajadoras”.¹

La reforma se enfoca en dos cuestiones centrales: 1) dotar al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) con facultades en materia de construcción de vivienda,² y 2) dar al INFONAVIT herramientas normativas para implementar esquemas de renta social (arrendamiento), destinadas a personas trabajadoras que no pueden acceder a la compra en propiedad de una casa.³

Asimismo, la posibilidad de construcción de nuevas viviendas tiene como objetivo que las personas trabajadoras puedan adquirirla en un esquema de renta social o propiedad. En el caso de esquemas de arrendamiento, la iniciativa prevé que la mensualidad que se cobre no podrá exceder del 30% del salario que percibe la o el trabajador.

En este supuesto, la persona trabajadora deberá contar al menos con un año de cotización para acceder a la vivienda en renta y podrá obtener el derecho de adquirirla si mantiene el pago de su renta por 10 años.⁴ El programa de acceso daría prioridad a las personas con mayor antigüedad en la cotización y que no cuenten con vivienda propia.

Así, aunque de forma incipiente, la iniciativa se propone garantizar el arrendamiento social como una forma de tenencia del derecho a la vivienda a través del aumento en las facultades de una de las muchas instituciones del Estado que tienen como finalidad garantizar este derecho social.

De acuerdo con las normas de derechos humanos, la vivienda puede adoptar diversas formas de tenencia y todas ellas merecen el mismo nivel de protección.⁵ La propiedad y el arrendamiento son dos de esas formas; sin embargo, el INFONAVIT hasta el momento es una institución que ha sido concebida para otorgar créditos de vivienda predominantemente para propiedad.

Si bien, puede pensarse que esta reforma estaría en la dirección correcta para diversificar la protección de otras formas de tenencia, habría al menos cuatro problemas

* Candidato a doctor en Derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; profesor de asignatura, Universidad Iberoamericana.
X: @AlexDiaz_1

fundamentales o aspectos a estimar que son concomitantes a la propia reforma y que no son posibles de dejar en la sombra.

Estos obstáculos son: *a)* la marcada visión “bancarizada” prevaleciente en el INFONAVIT, *b)* la cuestión de la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda en el arrendamiento social, *c)* el riesgo de la “precarización sobre la precarización”, y *d)* el fracaso de experiencias previas similares.

La visión “bancarizada” del INFONAVIT

La reforma propone que el INFONAVIT sea quien conduzca el otorgamiento de créditos destinados a renta o arrendamiento social. Este Instituto tiene una doble dimensión, a saber: por un lado es una entidad que opera un fondo de vivienda, y por otro tiene por mandato garantizar el acceso a un derecho social como la vivienda.

El diseño institucional se encuentra más orientado a operar como una institución financiera de la banca comercial que como una que garantiza un derecho fundamental. Este rasgo particular de la institucionalidad de vivienda no es necesariamente compartido por otras instituciones públicas que también tienen por objeto garantizar y proteger derechos sociales.

Este tema no es menor, esta arquitectura institucional tiene un funcionamiento gerencial que puede tener implicaciones diversas que van desde la rigidez de sus lineamientos, la ausencia de conocimiento técnico sobre los estándares del derecho a la vivienda, la falta de medidas o salvaguardias que garanticen con efectividad la tenencia segura de la vivienda, hasta la propia autocontención en el despliegue de obligaciones de oficio y una lógica de “ganancia” implícita en la operación de contratos de crédito que tienen intereses ordinarios y moratorios, entre otras posibles.

La marcada dirección del INFONAVIT centrada en torno a la “viabilidad financiera” del Fondo es un indicativo que operativamente importa más proteger el dinero por sí mismo, en tanto “sólo de esta forma” se pueden otorgar mas créditos de vivienda social.

Por ello, si la idea central de funcionamiento se basa en un esfuerzo constante de saneamiento del Fondo, la propia estructura cuenta con una organización puesta en esa dirección. El Instituto cuenta con un andamiaje dirigido a la recuperación de cartera vencida, es decir, a la gestión de cobranza de créditos que han caído en impagos o mora.

Una gran parte de la gestión de cobranza tanto judicial o extrajudicial, el INFONAVIT la realiza a través de la contratación de despachos de cobranza, administradoras y/o entidades privadas que se dedican a instaurar acciones judiciales y extrajudiciales que pueden dar lugar a desalojos o desahucios de vivienda y que a menudo no son efectivamente supervisados por el propio Instituto.

Este esquema que ha debilitado la protección del derecho a la vivienda de la personas que han sido titulares de un crédito de vivienda social en propiedad corre el riesgo de replicarse en el otorgamiento de créditos para renta o arrendamiento social.

La cuestión de la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda en el arrendamiento social

Uno de los elementos centrales del derecho a una vivienda adecuada es la seguridad jurídica de la tenencia. Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU ha sostenido que “[...] todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas”.⁶

La seguridad jurídica de tenencia de la vivienda no solo incumbe a aquello que proporciona formalmente el control legal sobre esta, sino importa también aquello que hace peligrar o amenaza directamente a la vivienda, y combatir o hacer frente a los factores que inciden en la inseguridad de la tenencia y demás elementos que subyacen de estos.⁷

Al respecto, INFONAVIT tendrá que desplegar mayores controles en los créditos de renta para vivienda social, que deben ir desde el punto de acceso o momento del otorgamiento mismo hasta la finalización o conclusión del crédito.

Esto implicaría una serie de medidas importantes como el control de cláusulas abusivas en los contratos de otorgamiento, la proporcionalidad del cobro de intereses, la revisión de las condiciones de vencimiento anticipado, la supervisión efectiva de los despachos que se involucren en cobranza administrativa o judicial en los casos que existan impago o mora, y muchas más.

Desafortunadamente, en el caso de los esquemas de crédito para propiedad, el INFONAVIT no ha demostrado fehacientemente que puede garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda, por lo que, de no cambiarse sustancialmente estos problemas, los esquemas de crédito para renta o arrendamiento de vivienda social correrán con la misma suerte.

El riesgo de la “precarización sobre la precarización”

El replicamiento de prácticas nocivas existentes en los esquemas de otorgamiento de crédito en propiedad en un nuevo esquema de renta o arrendamiento social, solo profundizaría las problemáticas de la protección efectiva del derecho a la vivienda.

Existe un alto riesgo para la seguridad de tenencia de la vivienda, que guarda relación con la prevalencia de instituciones de vivienda que están financiarizadas. No importa la forma de tenencia que se adopte, sea propiedad o renta, sin las medidas adecuadas, se encontrarán en riesgo de vulnerabilidad.

Las personas y familias que susceptiblemente podrían estimarse beneficiarias de un crédito para renta social, ya tienen un cierto grado de precarización de sus condiciones que les impiden adquirir una vivienda en propiedad, ya sea por una cuestión salarial, la desigualdad y/o factores adicionales como los altos costos de la vivienda.

En ese contexto, si a ello se suma el hecho de que la institucionalidad de vivienda a través del INFONAVIT no proporcione robustas garantías que eviten cualquier peli-

gro o amenaza de perder la vivienda, especialmente privilegiando la seguridad jurídica de la tenencia, la posibilidad de que una situación de precarización social existente sea exacerbada se encuentra siempre latente.

El fracaso de experiencias previas similares

Aunado a los problemas asociados a una iniciativa de reforma como la que se propone, debe recordarse que en realidad el INFONAVIT ha tenido experiencias similares en el pasado que fracasaron.

Desde 1972 hasta 1992, el INFONAVIT no solo se concentraba en el financiamiento de vivienda sino también en todo el procedimiento de construcción de la vivienda.⁸ Esto incluía la compra de terrenos y construcción de grandes conjuntos habitacionales. Sin embargo, a partir de los años noventa este esquema desapareció.

Asimismo, la adopción de esquemas de arrendamiento social tampoco sería algo nuevo. Un modelo de asociación público-privado de arrendamiento auspiciado por el INFONAVIT, fue el programa *arrendavit*, que posibilitaba la opción de rentar una casa habitación o departamento utilizando los puntos de subcuenta de vivienda de un trabajador/a. Finalmente, el incipiente programa *arrendavit* fue suspendido.

Los fracasos previos deben servir para repasar con detenimiento las razones que llevaron al Instituto a retirar dichas políticas, al tiempo de reflexionar profundamente para identificar los errores cometidos para una mejor reformulación.

En suma, existen numerosas cuestiones que deben revisarse paralelamente a la implementación de una reforma como la propuesta. Algunas de estas implicarán reformas estructurales en la institucionalidad de vivienda, que de no llevarse a cabo, el peligro de seguir erosionando el derecho a la vivienda estará presente.

Notas

¹ Gaceta Parlamentaria. *Proyecto de decreto, por el que se reforma y adiciona la fracción XII del Apartado A del segundo párrafo del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de crear un sistema de vivienda para todas las personas trabajadoras*, 5 de febrero de 2024.

² A juicio del Ejecutivo Federal, esto “facilitará que la construcción sea pilar fundamental en los planes de desarrollo urbano y territorial de las distintas regiones y ciudades del país, para cuidar que los desarrollos y viviendas cumplan con las características de vivienda adecuada en beneficio de los derechohabientes”.

³ Gaceta Parlamentaria. *Proyecto de decreto, por el que se reforma y adiciona la fracción XII del Apartado A del segundo párrafo del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de crear un sistema de vivienda para todas las personas trabajadoras*, 5 de febrero de 2024, p. 9.

⁴ *Ibidem*, p. 10.

⁵ ONU, Comité DESC. Observación general No. 4 sobre *el derecho a una vivienda adecuada*, párr. 8.

⁶ ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general No. 4, *El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 de artículo 11 del Pacto)*, párr. 8.

⁷ Para ahondar en este concepto, puede verse: Díaz, Alejandro. *El debilitamiento de la seguridad de la tenencia del derecho a la vivienda en México*, Anuario de Derechos Humanos 2020, Consejo de la Judicatura Federal, pp. 240-254. Disponible en: https://escuelajudicial.cjf.gob.mx/Sitio2016/include/sections/Anuario_1/2020/Anuario_2020.pdf

⁸ Connolly, Priscilla, “El financiamiento de vivienda en México”, en Herrasti, Emilia y Villavicencio, Judith (coords.), *La Política Habitacional en México y América latina: Balance y Perspectivas de las Transformaciones Recientes*, México, CENVI/UAM-Azcapotzalco, 1997, p. 34.