

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MEXICO**

FACULTAD DE ECONOMIA

**INFONAVIT Y SU PARTICIPACIÓN EN LA SOLUCIÓN DEL
PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN TIJUANA**

**TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LIC. EN ECONOMIA**

**PRESENTA:
GARCIA GONZÁLEZ, CARLOS
ASESOR: SÁNCHEZ TABARES, CARLOS**

1995

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

45
2EJ

ÍNDICE

| <u>NOMBRE DE TEMAS</u> | <u>Pág.</u> |
|---|-------------|
| INTRODUCCIÓN | 5 |
| | |
| CAPITULO I | 11 |
| ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN TIJUANA | |
| HISTORIA DE LA CIUDAD DE TIJUANA | 12 |
| A) Las primeras 4 décadas del siglo: 1900-1940 | 15 |
| B) La Segunda Guerra Mundial y el período de la Posguerra: 1940-1964 | 17 |
| b.1) Tijuana durante este período | 20 |
| C) De 1964 a la fecha | 20 |
| c.1) Tijuana: Antecedentes del Período Actual | 27 |
| | |
| CAPITULO II | 33 |
| EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN LA LOCALIDAD. SITUACIÓN GENERAL ACTUAL. | |
| | |
| CAPITULO III | 38 |
| LA CREACIÓN DE INFONAVIT Y SU REPERCUCION EN MÉXICO, BAJA CALIFORNIA Y TIJUANA. | |

FALLA DE ORIGEN

PRESENTACIÓN

AL INICIO DE ESTE TRABAJO, DESEO EXPRESAR AGRADECIMIENTO A LAS PERSONAS QUE HICIERON POSIBLE EL QUE PUDIERA TERMINAR MIS ESTUDIOS PROFESIONALES. SIN SU APOYO, ASESORÍA Y PALABRAS DE ALIENTO, NO HABRÍA PODIDO ALCANZAR LOS MENORES OBJETIVOS EN LA VIDA.

EN PRIMERA INSTANCIA, AGRADEZCO A MIS PADRES QUIENES CON EL AMOR Y RESPALDO QUE SIEMPRE ME BRINDARON EN EL SENO DEL HOGAR PATERNO Y DESPUÉS DESDE LA DISTANCIA CUANDO SE QUEDARON EN AQUEL LEJANO PUEBLECILLO DE LA BAJA CALIFORNIA SUR, ME DIERON EL APOYO NECESARIO PARA QUE PUDIERA LLEGAR A DONDE YO QUISIERA.

DEBO AGRADECER TAMBIÉN LAS ENSEÑANZAS QUE ME OFRECIERON LOS MAESTROS QUE TUVE A LO LARGO DE LA VIDA, NO SOLAMENTE LOS UNIVERSITARIOS QUE PARTICIPARON DE MANERA PRIMORDIAL, SINO TAMBIÉN A LOS DE PREPARATORIA, SECUNDARIA, PRIMARIA Y A LA ESCUELA DE PÁRVULOS DE MI PUEBLO, DE QUIENES ME QUEDAN EN LA MEMORIA SUS NOMBRES.

MI ESPOSA E HIJOS TIENEN UN LUGAR FUNDAMENTAL EN LA VIDA Y SOBRE TODO EN LA CONCLUSION DE ESTA TESIS PROFESIONAL, PUES HAN DADO A MI EXISTENCIA LA TRANQUILIDAD Y MADUREZ NECESARIAS PARA DAR TÉRMINO A LOS ESTUDIOS UNIVERSITARIOS QUE INICIE HACE YA UN POCO MÁS DE TRES DÉCADAS.

NO PUEDO DEJAR DE MENCIONAR A LOS AMIGOS DE TODA LA VIDA QUE TAMBIÉN TUVIERON MUCHO QUE VER PARA QUE PUDIER TERMINAR ESTE ESFUERZO. SIN SUS CONSEJOS Y APOYO NO ME HUBIERA DECIDIDO A HACERLO. ENTRE TODOS DEBO DESTACAR A MI ENTRAÑABLE AMIGO Y DIRECTOR DE TESIS QUE ES QUIEN MÁS INFLUYÓ PARA QUE, HOY, ESTE AQUÍ EN ESTE EXAMEN PROFESIONAL.

GRACIAS.

MUCHAS GRACIAS A TODOS.

| | |
|--|-----------|
| CAPITULO IV | 52 |
| TIPOS DE ACTIVIDAD Y FINANCIAMIENTOS DEL INFONAVIT. | |
| CAPITULO V. | 57 |
| LA ACCIÓN DEL INFONAVIT Y SU PARTICIPACION EN EL FINANCIAMIENTO HABITACIONAL DE BAJA CALIFORNIA Y TIJUANA | |
| V.1) Marco Teórico de la Participación del Estado en la promoción de vivienda | 62 |
| V.2) Otras Instituciones de Vivienda en Baja California y Tijuana. | 64 |
| CAPITULO VI | 75 |
| EVALUACIÓN Y CONCLUSIONES | |
| BIBLIOGRAFÍA | 90 |
| ANEXO ESTADÍSTICO | 92 |

INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo es demostrar que la acción del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, INFONAVIT, puede ser determinante para apoyar la solución de algunos de los más importantes problemas que una localidad sufre al encarar el crecimiento explosivo de su población.

Para dar respaldo a esta tesis, se presenta el caso de la ciudad de Tijuana, Baja California, donde la acción de INFONAVIT además de mitigar las urgentes necesidades habitacionales y ser la mayor fuente de financiamiento de vivienda se ha convertido también en uno de los elementos de promoción del desarrollo económico más dinámicos de la región.

Probablemente la experiencia de Tijuana no sea aplicable en su totalidad al resto de las ciudades del país que enfrentan problemas de explosión demográfica, pero en virtud de las particulares características de la localidad, tan especiales, variadas y ricas, será útil revisar el material que se ha documentado sobre el tema.

Después de buscar entre los títulos de otras tesis elaboradas por los alumnos de la Facultad de Economía, pude apreciar que no se ha elaborado otro trabajo con este enfoque en los últimos años, por lo que si este modesto esfuerzo ayudara, aunque fuera en forma marginal a dar a conocer las condiciones del problema de la vivienda que se viven en una ciudad fronteriza del país, así como los esfuerzos que se hacen para solucionarlo, su objetivo habría quedado más que justificado.

Por lo anterior, es de suma importancia abordar los antecedentes históricos mas destacados de la ciudad que, de alguna manera, explican lo que sucede hoy en día, así como describir sus principales características físicas y sociales y sus problemas urbanos, para luego explicar los elementos básicos de la presencia de INFONAVIT en la localidad. Ese marco básico de información será el tema a desarrollar en este apartado introductorio.

El problema urbano y de vivienda en la ciudad de Tijuana inicia casi desde su fundación, hace poco mas de cien años, cuando una pequeña posta para carretas y diligencias asentada en un rústico y alejado rancho dio rápido paso a una villa que, merced a una serie de acontecimientos políticos y económicos, se convirtió también en forma muy dinámica, en un modesto centro comercial y de entretenimiento de una región que está situada en la frontera entre dos culturas y dos países, por lo cual la historia de la ciudad de Tijuana está ligada desde su nacimiento a la compleja circunstancia de su estratégica ubicación geográfica.

Una de las principales causas del tamaño y por consecuencia, de la mayor parte de los problemas urbanos que hoy tiene la ciudad se encuentra en su proximidad con la rica región del sur del estado norteamericano de California. Esta situación ha influido intensamente en el crecimiento de la población de Tijuana, al convertir a la localidad en paso obligado de miles de mexicanos y latinoamericanos migrantes que pretenden llegar al vecino país, sobre todo al estado de California, en busca de una mejor vida.

El acelerado crecimiento de la población ha generado un incesante rezago en la infraestructura urbana y de vivienda en la ciudad, agudizándose la situación en distintos períodos, como cuando se creó el Programa de Braceros (1942) cuyos beneficiarios fueron posteriormente deportados con el pretexto de regular el número de inmigrantes en el vecino país¹.

Los fenómenos descritos incrementaron la presencia de migrantes en la localidad, ya que los recién llegados esperaban el momento del cruce en la frontera, mientras que los deportados buscaban la oportunidad de volver a entrar a los Estados Unidos o bien regresar a su lugar de origen.

¹ Ver en Anexo Estadístico Cuadro Núm.1 con cronología de los hechos más importantes durante la vigencia de los convenios sobre braceros entre los dos países.

Lo anterior ha propiciado que muchos migrantes opten por arraigarse en la frontera, dando un carácter explosivo al crecimiento de la ciudad, lo que también, por otra parte, ha impulsado un desenvolvimiento económico espectacular en la región. que se sumó al que generaron el Régimen de Zona Libre en 1935 y el desarrollo de la Industria Maquiladora a partir de 1965.

No obstante lo anterior, el fenómeno demográfico de la ciudad no se explica solamente por las razones antes mencionadas, la realidad actual es el resultado de de una serie de causas muy complejas , entre las que puede mencionarse que cuando la economía tiene períodos de expansión acelerada en México, el flujo migratorio disminuye y como es natural en momentos de crisis aumenta, con la particular situación de que no sólo llegan personas de las áreas rurales, sino que desde hace 10 años han empezado a llegar numerosas familias de clase media de la ciudad de México y otras áreas urbanas.

La atracción de Tijuana estriba, además de su cercanía con Estados Unidos en su dinámica actividad económica -particularmente en las maquiladoras- que requiere mano de obra abundante y barata. Además, un número importante de habitantes de Tijuana trabajan en Estados Unidos y aproximadamente 5 mil estadounidenses residen en la localidad. Todos ellos obtienen su ingreso en la Unión Americana pero su consumo lo ejercen en Tijuana lo que da un impulso adicional a su actividad económica.

La ciudad de Tijuana es cabecera del municipio del mismo nombre y se encuentra en la región más occidental de la frontera entre Estados Unidos y México. Aunque es el más pequeño de los 4 municipios de la Entidad tiene más población que cualquiera de ellos.

A pesar de que en números absolutos la población de Baja California ha ido en constante aumento, las tasas de crecimiento de acuerdo con los Censos de Población y Vivienda han tendido a bajar. De ahí que si en 1950 la población era de 226 mil 965 habitantes, en cuatro décadas 1990 alcanza un millón 660 mil 855 personas. Sin embargo, sus tasas de

crecimiento son de 7.1% anual para el período 1950-1970 y de 3.3% anual para el correspondiente a 1970-1990.

La explicación de este fenómeno probablemente se encuentre en el hecho de que en el período 1970-76 los niveles de bienestar mejoraron en el país y eso redujo los flujos migratorios que tradicionalmente han alimentado el crecimiento demográfico local. Además, en el período 1980-90 las cifras censales, se sospecha, fueron manipuladas con fines desconocidos y eso alteró las tabulaciones oficiales que es en la que se basan las publicaciones del INEGI. Sobre este tema se volverá más adelante en desarrollo de este documento.

Es en este contexto de crecimiento económico acelerado que la actuación de los organismos de vivienda, entre ellos INFONAVIT, alcanzan su verdadera dimensión y este es precisamente el centro de este modesto trabajo: la evaluación de la importancia de la actuación del Instituto en la ciudad de Tijuana y la demostración de que ésta ha sido tan importante que sin ella no se podría explicar el panorama urbano actual de la localidad.

Esta labor ha sido realmente muy destacada y aún cuando no pueda demostrarse que los mismos resultados se hayan alcanzado en otros lugares de la geografía nacional, las experiencias aquí expuestas podrían ser útiles en otras latitudes de México.

El esfuerzo del Instituto ha sido de tal magnitud que si al inventario total de viviendas de la localidad durante 1990, se les reducen las que no tienen una propiedad regular, así como las construídas con materiales no duraderos, se encuentra que prácticamente una de cada tres viviendas, han sido financiadas por el INFONAVIT. A continuación se darán algunas referencias para dar el contexto adecuado al desempeño institucional.

El porcentaje de la inversión institucional en el estado durante 1994, en relación a la inversión nacional total fue del 5.4%, mayor a la que se dió en Jalisco que alcanzó 4.7% en el mismo año, a pesar de que tanto la población de ese estado como el monto de sus aportaciones son mucho mayores que los de Baja California.

El número de acciones de vivienda autorizados para su financiamiento con esos recursos, también para 1994, fue de 5 mil 100, la cifra más grande en la historia del Instituto en la entidad, misma que ubica a Baja California en el lugar número cuatro-entre los estados del país-, por el monto de su inversión, mientras que en 1993 por el mismo concepto ocupó el sitio número doce.

La importancia de estos indicadores no sólo residen en su magnitud, sino en las características del esfuerzo desarrollado por el INFONAVIT, ya que la labor de la Institución ha abierto brecha para el desarrollo de muchas áreas de la ciudad que de otra forma, quizá no se habrían siquiera poblado.

Aunque el rezago habitacional en Tijuana ya existía antes de la creación del INFONAVIT, debe reconocerse que este se incrementó en la ciudad, después de la década de los setentas, debido a las altas tasas de migración y aunque si bien ese rezago es importante, también lo es el hecho de que se ha generado en el sector de vivienda informal, es decir en aquella asentada en lugares inadecuados y con regímenes de propiedad irregular, impulsada además por un incremento de la población que trabaja en actividades que no la convierten en derechohabiente del INFONAVIT, quedando por tanto fuera de su cobertura.

En otras palabras, el Instituto participa en la solución del problema habitacional de Tijuana y del país, pero únicamente de aquel segmento poblacional incluido como su derechohabiente, lo que significa dejar afuera a gran parte de la población económicamente activa.

A efecto de abordar de lo general a lo particular la aportación en materia de vivienda del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), la estructura de este trabajo está dividida en 6 capítulos, para presentar en primero término los antecedentes históricos del problema de la vivienda en Tijuana.

Los temas posteriores señalarán los tipos de financiamiento de la Institución, el marco teórico de la participación del Estado en la promoción de vivienda y su acción particular en el

caso de Tijuana para finalizar con una evaluación y conclusiones del caso práctico seleccionado como tema de tesis.

CAPITULO I.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PROBLEMA HABITACIONAL EN TIJUANA. (EL CONTEXTO GENERAL).

Como se explicó en el apartado anterior, una de la principales fuentes de crecimiento demográfico en la frontera norte del país son las continuas corrientes migratorias que, provenientes del centro y sur del país, buscan llegar a los dinámicos centros de trabajo de las ciudades más industrializadas de esta frontera o de Estados Unidos. En los últimos tiempos zonas industriales fronterizas como Tijuana, Mexicali y Ciudad Juárez, atraen a una fuerza de trabajo migrante que carente de contactos, recursos económicos u orientación para cruzar la frontera, buscan las zonas maquiladoras mexicanas como una alternativa.

Los fenómenos de migración y crecimiento demográfico se relacionan porque, quienes fracasan en su intento de emigrar a los Estados Unidos, o están en espera del momento adecuado de intentarlo, permanecen en esta ciudad fronteriza de forma temporal y esto propicia que eventualmente decidan establecer residencia permanente en ella.

El fenómeno migratorio entre México y Estados Unidos, ha estado ligado constantemente a los cambios en la economía y los movimientos sociales en ambos países. Mientras que en México las épocas de recesión económica van acompañadas de incrementos en el flujo de las corrientes migratorias que salen del país, en Estados Unidos los períodos de auge económico demandan un incremento en la mano de obra - no siempre disponible en ese país-, con la consiguiente atracción de migrantes extranjeros.

De la misma manera, los períodos de grandes expulsiones de trabajadores mexicanos se han registrado durante los años en que Estados Unidos ha sufrido recesión económica. Los acontecimientos sociales y políticos, a su vez, han influido en el fenómeno migratorio, como es el caso de la Revolución Mexicana y las dos conflagraciones mundiales, factores de gran

importancia para el análisis del origen y desarrollo de las ciudades fronterizas y de manera particular Tijuana, que colinda con una de las más importantes regiones económicas de la Unión Americana: el estado de California.

El binomio California-Baja California es la región fronteriza que más ha sufrido cambios en las corrientes migratorias a través del tiempo, por lo que a continuación se señalarán los antecedentes históricos de este fenómeno, para conocer las variables que generaron la actual estructura urbana y la situación demográfica de la frontera norte y de Tijuana en particular.

Historia de la ciudad de Tijuana

La fundación oficial de la ciudad de Tijuana se estableció con fecha 11 de julio de 1889, debido a que ese día fue firmado un convenio entre la familia de Santiago Arguello y la Autoridad Judicial de Baja California, en la que se autorizó el Plan Urbano de la futura ciudad. Asimismo, se reconoció la propiedad de la familia Arguello sobre el Rancho Tía Juana -latifundio de 10,000 has. donde se asentó la población-, con lo que se aprobó el fraccionamiento y venta de las tierras en cuestión.

La propiedad del Rancho Tía Juana se otorgó al Capitán Santiago Arguello Moraga, merced a la Ley de Colonización promulgada el 8 de agosto de 1829, por el jefe político de Baja California Coronel, José María Echeandía, a finales del mismo año, aunque fue hasta 1894 cuando se autorizaron los planos de la futura ciudad de Tijuana.

La localidad era entonces un pequeño poblado de unas cien casas, que se había formado en las inmediaciones de la aduana, gracias a su favorable posición geográfica, ya que estaba ubicada en el camino obligado de carga y viajeros que se desplazaban de California hacia Arizona y viceversa, utilizando el lado mexicano que era menos escabroso, donde se detenían por agua y alimentos en la posta propiedad de José Bandini -yerno del Capitán Arguello-, quien a su vez es uno de los más reconocidos fundadores de Tijuana

Esa posta funcionaba en el Rancho Tía Juana que era también puerta de comunicación del tránsito normal de habitantes de ambos lados de la frontera en sus desplazamientos habituales. El descubrimiento de oro en 1870 en la región de Real del Castillo, fue de mucha importancia para el desarrollo de la zona ya que incrementó el tránsito de materiales, mercancías y trabajadores que concurrieron a la zona en busca de mejor fortuna.

En pocos años Real del Castillo ya no existía, como es normal en los pueblos mineros que frecuentemente son de efímera existencia, pero su auge fue importante para el crecimiento y consolidación urbana de las ciudades del norte de la Baja California, sobre todo de Tijuana que fue por donde el tráfico de todo tipo se realizó en forma más intensa.

El funcionamiento de la aduana en el Rancho de la Tía Juana establecida el 6 de agosto de 1874, también dió vida a la región y permitió, primero, la atención educativa, de los hijos de los empleados de la aduana y después la construcción de la primera escuela en 1882.

En 1900, según los censos de ese año, Tijuana era una pequeña villa, cabecera de la sección municipal del ayuntamiento de Ensenada, de tan solo 100 viviendas y 245 habitantes en la localidad y 353 en toda la sección municipal. A causa de su reducida población, la categoría de sección municipal, la alcanzó hasta 1888.

Así, la población de Tijuana tenía al inicio de esta centuria, en los primeros cinco años de este siglo, condiciones materiales muy modestas. Las construcciones en general, incluidas las casas, eran principalmente de madera, las calles de tierra apisonada y carecía de los más elementales servicios urbanos. Por su apariencia podía confundirse con el prototipo, popularmente difundido, de las poblaciones del lejano oeste de los Estados Unidos. Sus habitantes en su mayoría eran mestizos, aunque había también de raza blanca; la población indígena se encontraba ubicada en pequeños grupos en las afueras de la villa, aunque también en el valle, donde se dedicaban al pastoreo de ganado y al cultivo de legumbres que vendían en el mercado local.

Durante los primeros cuarenta años, el crecimiento se dio en torno a la zona que tradicionalmente se considera el centro de la ciudad de Tijuana, en terrenos aptos para el uso urbano y se extendió hacia las zonas contiguas, tendiendo siempre hacia el sureste, ya que hacia el norte y oeste las posibilidades de expansión se encontraban limitadas por la presencia de la línea internacional y el Océano Pacífico.

En las zonas más distantes de la ciudad -hacia el sureste-, se encontraban el rastro y el hipódromo; edificio este último que fue construido inicialmente en la cercanía de la línea internacional en 1916 y posteriormente en terrenos de Aguacaliente, en la década de los años veintes. Más allá del hipódromo se encontraban los terrenos baldíos que limitaban con la vecina localidad de La Mesa.

Otra de las colonias que se formó durante esa década, a finales de los veinte, fue la colonia Libertad zona que acogió principalmente a los mexicanos deportados de los Estados Unidos, precisamente durante las deportaciones que ocurrieron previas a la gran depresión de principios de los treinta.

Así pues, a principios de este siglo Tijuana era apenas una pequeña villa fronteriza, cuyo modo de vida se basaba principalmente en algunas actividades agrícolas, por ejemplo el cultivo de la vid y, como ya se mencionó, las actividades comerciales, de mantenimiento y administrativas propias de la frontera. Sin embargo, sus posibilidades de desarrollo estaban dadas por su ubicación geográfica estratégica y por las tendencias sociales y económicas de México y los Estados Unidos que dieron pauta para la futura dinámica migratoria entre los dos países.

De esta manera, en los primeros años de este siglo todo el estado de Baja California reunía apenas 7,600 habitantes y de ellos, no más de 500 habitaban en la sección municipal de Tijuana y tal vez alrededor de 280 en la localidad. Sin embargo, el crecimiento, debido principalmente a los flujos migratorios y a la presencia de la frontera, propiciaron un desarrollo

acelerado de la zona. En 1930 eran ya 48,327 habitantes en el estado de los cuales 11,271, es decir el 23.32% vivían en Tijuana.²

La migración ha sido sin duda uno de los factores principales de poblamiento no sólo de Tijuana sino del estado, por lo que ya al iniciar la década de los cuarentas Baja California contaba en números absolutos con 38 mil migrantes; es decir, más de la mitad de su población, 59.5%, no era nativa de la región.

Este fenómeno generado a lo largo del presente siglo puede ser mejor comprendido si se divide en tres etapas que han correspondido a momentos precisos de la historia de la ciudad, por lo cual se han clasificado en los siguientes tres periodos principales que a continuación se describen:

A) Las primeras cuatro décadas del siglo (1900 a 1940)

Fue hasta las primeras décadas de este siglo que la región sudoeste de los Estados Unidos con la que colinda en su sector norte más extremo el Estado de Baja California y, en particular, la Ciudad de Tijuana, se terminó de integrar plenamente a la economía norteamericana. El proceso en cuestión requirió de mano de obra barata y abundante, especialmente en las áreas agrícolas y para la construcción de las nuevas vías férreas, con ese fin se buscó entre los de migrantes de diferentes nacionalidades (asiáticos principalmente) encontrando el grupo idóneo entre los trabajadores provenientes de la frontera sur, mexicanos en su mayoría, centroamericanos y sudamericanos en menor número. Así se inició la contratación de trabajadores provenientes principalmente de la meseta central mexicana, ya desde entonces densamente poblada.

En los primeros años de este siglo, mientras en Estados Unidos se hacía cada vez más necesaria la presencia de mano de obra barata, en México los campesinos eran constantemente expulsados de sus tierras, ya sea por la incapacidad de hacerlas producir o por la presencia de

²Plan Municipal de desarrollo de Tijuana 1990-92

grandes latifundistas que se adueñaban de ellas bajo diversas circunstancias, situación que cobró mayor fuerza durante los últimos años del Porfiriato. En efecto, a partir de 1907, el cruce de trabajadores mexicanos hacia Estados Unidos se incrementó debido a un convenio firmado entre el Gobierno de Porfirio Díaz y el Presidente Estadounidense Taft, en el cual se establecía la posibilidad de exportar legalmente a trabajadores mexicanos que, en forma temporal, irían hacia Estados Unidos, para trabajar básicamente en actividades agrícolas, aunque en ocasiones fueron llevados también al sector industrial o utilizados en la construcción de vías para ferrocarriles.

En los años posteriores, la Revolución Mexicana se convirtió en una nueva causa de migración hacia el norte cuando el conflicto armado arrancó a los campesinos de sus tierras y los impulsó en forma masiva en busca de refugio y seguridad económica hacia el vecino país del norte. Durante ese período y debido a la carencia de mano de obra, los Estados Unidos recibieron con apertura a los migrantes mexicanos, lo que generó un creciente aumento de la población mexicana en diversas zonas del país vecino y por supuesto, en las regiones fronterizas mexicanas, entre ellas Tijuana.

Aún no terminaba el conflicto bélico en México cuando se generó una nueva causa de migración hacia el norte durante los años de la primera guerra mundial, debido a un incremento en Estados Unidos de la demanda de fuerza de trabajo para mover su estructura industrial en momentos en que buena parte de sus recursos humanos estaban ausentes. Esta situación continuó después, durante el período de la postguerra, cuando la readaptación económica a tiempos de paz hizo que la necesidad de trabajadores mexicanos se dejara sentir nuevamente con fuerza.

En este sentido se puede señalar que, en 1919, de los extranjeros que ingresaron legalmente a los Estados Unidos el 42.7% fueron mexicanos. Aunado a esto, un número impreciso de familias cruzaron la frontera en forma ilegal, de tal manera que durante 1921, año en que se registraron numerosas y grandes deportaciones, el gobierno mexicano tiene

registrados haber brindado auxilio a 50 mil, de los 400 mil nacionales, que solicitaban regresar al país. Puede añadirse al respecto, en base a números censales estadounidenses, que a principios de siglo (1900) los mexicanos que residían en Estados Unidos, eran en proporción al resto de la población un número reducido. En efecto, según el censo de población de los Estados Unidos, en 1900 el país contaba con 76 millones de habitantes, de los cuales 10 millones eran extranjeros, de éstos sólo 103 mil eran mexicanos residentes, es decir constituían el 1.3% de la población. Sin embargo debe recordarse que estas cifras se encuentran disminuidas, debido a la carencia de estudios estadísticos confiables sobre los migrantes ilegales. Incluso, de acuerdo a Patricia Morales³ los mexicanos que realmente residían en Estados Unidos incluyendo a los ilegales eran poco más del doble de la cantidad señalada por el censo de población de 1900.

Durante las últimas dos décadas de este período la población de la ciudad de Tijuana se desarrolló con una dinámica muy vigorosa; desde la década de los treinta tuvo una tasa de crecimiento anual de 7.0% que llevó a su población a pasar de 11,721 habitantes en 1930 a 21,977 en 1940. Esta cifra representó para Tijuana una participación en la población estatal del 27.85% mientras que en 1930 sólo significaba el 23.32%.

B) La Segunda Guerra Mundial y el período de la Postguerra:(1940-1964).

Este período se inició con un crecimiento poblacional sumamente dinámico, de hecho el más acelerado en este siglo pues en la década que va de 1940 a 1950 la ciudad pasó de tener una población de 21,977 a 65,363 habitantes, con una tasa de crecimiento anual de 11.2%. ¡Se triplicó la población en solo 10 años! y alcanzó una participación en la población estatal del 28.8%. Curiosamente esta etapa coincide con el inicio del programa de braceros en 1942 que

³Morales, Patricia. Indocumentados Mexicanos. Causas y Razones de la Migración Laboral. Enlace-Grijalbo. México. 1989.

propició que por la ciudad transitaran cientos de miles de personas en busca de mejor suerte en el mercado de trabajo de los E.U. o de regreso de él.

En la década siguiente la tasa de crecimiento disminuyó ligeramente al alcanzar de 1950 a 1960 un 9.7% anual, con una población al final de la década de 165,690 habitantes y una participación demográfica estatal del 31.85%. Al final de esta etapa, en la década de los sesentas, el crecimiento de la población empezó a ser más moderado, pues se redujo a 7.7% con lo cual la población en 1970 alcanzó 340,583 habitantes y una participación en el total estatal del 39.13%.

El período en estudio, 1940-1964, bajo una perspectiva mundial se establece a partir del inicio de la Segunda Guerra Mundial y más propiamente dicho, a partir de la inclusión de Estados Unidos en el conflicto bélico.

Lo que interesa en este apartado es señalar que en estos años, se dio en la Unión Americana, el desplazamiento de grandes contingentes de soldados que dejaron espacios vacíos en las fábricas y la agricultura. Simultáneamente se dio un incremento en el número de fábricas al establecerse una industria armamentista, que alimentaba las necesidades de la guerra.

La mano de obra norteamericana, a pesar de la incursión de la mujer como obrera, no era suficiente y nuevamente el gobierno volvió su mirada hacia su vecino del sur. Sin embargo en esta ocasión las relaciones entre ambos países no se encontraban en condiciones óptimas, las numerosas deportaciones de los años de la recesión, en los treinta, permanecían en la memoria del gobierno mexicano que, por su parte, no deseaba otra experiencia similar.

Para salvar ese obstáculo, el gobierno estadounidense firmó el 4 de agosto de 1942, el primer convenio que autorizó un programa de braceros. Convenios similares se firmaron, aún terminada la guerra en 1945 y durante 22 años más, hasta 1964.⁴

⁴Morales, Patricia. Op.cit. pp.205-208.

Debido a la importancia que para el desarrollo de las ciudades fronterizas ha tenido la migración y considerando el volumen de los movimientos migratorios que propiciaron los convenios de braceros, es conveniente revisar, la secuencia histórica de los convenios de braceros.⁵

Así pues, las características de la migración durante este segundo período fueron:

Reclutamiento (esta vez oficial) de los trabajadores mexicanos.

Deportaciones para regular la mano de obra necesaria.

Clandestinidad de los migrantes (a pesar de los convenios)

Mismas entidades de destino de los emigrantes (suroeste), principalmente Texas y California.

Los sectores donde se ocupó básicamente a los trabajadores fueron agricultura y servicios y por algunos años, los ferrocarriles.

Durante los 22 años de vigencia de los convenios, estos fueron continuamente violados por las autoridades norteamericanas. Efectivamente, mientras más aumentaba el número de trabajadores que ingresaban a Estados Unidos, también iban en aumento las deportaciones. En 1954, estando vigente el convenio entre los dos gobiernos, se estableció la tasa más alta de aprehensiones y deportaciones que habría de darse en esos años. El fenómeno migratorio, en resumen, se caracterizó durante el período de la Segunda Guerra Mundial y la posguerra por:

a) Un reclutamiento oficial y regulado de los trabajadores mexicanos para cubrir las necesidades de mano de obra del sistema estadounidense;

b) La existencia de deportaciones continuas, cuyo fin declarado era evitar la proliferación de los emigrantes ilegales, pero cuyo fin real era, en combinación con la política migratoria general de ese tiempo, regular estrictamente la entrada de mano de obra y

⁵Ver en Anexo Estadístico cuadro 1: "Cronología de Convenios sobre braceros..".

c) mantener en la clandestinidad a una determinada cantidad de migrantes a pesar de la existencia de los convenios. Los estados americanos más beneficiados con la migración de trabajadores mexicanos durante esta etapa fueron, como se dijo anteriormente, Texas y California y los ocuparon principalmente en actividades relacionadas a la agricultura, la prestación de servicios y, durante algunos años, a la construcción de vías para los ferrocarriles.

B.1) Tijuana durante este período

Como ya se ha anotado párrafos arriba, la vida misma de Tijuana ha dependido y ha estado en constante relación con lo que sucede en los Estados Unidos y en este sentido, el período comprendido durante la Segunda Guerra Mundial y la posguerra no fue la excepción. Si ya de suyo todo nuestro país, al margen de su neutralidad o no, se encontraba inmiscuído en el proceso de la guerra, Tijuana, ciudad fronteriza no permanecería al margen. De esta forma y a causa de la guerra, se modernizó la economía y se desarrollaron los primeros fraccionamientos periféricos, así como una infraestructura urbana y sistemas de transporte, locales y foráneos.⁶ Esta situación, entre otras razones estaba generada por los crecientes flujos migratorios y la diversificación de las actividades productivas y del sector industrial local.

C) De 1964 a la fecha.

A partir de 1964 terminaron los convenios de braceros y dejó de existir regulación alguna que controlara el flujo de los trabajadores migrantes de México hacia Estados Unidos. Los trabajadores mexicanos continuaron emigrando aún sin documentos, distinguiéndose precisamente por ser "indocumentados". A pesar de esto el fenómeno persiste porque así conviene a la economía estadounidense.

⁶Ranfla González, Arturo et al. Expansión Física y Desarrollo Urbano de Tijuana. 1900-1984. En Historia de Tijuana. Op.cit. p.329.

Lo anterior ha permitido que el fenómeno migratorio siga impulsando el desarrollo demográfico de la ciudad de Tijuana, que pasó de 340,583 habitantes y una participación en el total estatal del 39.13% en 1970 a 461,257 en 1980, cuando representó el 39.16% de la población estatal, con una tasa de crecimiento para la década del 3% anual. Esta reducción relativa en el ritmo de crecimiento de la población de Tijuana estuvo determinada, fundamentalmente, por la mejoría en las condiciones de vida en el país, elemento que, como se dijo en el capítulo anterior, está relacionado con los niveles de migración interna y que repercutió en la década de los setentas en una reducción en la tasa de crecimiento de la ciudad de Tijuana.

En la década de los ochenta la situación económica empeoró nuevamente después de la devaluación de 1976 y de la crisis de 1982 por lo que la migración se incrementó de nuevo y con ella el crecimiento demográfico de la localidad que llegó, de acuerdo a estimaciones del Consejo Estatal de Población, CONEPO, en 1988 a 746,647 habitantes y una participación en la población estatal del 43.71%, con una tasa de crecimiento en los 8 años en cuestión de 6.1% anual.

De acuerdo a CONEPO que elabora una encuesta continua de población en el estado, Tijuana rebasó, como se expone en la gráfica 1, el 50% del total estatal en el año de 1991 cuando estimó que tuvo 946,187 habitantes y que llegará en 1995 a un total de 1,130,116 pobladores:

Gráfica núm. 1.**Tijuana. Población total y tasas de Crecimiento.
1930-95**

| Años | Absolutos | Relativo al Estado | % |
|-------------|------------------|---------------------------|----------|
| 1930 | 11,271 | 23.22 | 7.0 |
| 1940 | 21,977 | 27.85 | 11.2 |
| 1950 | 65,364 | 28.80 | 9.7 |
| 1960 | 165,690 | 31.85 | 7.7 |
| 1970 | 340,583 | 39.13 | 3.0 |
| 1980 | 461,257 | 39.16 | 6.1 |
| 1988 | 746,647 | 43.71 | -- |
| 1990* | 840,516 | 49.21 | -- |
| 1991 | 891,788 | 52.21 | -- |
| 1992 | 946,187 | 55.39 | -- |
| 1993 | 1,003,904 | 58.77 | -- |
| 1994 | 1,065,142 | 62.36 | -- |
| 1995 | 1,130,116 | 66.16 | -- |

FUENTE: CONEPO, Encuesta Continua de Población.**Se utilizó esta fuente en vez de los censos para poder tener una serie histórica mas extensa del período.*

De esta manera, queda demostrado que el análisis del fenómeno migratorio es fundamental para entender las condiciones de vida de las ciudades fronterizas de México, en particular de la ciudad de Tijuana que está tan relacionada con el modo de vida y las necesidades económicas del estado de California.

Por eso se continuará analizando lo que sucedió a partir de que se suspendió el convenio de braceros en 1964, porque la migración no se acabó por esa causa, sólo tomó nuevas características a causa de la interrupción de los tratados. En efecto, La nueva condición de indocumentados de los trabajadores mexicanos, los colocó en una situación de ilegalidad que al mismo tiempo que los dejó desprotegidos ante los abusos en el área laboral, los hace más atractivos a los ojos de sus empleadores, pues los migrantes se ven obligados a cobrar salarios menores, sin el amparo de ley alguna; más baratos que nunca y ahora, totalmente desprotegidos. La mano de obra mexicana continúa siendo abundante y además, convenientemente ilegal.

En este tercer período sigue siendo factor decisivo para la constante migración de trabajadores hacia el país del norte, la necesidad del sistema económico norteamericano por contratar precisamente este tipo de trabajadores. De no ser así, el flujo habría disminuido, pues no hubieran encontrado ocupación, sin embargo, de acuerdo a estadísticas censales estadounidenses, 75 de cada 100 inmigrantes indocumentados conseguían y consiguen empleo, antes y ahora, en los Estados Unidos.

Entre los años de 1940 a 1980 la frontera de Baja California fue una de las zonas más importantes en la recepción de migración interna. Fueron varios los factores que se dieron para que se produjera ese crecimiento: la gran demanda de mano de obra por parte de Estados Unidos; la demanda de fuerza de trabajo de la propia Baja California; la abundante oferta de mano de obra por parte de México, combinada con un bajo crecimiento que hacía imposible la absorción de la fuerza de trabajo disponible y; la política de migración estadounidense de absorción y expulsión de trabajadores mexicanos.

Otro elemento fue la implantación por parte de México y Estados Unidos del programa de braceros a principios de la década de los cuarenta, así como el desarrollo de la industria maquiladora en la región y el Programa de Industrialización Fronteriza de los años sesenta. Estas medidas se combinaron para crear las condiciones necesarias para la acumulación

capitalista en la región bajacaliforniana. Tijuana, al igual que el resto del estado se benefició de la situación antes descrita y experimentó uno de los crecimientos mas rápidos de su población en el período en cuestión y es una de las pocas ciudades del país que siendo una pequeña localidad apenas existente a principios de siglo, se ha convertido antes del año 2 mil en un gran polo de desarrollo económico y de población.

Asímismo, el programa de maquiladoras ha encontrado un campo propicio en Tijuana, debido, también en este caso, a la cercanía con los Estados Unidos y a la abundancia de mano de obra disponible. Existen en la ciudad alrededor de 550 establecimientos de este tipo (maquiladoras) que dan empleo a poco más de 75 mil personas. Esta oferta de empleo adicional ha repercutido en el nivel de los salarios en la localidad y significado un atractivo de consideración para los emigrantes.

Este fenómeno económico, la creación de maquiladoras, empezó en 1965, con el Programa de Desarrollo Maquilador en el Estado. Más del 50% de las plantas que llegaron se instalaron en Tijuana. En 1970, se amplió el programa para la instalación de nuevas maquiladoras, esta vez a través de un fideicomiso formado con la participación de Nacional Financiera.

Por otra parte, en 1937 se decretó para las ciudades fronterizas el Régimen de Zona Libre, el cual vino a modificar en forma radical la dinámica de su economía. El decreto permitía la libre importación de una gran variedad de productos, entre los que se contó la maquinaria, aspecto que impulsó el posterior desarrollo industrial de la ciudad.

Esta forma especial de tratar el problema de la importación de productos fue durante años el motor del desarrollo fronterizo del cual se aprovechó la localidad para suplir el alejamiento de los principales centros productores de mercancías del país. En la zona libre se apoyaron los empresarios fronterizos y eso dió paso a una particular forma independiente de desarrollo regional que de alguna manera aisló todavía más a esta región, pero también permitió

un crecimiento económico muy dinámico y mejoró el nivel de vida de los pobladores de la ciudad.

Debido a los elementos enunciados, la migración proveniente del sur del país y de algunos países de Centro y Sudamérica no ha producido altas tasas de desempleo, pues la actividad económica ha sido tan dinámica que pese a la acelerada migración la oferta de empleo ha superado a la demanda, a tal grado que es común que muchas plantas industriales tengan avisos permanentes de oferta de empleo. Esta tendencia se ha revertido en los últimos tiempos debido a la recesión que afecta a los E.U., y sobre todo al vecino estado de California, pero sin llegar nunca a los alarmantes niveles de desempleo y estancamiento económico de otros estados del sur del país.

Al analizar las causas de ese rápido crecimiento económico y de población de Tijuana, Tito Alegría⁷, señala que existen para esto dos razones principales:

1.- Tijuana es uno de los lugares privilegiados para cruzar a los Estados Unidos ya que se sitúa en los límites del estado norteamericano de California, una de las entidades de Estados Unidos que es punto de destino de más migrantes de todo el mundo en lo general y de México en lo particular. Tijuana por su parte es la ciudad mexicana de retorno más utilizada por los migrantes que han cruzado a los Estados Unidos a través de México y que después regresan.

2.- El crecimiento económico que experimentó Tijuana en los ochenta ha influido para que ahora un porcentaje muy elevado de migrantes la tome como punto de destino final o inicial. Lo anterior ha provocado una gran presión sobre la infraestructura urbana disponible, así como en las disponibilidades de suelo urbano adecuado para uso habitacional.

⁷Alegría, Tito. Crecimiento y Estructura Urbana de la Ciudad de Tijuana. Situación actual y perspectivas. Cuaderno de trabajo. El Colegio de la Frontera Norte. Tijuana. En Prensa. 1990.

Este proceso acelerado de urbanización afecta otros aspectos importantes de la vida social y laboral de Tijuana como son la educación y la ocupación laboral de la población. En lo que respecta a educación, tan sólo por mencionar ese caso por el momento, la tasa de analfabetismo se ha reducido de 1970 a 1990, cuando la población analfabeta de 15 años y más representaba en aquel año el 12.7%, para reducirse a un 4.7% en la última década.

De aquéllos con alfabetización el 19.1% cuenta sólo con primaria completa y el 55.1% con instrucción postprimaria, lo que ha llevado al estado a colocarse en un tercer lugar en este rubro a nivel nacional, antecedido sólo por el Distrito Federal con el 64.6% y Nuevo León con el 57.1%, respectivamente.⁸ Como se verá más adelante este aspecto es importante destacarlo, dado que aquí también ha participado INFONAVIT, financiando la construcción de escuelas donde se han educado y se siguen educando los niños de Tijuana, Baja California y el país.

Por otra parte, a finales de 1986, el Congreso norteamericano aprobó la ley migratoria denominada "Simpson Rodino", cuyo principio se basa en sancionar, no sólo a los indocumentados que llegan a Estados Unidos, sino a los patrones residentes en Norteamérica que buscan y contratan la mano de obra indocumentada. Al mismo tiempo la ley ofrecía la oportunidad de legalizar la estancia de aquellas personas que cumplían con ciertos requisitos, entre ellos, haber trabajado 5 años en la Unión Americana.

Llegó a pensarse que la entrada en vigor de la nueva ley marcaría el final de la época de entradas ilegales, abusos laborales y deportaciones masivas, para dar paso a una nueva etapa de relaciones entre los trabajadores de origen mexicano y el gobierno de Estados Unidos, pero no fue así. La Simpson-Rodino, si bien normalizó la situación legal de miles (tal vez millones) de personas que durante años habían vivido como indocumentados, no detuvo, como se esperaba, los flujos migratorios, ni las contrataciones de mano de obra indocumentada.

⁸Censos Generales de Población y Vivienda, 1970, 1990.
INEGI.

La inmigración legal e ilegal en los Estados Unidos representa alrededor del 40% del incremento anual de su población y los mexicanos contribuyen a ella con aproximadamente el 50%. Sin embargo, la gran mayoría de estos últimos vuelve a su país de origen pues, de acuerdo a cifras oficiales de los E.U., después de una estancia de 7 años, solamente el 5% de los mexicanos se naturaliza. Curiosamente, investigando el mismo indicador en Canadá, el otro vecino continental fronterizo de los E.U. se encuentra que únicamente poco más del 3% de los canadienses se naturalizan después del mismo lapso de tiempo.

c)1. Tijuana: Antecedentes del periodo actual.

Durante el período comprendido entre 1900 y el final de la época de los cuarenta (postguerra), el crecimiento físico del área urbana de Tijuana se dio alrededor del centro tradicional de la ciudad. La expansión se inclinó hacia las zonas contiguas de fácil adecuación para usos urbanos.

Cuando las condiciones marcadas por las limitaciones geográficas impidieron el desarrollo habitacional en la antigua traza urbana, los nuevos pobladores formaron a finales de la década de los veinte nuevas colonias, entre las que destacó la Colonia Libertad que, como se mencionó anteriormente, acogió a los mexicanos expulsados de los Estados Unidos en las grandes deportaciones que se realizaron en los años previos a la gran depresión económica de principios de la década de los treinta.

Al contrario de lo acontecido durante el período anterior, 1900-1950 cuando el crecimiento de la ciudad se realizó en áreas aptas para el desarrollo urbano, en los años posteriores a la posguerra (principios de los cincuenta) y hasta la década de los setenta, debido a un importante crecimiento de la población en Tijuana, se observó una tendencia de expansión hacia áreas no aptas y no acondicionadas, debido a la abrupta topografía de la zona. Lo anterior trajo consigo dificultades para el acceso, tanto de personas como de servicios urbanos, a los asentamientos ubicados en las pendientes de los cerros y los cañones naturales. Como ejemplo de estos asentamientos se tiene la zona de Otay, la colonia Cacho, la Chapultepec, la Aviación

y la Ruiz Cortínez. La Zona del Río, orgullo de la ciudad, se desarrolló, precisamente, a finales de los setenta e inició un constante proceso de urbanización que continúa a la fecha.

El factor de crecimiento demográfico aunado a la difícil situación topográfica de la ciudad, propició conflictos en la tenencia del suelo y carencia de servicios públicos, dos problemas que han acumulado un rezago múltiple en el desarrollo urbano de Tijuana, y cuya solución, aun hoy en día, se considera como primordial en las agendas gubernamentales.

Debido a que experimentó tasas de crecimiento demográfico muy superiores a las nacionales, en 1960 Tijuana ya ocupaba el lugar número 11 entre las ciudades más grandes del país cuando la localidad alcanzó, de acuerdo a cifras censales, una población de 152,374 habitantes. Para 1970 esta cifra se incrementó en 2.1 veces, para llegar a 327,400 habitantes. Lo anterior se debió a una muy alta tasa de crecimiento poblacional intercensal que fue de 8.1% anual entre 1960 y 1970. A nivel nacional este indicador fue sólo de 3.7%. Entre 1970 y 1980, como ya se dijo, este ritmo de crecimiento disminuyó en forma notable y por esta causa, en 1980, Tijuana sólo alcanzó una población de 429,500 habitantes. Un crecimiento anual de solo 2.6%, menor que el del resto del país.

A partir de la década de 1980 el panorama demográfico de Tijuana tiene elementos que hacen difícil su estudio porque hay aspectos cuestionables en los documentos fuente más importantes de que se dispone: los Censos Generales de Población y Vivienda de 1990. En efecto, en este punto se tiene uno de los aspectos más oscuros en la información demográfica de la ciudad. Lo anterior salió a la luz porque, según una encuesta de El Colegio de la Frontera (COLEF), en 1987 la ciudad tenía una mayor población (876 mil) que la reportada en los censos de 1990⁹, (747,381 y 698,752 para el municipio y la localidad, respectivamente) según los datos del INEGI para esa fecha.

⁹Según CONEPO la población de Tijuana en 1988 fue de 746,647 habitantes, cifra también mayor que las censales para 1990.

Considerando que el Colegio de la Frontera es una institución respetable y prestigiada en cuanto a la calidad de los trabajos que realiza, la explicación oficial que se dio al respecto, es poco satisfactoria y consiste en que la diferencia en las cifras se dio por las diferentes fuentes utilizadas ya que no es lo mismo un censo que una encuesta. Esta afirmación aunque no deja de tener elementos que son ciertos provocó, en su momento, una discusión muy fuerte a nivel nacional ampliamente cubierta por los medios informativos.

Aún y cuando la falta de congruencia entre las cifras del COLEF y el INEGI puede explicarse simplemente por causales relacionadas con la ineficiencia en el manejo de las cifras, se ha especulado que el origen del problema es político y tiene que ver con la distribución y número de distritos electorales en poder de la oposición en Baja California.

A este respecto vale la pena recordar que hace ya tiempo en Baja California ha habido resultados electorales adversos al partido oficial (PRI) y en 1989, incluso la gubernatura pasó a manos de la oposición. Por lo tanto, puede ser creíble el interés por limitar abiertamente por medios estadísticos el crecimiento poblacional de la entidad, y en particular de Tijuana donde el PRI no ganó un solo distrito, para no compartir, sobre todo con el PAN, mas curules de las necesarias.

Durante la década de los setenta la ciudad no experimentó altas tasas de crecimiento, principalmente porque el alza de los salarios en el país permitió que las corrientes migratorias se atenuaran.

Al establecerse INFONAVIT a nivel nacional, Tijuana había acumulado un rezago urbano y habitacional de los más altos del país. Como ejemplo de lo anterior puede mencionarse que en lo que hoy es la exclusiva Zona del Río, se encontraba la famosa "Cartolandia", conglomerado habitacional carente de los más elementales servicios urbanos y donde los índices de hacinamiento, delincuencia, y patología social habían alcanzado límites realmente insostenibles.

Afortunadamente, como antes se dijo, los niveles de migración durante ese período se habían atenuado bastante, debido fundamentalmente a la mejoría experimentada por la actividad económica y el nivel de ingreso y de empleo de la población mexicana durante los sexenios de los presidentes Gustavo Díaz Ordáz y Luis Echeverría, a finales del período que se ha denominado del Desarrollo Estabilizador.

Por otra parte, la evolución social y económica de Tijuana, ha sido cuantitativa y cualitativa, como podemos observar en la gráfica número 2, que se expone a continuación:

Gráfica 2

COMPOSICIÓN DE LA FUERZA LABORAL DE ACUERDO AL SECTOR DE ACTIVIDAD Y AL GÉNERO¹⁰:

| Sector de Actividad | 1970 | | 1990 | |
|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | H | M | H | M |
| Agricultura | 12.0 | 3.8 | 2.1 | 0.3 |
| Industria | 33.5 | 28.8 | 40.2 | 38.0 |
| Comercio | 19.1 | 17.0 | 18.6 | 19.3 |
| Servicios | 35.4 | 50.5 | 39.0 | 42.3 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

fuentes: Censos de Población y Vivienda para 1970 y 1990. INEGI

La estructura ocupacional de la localidad ha cambiado a través de los años, sobre todo en la década de los ochenta y de ser una localidad dedicada casi exclusivamente a los servicios turísticos, Tijuana cambió el enfoque de su economía y, hoy, tiene una estructura económica ampliamente diversificada, donde la industria ocupa un lugar muy destacado tanto por el valor y volumen de su producción como por la generación de empleo.

¹⁰ IX y XI Censos Generales de Población y Vivienda, INEGI. 1970 y 1990., y Canale, Alejandro. Population Structure and Trends in Tijuana. En San Diego-Tijuana in Transition. A REGIONAL ANALISIS. Edited by Norris, C. Clement and Eduardo Zepeda Miramontes. Institute for Regional Studies of the Californias. San Diego State University. San Diego, Ca. 1993. p. 72.

En Baja California, la población ocupada para 1990 llegó a 245,731 personas y su distribución laboral fue como sigue: empleado u obrero, 70.5%; jornalero o peón, 10.7%; trabajador por su cuenta, 14.9%; patrón o empresario, 4.0%; trabajador en negocios familiares sin remuneración, 0.5%; no especificado, 2.9%

De esta población ocupada el 10.4% se desenvuelve en el sector primario; el 31.7% en el secundario y el 54.0% en el terciario.

A la vez, su nivel de ingreso se distribuye como sigue: no recibe ingreso, 1.3%; menos de un salario mínimo, 8.1%; de 1 a 2 salarios mínimos, 30.5%; más de 2 y menos de 3 salarios mínimos, 25%; de 3 a 5 salarios mínimos, 16.4%; más de 5 salarios mínimos, 13.9%; no especificados, 4.7%.¹¹ Aquí vale la pena comentar que, según la fuente consultada y en lo que concierne a la proporción de la población que percibe más de cinco salarios mínimos por entidad federativa para 1990, la que habita Baja California supera casi con el doble la media nacional que se encuentra en el 7.6%. Esto sin embargo, no nos debe de llevar a hacer cuentas alegres ya que quienes perciben hasta dos salarios mínimos, incluyendo aquellos que no tienen percepción, representan el 39.9% de la Población Económicamente Activa.¹²

De 1960 a 1990, tanto la Población Económicamente Activa como los porcentajes de ocupación han aumentado. En 1990 la PEA representó el 44.82% de la población, lo que ha propiciado, entre otras cosas, no sólo la demanda y satisfacción de servicios generales, sino también la satisfacción de las necesidades de vivienda de esta creciente y diversificada población.

¹¹ INEGI. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.

¹² Valencia Ramos, Arturo. Ponencia citada.

CAPITULO II.

EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN LA LOCALIDAD.

SITUACIÓN GENERAL ACTUAL.

A lo largo del capítulo primero se ha mostrado la importancia que han tenido para Tijuana los flujos migratorios que van de los estados del centro y sur del país, hacia las ciudades de Estados Unidos. Al ser paso obligado para miles de personas, Tijuana pasó de ser una ciudad pequeña y relativamente autosuficiente a una urbe con un crecimiento desmedido que no ha permitido a las autoridades avanzar en la instalación de servicios urbanos y en la elaboración de planes y programas, que crezcan al mismo ritmo que la ciudad.

En este capítulo se pretende exponer las principales características que el problema de la vivienda tiene en la actualidad en la localidad.

A principios de la década de los ochenta Baja California contaba con 1'177,886 habitantes, de los cuales 639,898 correspondían al municipio de Tijuana. Ya en ese año se consideraba que la población flotante podía elevar a 800 mil el número de pobladores de la ciudad. De acuerdo al censo de 1990, Baja California contaba ese año con 1'660,000 habitantes, de los cuales 747,381 vivían en el municipio y 698,752 en la localidad de Tijuana. Por su parte, las viviendas particulares, de acuerdo a la misma fuente, alcanzaban 166,124 en el municipio y 155,710 en la localidad.

Del total anterior, como ya se explicó en la introducción, una gran mayoría de las viviendas de Tijuana, aproximadamente 95 mil, tienen problemas por la calidad de los materiales con que fueron construidas o por el tipo de tenencia que ostentan sus propietarios.

En realidad las cifras son difíciles de ponderar porque algunas de las viviendas irregulares en su tenencia, tienen en cambio condiciones de calidad constructiva aceptables, pero lo mismo sucede aunque en sentido inverso cuando se estudian las habitaciones que son

regulares en su tenencia y convenientes por los materiales utilizados en su construcción, pues pudieran estar muy descuidadas o ser muy pequeñas o muy viejas.

No obstante, utilizando un criterio de clasificación basado en la tenencia de la vivienda y en los materiales que usaron sus constructores pueden aproximarse cifras para conocer la realidad de la situación de la vivienda en la ciudad. De acuerdo a un estudio que realizó el INFONAVIT en 1992 para presentarlo en una conferencia en el Colegio de La Frontera, denominado "El Problema de la Vivienda en Tijuana", se afirma que las viviendas que en la ciudad reunían las condiciones óptimas en 1990 eran tan solo 60 mil de las 155.7 mil que aproximadamente tenía la localidad ese año.

Aunque los estudios para determinar las carencias habitacionales en cualquier lugar (deficit de vivienda) pueden ser sumamente subjetivos porque permiten llevar a los resultados un alto margen de interpretación particular, de todas formas las cifras anteriores son tan contundentes que exponen una realidad lacerante que debe ser atendida con celeridad pues el volumen de migrantes que recibe la ciudad sigue en aumento a medida que pasa el tiempo, y lo hará con mayor velocidad ahora que la crisis económica es más intensa.

La solución de la problemática descrita se dificulta no sólo por su volumen sino por la carencia de cifras confiables en el área demográfica y de vivienda. La falta de consistencia de las cifras censales, por lo que se refiere a la ciudad de Tijuana se pone de manifiesto cuando se analizan las cifras dadas a conocer por las dependencias prestadoras de servicios públicos en la localidad. En 1990 la Compañía de Gas de Tijuana estableció que abastecía a 150 mil hogares; para la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana (CESPT), había en ese año aproximadamente 115 mil 627 conexiones de agua para uso doméstico con una tasa de crecimiento del 10% anual. Por su parte la Comisión Federal de Electricidad (CFE) hizo una estimación de 184,289 usuarios particulares con registro y residencia definida, más un crecimiento del 10% anual.

En cuanto al servicio telefónico existían en 1990 alrededor de 175 mil contratos particulares registrados. Cabe hacer notar que si a la información de la CFE, la CESPT y la gasera, se le aplica un promedio de 6 miembros por familia se verá que la población de Tijuana rebasaba sobradamente las cifras censales, a pesar de que se sabe que un alto porcentaje de la ciudad carece de abastecimiento de agua y de fluido eléctrico, sin mencionar el servicio telefónico y de gas por contrato.

Es necesario repetir en este punto que los datos arrojados por el censo de población de 1990 han generado una serie de controversias difundidas ampliamente por los medios de comunicación regionales. Estudios posteriores realizados por otros organismos han arrojado números superiores al millón de habitantes para 1990 en el municipio de Tijuana, más una cantidad importante de población flotante que es difícil cuantificar.

Por Población Flotante, debe entenderse a la población que llega temporalmente a la ciudad, la mayoría con el fin de cruzar la frontera, y llegan a permanecer por lapsos que van desde una semana hasta un año. Las personas que llegan a la ciudad con fines turísticos también es contabilizada como población flotante y en esta ciudad, este tipo de visitantes, frecuentemente tienen un peso de consideración.

El Colegio de la Frontera Norte, calculó en un estudio de población realizado en 1987, que en Tijuana habitaban, en ese año, 876 mil personas. Esto es, alrededor de 100 mil personas más que en el censo de 1990 y con tres años de anticipación. No obstante para fines de este estudio, se consideran básicamente las cifras contenidas en el censo de población de 1990, debido a que resulta una fuente accesible, respaldada oficialmente y con mayor cobertura y variedad de informativa.

Anualmente a la ciudad de Tijuana arriban, aunque no siempre se quedan permanentemente, 65 mil personas y, esta situación, ha creado una desordenada expansión urbana, y una ocupación de terrenos, por parte de la población recién llegada, que aún no están debidamente legalizados o están en áreas de difícil y costosa adecuación.

Además, se ha dado un proceso de acaparamiento de superficies aptas para el uso urbano, dando lugar al surgimiento de empresas inmobiliarias dedicadas a la compra y venta de terreno que provocan, de esta manera, una especulación con el uso del suelo en ciertas zonas de la ciudad, que lleva a la población de escasos recursos a ubicarse, legal o ilegalmente, en lugares no adecuados para su utilización habitacional.

La población que emigra a Tijuana, ya sea en tránsito, con el objetivo de cruzar a los Estados Unidos o bien para quedarse en la ciudad, no sólo incrementa la demanda de servicios, sino también la demanda por un lugar donde habitar.

De tal manera, la vivienda de una proporción muy alta de los migrantes adquiere, en un primer momento, más bien las características de un refugio temporal con condiciones mínimas para la conformación de una familia, que las de una vivienda cómoda y suficiente.

En este punto es conveniente señalar que, para fines de este documento, se considerará a la migración como un elemento de crecimiento poblacional y a la vez, como un factor dual de presión hacia las instancias gubernamentales: de demanda de suelo, en primera instancia y posteriormente de vivienda; es decir: se revisará cuál ha sido el impacto de la migración en la problemática habitacional de la ciudad de Tijuana.

A este respecto se puede mencionar que el Consejo Nacional de Población ha informado que el estado de Baja California tuvo un saldo neto migratorio positivo de 139 mil personas entre 1960 y 1970, y que en 1970 en la ciudad de Tijuana la mitad de su población había nacido fuera de ella. Sólo para atender esta demanda habitacional adicional, la ciudad debió haber provisto con 24 823 nuevas viviendas a estos recién llegados en ese decenio, suponiendo un promedio de 5.6 habitantes por familia (vivienda) que en ese tiempo era, aproximadamente, el promedio nacional.

Uno de los problemas históricos fundamentales que la ciudad de Tijuana ha debido enfrentar ha sido la excesiva concentración del suelo en muy pocas manos. Este problema tiene su origen en el siglo pasado cuando se hicieron exageradas dotaciones de terrenos a un pequeño

grupo de colonos, que eran con frecuencia descendientes de los soldados españoles que acompañaron a los misioneros jesuitas en el siglo XVII, cuando establecieron las misiones del norte de Baja California.

Posteriormente los propietarios de estas tierras se unieron a través del matrimonio de sus descendientes y mantuvieron durante todo el siglo XIX la propiedad de la tierra en las mismas manos, con el consiguiente problema que eso causó a las posibilidades de desarrollo urbano del estado.

A la fecha, de acuerdo a fuentes gubernamentales, como la Dirección de Catastro Municipal, la propiedad de la tierra en la localidad sigue altamente concentrada en muy pocas manos, sobre todo aquella más susceptible de desarrollarse por su ubicación privilegiada. Esa es una de las razones que explica la falta de densidad urbana en la zonas más céntricas de la ciudad y el crecimiento desmedido en zonas periféricas con graves inconvenientes para su uso urbano.

De acuerdo a la opinión de los estudiosos del problema de la vivienda en la ciudad, entre ellos Tito Alegria, investigador del Colegio de la Frontera, la causa principal de que estas grandes extensiones de terreno se encuentre fuera de mercado y concentradas en pocas manos se debe en la mayoría de los casos a la especulación.

CAPITULO III.

LA CREACIÓN DE INFONAVIT Y SU REPERCUCION EN MÉXICO, BAJA CALIFORNIA Y TIJUANA.

La constitución de 1917 trataba extensamente el problema de la vivienda para las clases desprotegidas en el país. Preveía que todas las negociaciones tenían la obligación de proveer a sus trabajadores con habitaciones dignas y decorosas. Sin embargo esta disposición incluía únicamente a las negociaciones ubicadas fuera de las poblaciones, o dentro de ellas cuando ocuparan más de cien empleados asalariados.

Los patrones tenían la obligación de proporcionar habitación cómoda e higiénica, pudiendo incluso cobrar las respectivas rentas, siempre que no excedieran del medio por ciento mensual del valor catastral de las viviendas. Esta disposición, aunque idónea para su tiempo, en pocas ocasiones tuvo seguimiento, ya que constituía para la mayor parte de las empresas una grave carga económica, que en pocas ocasiones podían afrontar en forma individual. Analizada esta problemática, se ofrecieron otras opciones, por ejemplo, los trabajadores que no recibiesen habitación por parte de la empresa, tendrían derecho a percibir una compensación mensual para sufragar el gasto de vivienda.

Con el desarrollo industrial y comercial post-revolucionario que vivió México como parte de su crecimiento natural, esta disposición presento un segundo inconveniente, la existencia de muchos trabajadores que no estaban contemplados porque las empresas no reunían las características establecidas como necesarias en el Artículo 123 constitucional, para contraer la obligación de proporcionar habitación. Los sectores laborales solicitaron entonces que se hiciera una revisión a la ley, para lograr no sólo que esta fuera realmente aplicable, sino que ampliara la cobertura hacia un número mayor de trabajadores. El crecimiento del país exigía un esfuerzo conjunto de autoridades e iniciativa privada en beneficio de la clase

trabajadora, que se tradujo en la creación en 1972 de un fondo que se denominaría Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores: INFONAVIT.

Durante los principios de la década de los setenta, varios movimientos obreros y las condiciones político-sociales crearon un clima en el que se hacía necesario revisar la factibilidad de la reglamentación en el caso de diversas prestaciones. La clase trabajadora mexicana demandaba mayores grados de efectividad en el cumplimiento de leyes que les permitieran cada vez mejores niveles de vida y una participación más equilibrada en el desarrollo político de la sociedad mexicana.

Como parte de la respuesta del Gobierno Federal, se hizo una revisión a las leyes que establecían la obligación de los patrones de otorgar vivienda a sus trabajadores. Se aprueban entonces, reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Trabajo, con el fin de acercar la legislación a las nuevas condiciones de la sociedad mexicana.

Siendo Presidente de la República el licenciado Luis Echeverría Álvarez, se presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma de Ley que para efectos de este trabajo nos interesa por ser el antecedente inmediato de la creación de INFONAVIT.

El 14 de febrero de 1972 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la fracción XII del apartado A del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la cual se establece que todas las empresas del país están obligadas a proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores, de acuerdo a las disposiciones de la ley reglamentaria.

Esta reforma estableció por primera vez, la creación de un fondo nacional de la vivienda, el cual funcionaría con depósitos que harían las empresas particulares en favor de sus trabajadores, para establecer sistemas de financiamiento que les permitieran adquirir en propiedad sus viviendas.

Se contempló además como parte de esta obligación, la instalación de otros servicios complementarios como lo son: centros educativos y recreativos, enfermerías, mercados, oficinas de servicios municipales. Esto en los casos de que la comunidad excediera de 200 habitantes, o el centro de trabajo se encontrara situado fuera de las poblaciones.

Simultánea a la modificación en la Constitución, el Congreso de la Unión aprobó reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo en su Título Cuarto, Capítulo Tercero, Artículos 97 y 110. Ambas reformas modificaron tanto la naturaleza de las obligaciones que los patrones tenían ante sus trabajadores en materia de vivienda, como el número de trabajadores que tenían acceso a esta prestación. Fue a partir de esa modificación que se estableció como obligación de los patrones contribuir económicamente al recién creado Fondo Nacional de la Vivienda.

Por su parte los trabajadores contarían, de acuerdo a las nuevas disposiciones, con una aportación fija y permanente que harían las empresas a su favor y acceso a créditos para la adquisición de vivienda propia.

En base a lo anterior, y como todos sabemos, el INFONAVIT puede definirse como un organismo público de vivienda, creado en abril de 1972 a iniciativa del Poder Ejecutivo Federal. Este Instituto, tiene como objetivo, otorgar créditos a los trabajadores para que puedan adquirir en propiedad una vivienda, construir, mejorar o ampliar la propia o bien saldar deudas contraídas con anterioridad. También financia y promueve la construcción de viviendas que serán adquiridas por el trabajador.

Las disposiciones legales, antes expuestas, obligan a todos los patrones a inscribir y aportar las cuotas correspondientes de cada uno de sus trabajadores; entendiéndose por éste, a aquel individuo que preste a otra persona, física o moral, un trabajo personal subordinado y que mantenga una relación contractual con una empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otro tipo. Quedan fuera de este grupo, los que prestan sus servicios al gobierno, los deportistas profesionales, los trabajadores domésticos y los que trabajan por su cuenta.

Desde su creación y hasta el cierre de 1993, el INFONAVIT, en todo el país, aprobó el financiamiento de 980,938 viviendas; inició la construcción de 980,007, terminó 972,424 y entregó 961,971 viviendas. Con respecto a los créditos otorgó 216,553 créditos en las líneas II a V; estos créditos se refieren: a) adquirir una vivienda a terceros, b) construir una vivienda, ampliar o mejorar su vivienda y c) pagar hipoteca o gravamen.

Así, los derechohabientes beneficiados con un crédito habitacional, a nivel nacional, alcanzaron, acumulados hasta 1993, un total de 1,178,524 familias de trabajadores¹³. Esta última cifra se obtiene de sumar las viviendas entregadas con los créditos otorgados en las líneas II a V. De esta manera, estos créditos -líneas II a V- y las promociones de vivienda, colocaron al INFONAVIT como el principal organismo, en materia habitacional, ya que durante 1990 su inversión representó el 40 por ciento del total programado por el gobierno federal y la banca para el sector; el cual asciende a 8.1 billones de pesos¹⁴.

En el sexenio de 1989-1994, los programas y actividades de INFONAVIT, se formularon en base a las políticas y lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, en el cual se pretende cumplir los siguientes objetivos:

- a) cumplir con el precepto constitucional de que cada familia cuente con una vivienda digna
- b) convertir a la vivienda en un factor fundamental para el ordenamiento de los asentamientos humanos

¹³Ver cuadro núm. 2 en Anexo Estadístico: Avance en los programas de vivienda y créditos hasta 1993.

¹⁴ INFONAVIT, Programa de Labores y Financiamiento para 1991, p. 5

c) propiciar las condiciones para que la sociedad en su conjunto esté en posibilidad de edificar nuevas viviendas de acuerdo al crecimiento poblacional; mejorar el inventario de viviendas existente e iniciar el abatimiento del déficit acumulado y por último

d) aprovechar el efecto multiplicador que tiene la vivienda en la actividad económica, el cual se sabe que es de grandes proporciones.

Para cumplir con lo anteriormente planteado, el Instituto cuenta con las aportaciones patronales de las empresas sobre el 5 por ciento del salario del trabajador, las multas y los recargos; las aportaciones del Gobierno Federal, los rendimientos de las inversiones realizadas con recursos propios y la recuperación de los créditos otorgados. Las fuentes de financiamiento de INFONAVIT, a nivel nacional, ascendían a las siguientes cantidades, correspondientes al año de 1993:

Gráfica 3
INGRESOS DE INFONAVIT Y SU DESGLOSE PARA 1993

| CONCEPTOS | MILLONES DE NS | % |
|----------------------------------|-----------------------|--------------|
| *Aportaciones, multas y recargos | 5595.2 | 81.0 |
| *Recuperación de créditos | 1143.3 | 16.5 |
| *Productos financieros | 126.1 | 1.8 |
| *Otros | 41.6 | 0.6 |
| TOTAL | 6906.2 | 100.0 |

FUENTE: INFORME DE ACTIVIDADES, 1993, INFONAVIT.

Por lo que se refiere al Programa de Financiamiento para 1993, que fue vital para la consolidación del nuevo sistema de crédito, las cifras fueron como sigue:

El programa de financiamiento total fue de 6,354.8 millones de nuevos pesos, el 76.2 por ciento de las Erogaciones totales del Instituto, 7,024.9 millones de nuevos pesos, en 1993.

La inversión en línea I fue todavía, en 1993, la más importante a pesar de que sólo se usó para cerrar programas en rezago ya comprometidos en 1992 o antes. En efecto, la inversión en ese rubro alcanzó ese año la cantidad de 3,234.9 millones de nuevos pesos, mientras que lo invertido en líneas II a V fue de 3,038.8 millones de nuevos pesos, lo cual representó un 50.9 y un 47.8 por ciento respectivamente, del Programa de Financiamiento de INFONAVIT.

Por lo que respecta al otro gran compromiso del INFONAVIT, la devolución del fondo de ahorro, tanto del convencional como del SAR, el monto devuelto en 1993 fue de 241.1 millones de nuevos pesos, 3.4 por ciento de las erogaciones totales del Instituto, de los cuales 12.1 millones correspondieron al SAR.

En este lugar del trabajo es conveniente exponer, aunque sea de manera breve, la cobertura de los servicios que presta INFONAVIT a sus derechohabientes: el INFONAVIT tiene dos grandes áreas de servicios para sus afiliados. En la primera se encuentra el FONDO DE AHORRO, que es el servicio de depósito para ahorro que se presta a todos los trabajadores derechohabientes que aportan para este fin el 5% de su salario a una cuenta a su propio nombre. A este servicio tienen derecho todos los derechohabientes del INFONAVIT. Para ser derechohabiente del Instituto es necesario estar en el apartado A del artículo 123 Constitucional y tener una relación laboral contractual. Cuando se reúnen estas condiciones se genera, como se dijo anteriormente, con la aportación del 5%, una cuenta individualizada para cada trabajador que se podrá retirar, de acuerdo a la Ley original de INFONAVIT, cuando el derechohabiente tenga más de 50 años y deje de estar sujeto a una relación laboral permanente, se incapacite en forma total y permanente, se jubile o fallezca.

Con las recientes reformas (octubre de 1992) a la Ley de INFONAVIT las aportaciones de los trabajadores servirán para crear el Fondo de Retiro establecido en el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Este Fondo se integra con el 5% que se aporta a INFONAVIT, más el 2% que se aporta al IMSS.

Ahora bien, vale la pena hacer una aclaración respecto a la diferencia entre el SAR y el anterior Fondo de Ahorro que existía en INFONAVIT:

El SAR opera en todo el país a partir del segundo semestre de 1992 y el Fondo de Ahorro y Retiro que ahí se establece tiene características diferentes al que operó en el periodo comprendido entre mayo de 1972 y febrero de 1992. Para empezar, este nuevo instrumento financiero tiene una protección contra la inflación ya que pagará intereses a sus propietarios superiores en dos puntos a los incrementos oficiales de precios al consumidor. El anterior Fondo de Ahorro no incluía esta protección, lo cual minimizaba su función como instrumento de ahorro y respaldo para el retiro de los trabajadores, sobre todo en momentos de inflación acelerada.

El control administrativo de los fondos acumulados en el SAR también se maneja en forma diferente ya que parte de éste control, el individual contable lo lleva la Banca Comercial Nacional, para lo cual se han creado una serie de instrumentos financieros y sistemas de información a los derechohabientes (papelería especial, sistemas de pago y estados de cuenta, entre otros) que no se explicarán aquí porque salen del marco de interés de este documento pero que, en principio, permitirán que los trabajadores tengan información mas actualizada de los recursos que disponen en el SAR y que, incluso, puedan utilizarlos como medios de inversión financiera. El Fondo de Ahorro anterior y el SAR se manejarán en cuentas separadas y se entregará a sus beneficiarios en condiciones diferentes: distintas tasas de intereses y a diferentes edades de los mismos; sin mezclarse, pues las leyes en México no tienen una aplicación retroactiva y el SAR fue creado casi 20 años después que el Fondo de Ahorro inicial.

El otra área de servicios a los trabajadores es la que se refiere al otorgamiento de créditos y el financiamiento a las constructoras que participan en los programas constructivos a través de las promociones de vivienda o ahora, a través de los Paquetes de Vivienda o de las Subastas. En este caso los recursos de los trabajadores acumulados en el Fondo de Ahorro le

dan derecho a ser considerado para que se le otorgue un crédito para la compra de una vivienda con recursos del Instituto.

Anteriormente existía el derecho a que se le otorgara una vivienda financiada por INFONAVIT, pero ahora el Instituto ya no financiará vivienda directamente sino que sólo autorizará el financiamiento a los acreditados y los trabajadores con créditos deberán encontrar al vendedor de las viviendas nuevas o usadas que desean. De hecho, ya en 1993 se presenció un espectacular incremento en el otorgamiento de este tipo de créditos en vez de las típicas promociones de vivienda.¹⁵

Los paquetes de Vivienda y las Subastas, son la respuesta que INFONAVIT ha dado a la incapacidad que tiene el mercado inmobiliario convencional y de vivienda usada para dar satisfacción a la demanda adicional que generará el Instituto cuando sus programas de créditos para compra a terceros (Linea 2) se apliquen en toda su capacidad.

Así, durante 1993, el 76.2 por ciento del total de erogaciones se invirtieron en programas de vivienda y crédito, lo que significó una disminución de 11.4 por ciento respecto a 1991, cuando ese porcentaje fue de 87.6 por ciento; el 3.4 se destinó a entrega del fondo de ahorro de los trabajadores derechohabientes, el 6.2 a cubrir gastos administrativos y pago de pasivos y el 0.3 por ciento a inversiones, reservas y otros conceptos.

Por otra parte, la distribución de recursos financieros de INFONAVIT a las entidades federativas, se basa en los siguientes criterios: a) El monto de las aportaciones empresariales y su proporción respecto al total; b) El avance en los programas de vivienda en años anteriores; c) El grado de atención en relación a la demanda de vivienda; d) La cantidad de recursos

¹⁵ver en el anexo estadístico cuadro 3 con información del crecimiento reciente (1993-94) de los créditos ejercidos en las líneas de crédito II a V.

efectivamente ejercidos en cada uno de los estados; e) Las facilidades otorgadas por las autoridades para el desarrollo de los programas.

En base a lo anterior, en el caso del Distrito Federal, para 1993, las aportaciones registradas eran equivalentes al 40 por ciento respecto al total y sin embargo sólo se le autorizaron el 13.3 por ciento de las viviendas financiadas en las 5 líneas de créditos. El resto se distribuyó en las entidades federativas.

Las cantidades más altas, en las aportaciones patronales, se registraron en los estados fronterizos y en Jalisco y el Estado de México, después del Distrito Federal. También empezó a destacar la presencia de Guanajuato, Puebla y Veracruz, debido a que en estas regiones se concentran el mayor número de empresas registradas en el padrón de INFONAVIT.

Uno de los criterios fundamentales para determinar el número de créditos de vivienda asignados a los derechohabientes del INFONAVIT, como ya se mencionó, es el volumen de las aportaciones patronales que registra cada entidad federativa; por lo tanto, los créditos a ejercer en las líneas II a V, durante 1993, se destinaron de nuevo a aquellas regiones del país cuyas aportaciones empresariales eran más altas, es decir, los estados fronterizos, Nuevo León y México, con excepción de Jalisco y el Distrito Federal.

En el caso de Baja California que contribuye con el 2.1 por ciento del total de las aportaciones, pero recibe en contraparte un 5.8 por ciento del total de las viviendas autorizadas, también se está hablando de un caso excepcional. Las autorizaciones de financiamiento, no corresponden a las aportaciones que la Entidad hace al Instituto.

El INFONAVIT en Baja California hizo acto de presencia en 1972 y para 1973 empezó a operar en la ciudad de Tijuana con la edificación del conjunto habitacional Lomas del Porvenir con 1,142 viviendas y una inversión de \$ 144,889 mil pesos y una población beneficiada de 6,053 personas. Este conjunto habitacional formó parte de un Plan de Emergencia, que el Instituto llevó a cabo en ocho ciudades del País, entre ellas Tijuana, que

presentaban una grave problemática habitacional. Para 1976, este mismo predio habitacional, ya contaba con 2,212 viviendas y una población beneficiada de 11,725 personas.

Los requisitos que debía cumplir el derechohabiente hasta febrero de 1992 para la asignación de un crédito, eran determinados a partir del llenado de una solicitud, la cual se dividía en seis apartados que proporcionaban información referente al trabajador. Esta información se clasificaba en: a) identificación del trabajador; b) datos generales; c) datos de la empresa; d) sobre la vivienda que habita; e) datos socioeconómicos; f) y sobre el tipo de crédito que solicita.

La información en cada uno de estos apartados representaba un valor, que era determinado exclusivamente por INFONAVIT, que al ser sumados, indicaba el grado de necesidad de un crédito habitacional. Los aspectos que representaban un puntaje más alto eran: "número de dependientes", "características de la vivienda", y el "ingreso del trabajador".

Hoy el elemento fundamental para los que desean calificar para un crédito de INFONAVIT, es el salario del trabajador en combinación con su edad. En este momento, en el Estado de Baja California, este primer campo que se ha señalado puede representar hasta el 68 por ciento de los puntos que requiere un derechohabiente para calificar. El segundo elemento son las aportaciones que el trabajador ha hecho al SAR desde que este comenzó en 1992. El tercero es la antigüedad medida en bimestres que el derechohabiente tiene, tanto en el nuevo sistema del SAR, como en el antiguo fondo de ahorro.

Finalmente, los dependientes del trabajador se toman en cuenta para bonificar puntos a favor del trabajador: 10 por ciento por cada uno de ellos hasta llegar al 30 por ciento. Una nueva norma se aplica también hoy en día que premia el esfuerzo de los trabajadores que ya han comprado un terreno; a ellos se les bonifican 20% sobre la puntuación alcanzada y se les financia para que construyan en su propiedad. La misma bonificación del 20% se hace cuando el trabajador puede demostrar que renta una vivienda con opción a compra a través de un

documento formal, sólo que esta opción no es usual en Tijuana, donde ese tipo de contratos son raros.

Por lo que se refiere a la recuperación de los créditos, no hubo un cambio de fondo pues un crédito se terminaba y se termina de pagar, dependiendo del salario del acreditado porque su ingreso laboral determina el monto del pago mensual que entrega al INFONAVIT.

En efecto, las mensualidades o pagos al Instituto están en relación al salario del trabajador, mientras que el monto del adeudo esta indexado a los salarios mínimos, es decir, si éstos suben, también aumenta la deuda total en el mismo porcentaje. Si al cabo de 30 años el trabajador no ha terminado de pagar su crédito, el Instituto lo liquida y automáticamente le entrega las escrituras de su propiedad.

El INFONAVIT empezó a operar en la ciudad de Tijuana en 1973 y seis años después, en 1979, empezaron a incorporarse las centrales sindicales como la CTM, CROM Y CROC, que funcionaron como organismos promotores de vivienda entre sus agremiados. En el programa de 1979, la CROC, promocionó el predio habitacional Alba Roja II, con 137 viviendas, la CTM 200 en diferentes conjuntos habitacionales, la CROM 100 y los empresarios 124 para un total de 561 viviendas y 3086 personas como población beneficiada.¹⁶

Entre 1973 y 1979 el Instituto financio viviendas en Tijuana promoviendo en forma directa 3717 viviendas en diferentes conjuntos habitacionales, en un período denominado precisamente de "Promociones Directas". En este lapso el INFONAVIT se encargo directamente de todas las funciones de promotoría como podrían ser la asignación de acreditados, la determinación de la reserva territorial, la supervisión de las viviendas a construir, entre otras; con la excepción de las actividades constructivas.

¹⁶ Ver en Anexo Estadístico cuadro 4: créditos línea I en Tijuana, por promotor y programa, 1973-1992.

Dentro de la política interna de INFONAVIT en Tijuana, el papel de los líderes sindicales fue fundamental en lo que respecta a la distribución de las viviendas. A continuación se exponen algunos indicadores que dan idea de la influencia que este sector tuvo en la operación institucional:

Desde 1973 hasta el programa de 1992, el 48.4 por ciento del total de promociones habitacionales se destinó a las grandes organizaciones sindicales para que sus líderes asignaran las vivienda entre su base de trabajadora y sólo el 27.5 por ciento se entregó directamente a los trabajadores no sindicalizados mismos que fueron promocionados por los gremios empresariales.

Ese 48.4 por ciento correspondió únicamente a las tres centrales obreras más fuertes en Tijuana y probablemente en todo el país que son: CTM, CROC y CROM y no incluyó al resto de los sindicatos sobre todo a los denominados independientes, como son los bancarios, IMSS y telefonistas, los cuales obtuvieron sólo el 3.7 por ciento de las promociones financiadas por INFONAVIT:

Así, desde 1973 hasta 1994, en la ciudad de Tijuana, el INFONAVIT autorizó y entregó 18,377 viviendas de Línea I en 25 predios, correspondientes a los programas 1973-92, que en conjunto significaron el desarrollo de 333 hectáreas de superficie urbana distribuidas por toda la ciudad. La distribución de las viviendas entre las centrales obreras, fue de la siguiente manera: a la CTM le correspondió el 25.8 por ciento con respecto al total de viviendas autorizadas¹⁷, a la CROM el 12.4 por ciento y por último a la CROC el 10. por ciento.

Los porcentajes anteriores son todavía mayores si se considera únicamente el período 1979-1992 pues entre 1972 y 1979 el Instituto financió sólo promociones directas que no

¹⁷ Vivienda autorizada es la vivienda que el INFONAVIT, a través del Consejo de Administración, aprueba para su construcción en determinada región.

involucraron a los promotores externos. En ese lapso se terminaron 3717 viviendas que representan un 20.2 por ciento de la producción total línea I del instituto en la localidad.

Sin considerar estas promociones directas el total de las viviendas sólo serían 14 mil 660 y en ese caso la participación del sector sindical sería de 65.5 por ciento y las empresariales representarían 34.5 por ciento.

Es conveniente señalar, para finalizar este apartado, que los líderes sindicales -a través de las centrales obreras- acapararon la distribución de las viviendas que promovió el INFONAVIT en la ciudad de Tijuana, con las ventajas y el gran poder que esa circunstancia le dió a su gestión.

A partir de las modificaciones a la Ley Federal del Trabajo, de 1972, donde se estableció que los patrones formaran un fondo de ahorro a través del cual los trabajadores tendrían acceso a créditos y financiamientos que les permitieran adquirir en propiedad viviendas, se creó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, INFONAVIT, como organismo administrador de este fondo.

La creación de INFONAVIT no fue entonces obra del azar, sino el resultado de un esfuerzo por parte del Gobierno Federal y de los sectores que están comprendidos en su organización interna, de acuerdo a su conformación tripartita en la que intervienen los trabajadores, los empresarios y el gobierno.

En febrero de 1973 apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, donde especificaba las funciones y ordenamientos que tendría la recién creada institución.

De acuerdo a este reglamento, el Instituto estaría conformado por una Dirección General, dos direcciones sectoriales (la patronal y la de los trabajadores) y tres subdirecciones: Técnica, Jurídica y Financiera.

A) Subdirección Técnica: forman parte de esta Subdirección los Departamentos de Desarrollo Urbano y Vivienda; Bienes Raíces, Avalúos y Reserva Territorial; Investigación y Documentación Técnica; Construcción; Promoción Social; y Promoción Industrial.

B) Subdirección Jurídica: integrada por los Departamentos de Contratos; Orientación y Servicios Jurídicos y Legales.

C) Subdirección Financiera: con los Departamentos de Contraloría General; Tesorería General; Actuarial; Estudios económicos y Sociales; Evaluación Financiera; Cálculo Electrónico; Aportaciones; Crédito; y Administrativo.

La Dirección General designaría personal para que actuara en cada una de las zonas de trabajo, para formar Delegaciones Regionales que tendrían funciones en cada localidad. Se formaron además una Unidad de Organización y Métodos y una Comisión Interna de Administración.

CAPITULO IV.

TIPO DE ACTIVIDADES Y FINANCIAMIENTOS DEL INFONAVIT.

La descripción de las actividades que realiza el Instituto están comprendidas en su Ley y Reglamentos Complementarios, por ejemplo en Las Reglas para el Otorgamiento de Créditos a los Trabajadores Derechohabientes de INFONAVIT, de octubre de 1993.

Cuando se estudia su operación es conveniente recordar que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, tiene como función primordial el otorgar créditos a los trabajadores que laboran en empresas que aportan al Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, con el fin de que quien recibe el crédito lo emplee en la adquisición de una vivienda propia. Los montos de los créditos otorgados, el tipo de financiamiento y el uso específico que de éste se hace, son características que se toman en cuenta para clasificar lo que el instituto llama "Líneas de Financiamiento", las cuales se dividen en cinco:

A) Línea 1: Las casas-habitación adquiridas por los trabajadores son financiadas en su construcción por el Instituto a través de promotores de vivienda que, a su vez, son representantes del sector de los trabajadores o empresarial. Las viviendas así edificadas que son las que tradicionalmente ha financiado el INFONAVIT son ubicadas en terrenos que pertenecen al Instituto y son supervisadas por técnicos institucionales.

B) Línea 2: Préstamos que se otorgan para la compra de vivienda a terceros. Estas viviendas pueden ser nuevas o usadas y cuando los derechohabientes están en el régimen de renta con opción a compra reciben 20% de bonificación al calificarles sus solicitudes.

C) Línea 3: Financiamiento por medio del cual el trabajador acreditado construye una vivienda en terreno propio. Los solicitantes deben presentar un proyecto constructivo firmado

por un profesional autorizado, y también reciben 20% de bonificación a su solicitud al demostrar la propiedad del terreno.

D) Línea 4: Los acreditados que ya cuentan con vivienda propia pueden, a través de esta línea de financiamiento, ampliarla, remodelarla, o practicar cualquier otro tipo de mejora sobre el bien inmueble.

E) Línea 5: Los acreditados que se encuentren en posesión de una vivienda cuyo costo no haya sido parcialmente liquidado, reciben este tipo de financiamiento para cancelar pasivos.

De acuerdo a las estadísticas que maneja la misma institución, acerca de su operación, a lo largo de su historia ha sido preponderante el otorgamiento de créditos del tipo Línea I, no obstante, en el período 1993-1994, los cambios que ha experimentado la normatividad del Instituto han propiciado que, como antes se señaló, se otorguen en mayor cantidad financiamientos de los tipos Línea II a V, con un especial énfasis en los de Línea II.

Así, en Tijuana durante estos 24 meses sólo se han terminado las viviendas en rezago de línea I. Lo anterior con el fin de fortalecer la orientación financiera de la institución, que se convierte así, en la hipotecaria social que originalmente se planteó debería ser.

Los créditos de línea I se han seguido otorgando pero sólo para terminar compromisos de programas anteriores y ya no están contemplados en los programas futuros de la Institución.

Por supuesto que este cambio que se empezó a ejecutar a partir de 1993 requirió de cambios a la Ley del INFONAVIT, así como a los Reglamentos Complementarios. Estos cambios, aunque no han alterado fundamentalmente el tipo de servicio que la Institución presta a sus derechohabientes, sí han modificado en forma sustancial la administración y control del fondo de ahorro así como el procedimiento para otorgar créditos habitacionales a los trabajadores.

En efecto el enfoque operativo y los criterios y procedimientos que se aplican son totalmente diferentes, porque a diferencia de las disposiciones anteriores cuando los aspirantes debían ocurrir a uno de los promotores de vivienda que mejor se ajustara a su situación laboral,

y que los hacía depender de variables no siempre bajo su control, en base a las disposiciones que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 19 de octubre de 1992 denominadas Nuevas Reglas para el Otorgamiento de Créditos a los Trabajadores Derechohabientes del INFONAVIT, para entrar en vigor el 20 de octubre del mismo año, hoy, los trabajadores pueden ocurrir directamente a la Institución para solicitar y obtener un crédito, sin necesidad de la intervención de ningún tipo de gestor o promotor intermediario. Esta diferencia es fundamental para asegurar transparencia en los aspectos más conflictivos de la operación institucional como lo son los relacionados con la asignación de los créditos y financiamientos.

Posteriormente, el Consejo de Administración en la sesión número 499 de fecha 13 de octubre de 1993, aprobó reformas y adiciones a las mismas Reglas, entrando en vigor a partir del 15 de noviembre de 1993. Una síntesis de estas últimas reformas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de octubre, se exponen a continuación y su sola presentación da una idea muy clara de su contenido:

1.- Se aumentaron los montos máximos de los créditos para que sean más adecuados a los precios de las viviendas en el mercado. La anterior disposición es particularmente importante en el caso de Baja California y sobre todo en la ciudad de Tijuana porque el precio de las viviendas en esta localidad se ubica entre los más caros del país.

2.- Se amplía la puntuación a los trabajadores que obtengan como ingreso hasta dos veces el salario mínimo para facilitar su acceso a los créditos que otorga el Instituto. Esta mejora tiene una gran repercusión social porque permite la calificación de personas con ingresos más bajos.

3.- Se otorga un 20% adicional a la puntuación tratándose de trabajadores que tengan terreno propio y deseen obtener un crédito de línea III.

4.- Se otorga un 20% adicional a la puntuación para obtener un crédito de línea II en los casos en que el trabajador haya acumulado ahorro en un contrato de arrendamiento con opción a compra.

5.- Se amplía al 75% el crédito cuando el derechohabiente sea casado, haya obtenido un crédito y el cónyuge también sea derechohabiente, para que la pareja obtenga una vivienda de mejor calidad. A esta modalidad se le denomina crédito conyugal. Anteriormente sólo se concedía el 50 por ciento.

6.- Se define que el monto de los créditos se determina en función del salario diario integrado de los acreditados, en vez del salario por cuota diaria. Esta opción permite aumentar el monto de los créditos pues aumenta tanto el monto como la capacidad de compra de los salarios.

7.- Se autoriza que el abono del crédito sea menor al 25% del salario cuando se trate de créditos de enganche para acceder a un crédito bancario. Con este punto se diluye una vieja restricción crediticia de INFONAVIT que no permitía ser segunda hipoteca en los créditos que otorgaba.

8.- Se autoriza al Instituto a actualizar los montos máximos de crédito, con base en los Índices de Precios al Consumidor en función al tiempo transcurrido entre la última revisión a los salarios mínimos y el momento en que se otorga el crédito.

9.- El INFONAVIT podrá convenir con los acreditados quedar en segundo lugar en la garantía hipotecaria cuando los propios acreditados hayan obtenido un crédito habitacional en otra institución.

10.- Para apoyar a los trabajadores de bajos ingresos se define una tasa de interés variable de entre 4% y 8% sobre saldos insolutos, según el nivel salarial cuidando que haya una tasa ponderada en la cartera crediticia del 6%.

Aún y cuando es indudable que las reglas mejoran la transparencia y la eficiencia de la operación del Instituto, apenas se inicia este nuevo capítulo de su historia y es un poco apresurado intentar un análisis completo de su actuación bajo las nuevas condiciones.

Se abren perspectivas totalmente nuevas a su operación y aún no se sabe que rumbos vaya a tomar en el futuro, lo que puede hoy observarse es que las decisiones que están por

tomarse para darle punto final al cambio así como a las interpretaciones aún oscuras de su nuevo enfoque financiero, estarán sujetas a fuertes presiones políticas derivadas de los también fuertes intereses que siempre se han manejado en torno a la acción institucional.

Por eso cabe la pregunta de si ¿recibirán un trato preferencial las grandes constructoras en la asignación de los contratos a través de las subastas hoy previstas dentro de una nueva normatividad? o ¿se permitirá el acceso de las pequeñas y medianas constructoras y a los corredores inmobiliarios?. ¿Se le regresarán fueros a los líderes sindicales para intervenir en el nuevo sistema o se ocupará su lugar con nuevos grupos de poder? ¿La interpretación de la normatividad seguirá siendo discrecional como hasta hoy, o se normará más al detalle para evitar las interpretaciones dudosas y acabar con este vicio burocrático que siempre ha sido la abertura por donde se mueven los intereses más oscuros? ¿Volverán los notarios a participar en la escrituración institucional y si lo hacen se abandonará el sistema de titulación tan eficiente que hoy opera?

En última instancia, ¿tiene la reforma por objeto mejorar la acción institucional en beneficio de los trabajadores disminuyendo sus vicios y errores? o ¿sólo es un movimiento más para darle un sello personal a la acción del INFONAVIT de parte de los promotores del cambio? Esta y otras interrogantes deberán ser analizadas en futuros trabajos cuando se hayan despejado algunas de las cuestiones que aún hoy están oscuras a causa de lo reciente de las reformas. Desafortunadamente en este trabajo no es posible extenderse más, debido a lo específico de su temática que está circunscrita a una localidad, Tijuana y a una entidad, Baja California.

CAPITULO V.

LA ACCIÓN DEL INFONAVIT Y SU PARTICIPACION EN EL FINANCIAMIENTO HABITACIONAL DE BAJA CALIFORNIA Y TIJUANA.

La primera Asamblea General de INFONAVIT fue celebrada el 1o. de mayo de 1972 y marcó el inicio de operaciones del nuevo Instituto, cuyos pronósticos eran mucho más optimistas de lo que en realidad se pudo llevar a cabo. Se pensaba en forma simplista que si la recaudación del primer año llegaba a nivel nacional, a 5000 millones de pesos y suponiendo, como en realidad lo era, que el costo de cada vivienda alcanzaba los 50 mil pesos, utilizando como método de pronóstico un simple cálculo aritmético, se estimó que era posible financiar 100 mil viviendas en el primer año de vida de la Institución.

En realidad al final de 1972 la recaudación distó mucho de ser 5000 millones de pesos y la producción de vivienda ese año no llegó, a nivel nacional, siquiera a 3 mil. De hecho, hasta hace poco (1992), a 20 años de su fundación, el Instituto no había podido aún financiar 100 mil viviendas en un año. Apenas en 1993 se construyeron, en todo el país, alrededor de 110 mil viviendas. Los problemas que enfrentaba una realización como la descrita anteriormente, eran mucho mayores que los que una joven institución podía solventar. No se disponía de la experiencia, infraestructura física, ni de los recursos humanos y materiales que hubieran sido necesarios para poder cumplir, aunque fuera en forma aproximada, con las metas establecidas.

Aunque en ese tiempo el país no estaba en condiciones de construir 100 mil viviendas adicionales a las que se estaban construyendo, desde un principio se apreció que el INFONAVIT podía alcanzar mejores resultados que todos los demás organismos de vivienda juntos.

Debido a que en un principio no fue posible realizar un trabajo tripartita común en las tareas institucionales, el INFONAVIT se echó a costas todas las actividades financieras y de

promotoría por sí solo. En ese tiempo no colaboraron con INFONAVIT los promotores de la tripartita que se incluyeron en la operación del Instituto hasta los programas de 1979. Esta etapa se denominó de Promociones Directas.

Como su nombre lo indica, en este periodo el INFONAVIT se encargó directamente de realizar todas las actividades inherentes a sus objetivos, con excepción de las constructivas. La compra de reserva territorial, contratación de compañías constructoras, desarrollo de los proyectos constructivos y prototipos habitacionales, así como las labores de supervisión técnica fueron realizadas por personal interno de INFONAVIT. Lo importante era arrancar la operación.

Durante este período se construyeron algunos de los conjuntos habitacionales más importantes y conocidos de México, como El Rosario, Tulyehualco y Pedregal de Carrasco en la Ciudad de México y como Lomas del Porvenir y Río Tijuana en la ciudad de Tijuana.

Posteriormente, a partir de los programas de 1979 el INFONAVIT utilizó los servicios de los promotores de vivienda de la tripartita, esto es los promotores del sector empresarial y los sindicales. Durante este período denominado de Promociones de Vivienda, que en realidad debió haberse llamado de promotoría externa, el Instituto trabajo intensamente con los representantes del sector sindical y del empresarial hasta el año de 1994 cuando se terminaron los programas en rezago que fueron aprobados para el año de 1992.

Desde su creación el Instituto ha diferenciado favorablemente al estado de Baja California en lo general y, dentro de él, a la ciudad de Tijuana en lo particular. Este tratamiento tiene su origen en el hecho de que Tijuana forma parte de un pequeño grupo de 8 ciudades que el Instituto decidió atender en forma prioritaria porque, en ese entonces, 1972-1973, se consideraba que tenían las condiciones de mayor necesidad de vivienda del país.

Hasta la fecha la Ciudad de Tijuana recibe ese trato preferencial y obtiene, por concepto de inversión institucional, una cantidad de recursos mucho mayor que la que aporta a través de

sus cuotas a la Institución. No fue posible obtener tal cifra; sin embargo se sabe que la relación fue en 1993 un poco mayor de 2 a 1 y para 1994, fue aún mayor.

El tratamiento especial a Tijuana, se basa en su gran necesidad de infraestructura urbana en general y de vivienda en particular, ya que sus dimensiones geográficas son muy parecidas a las del Distrito Federal, que alberga a una población muy superior.

El esfuerzo institucional fue extraordinario pues hasta el programa de 1992 que fue cuando se cerro el programa de Promociones de Vivienda convencional, los financiamientos en línea I fueron 18 mil 377 mientras que las viviendas financiadas en lo que se ha llamado líneas II a V fueron 872, lo cual dió un total de 19 mil 249 viviendas en los 19 años que el Instituto promocionó vivienda ya sea en forma directa o con el apoyo de promotores externos¹⁸.

A partir de 1992, terminaron los programas de vivienda apoyados en la promotoría externa "Promociones de Vivienda" y el INFONAVIT tomó una línea más financiera de la que hasta entonces había utilizado, al incorporar el Fondo de la Vivienda al sistema denominado SAR y otorgar créditos hipotecarios a los trabajadores sin participar en la construcción de las viviendas. Lo anterior con el objeto de convertirse en la hipotecaria social que desde sus inicios se pensó que debería ser. La descripción de este procedimiento se explica en el apartado correspondiente, aquí sólo se expondrán las acciones del Instituto sin abundar en la forma en que se llevaron a cabo.

A pesar de que la modificación en la Ley del Instituto previó el cambio en su actividad a partir de marzo de 1992, los primeros créditos otorgados bajo el sistema del SAR en Tijuana se empezaron a otorgar hasta febrero de 1993. El otorgamiento de créditos disminuyó como era de esperarse, en forma radical con el cambio, pues en todo el año solo se otorgaron alrededor de

¹⁸Consultar en Anexo Estadístico cuadro 4 y 5 relativo a las promociones de vivienda en líneas I y II a V entre 1973 y 1992.

635 créditos y no fue sino hasta 1994 que el volumen de créditos aumentó hasta alcanzar alrededor de 2584 financiamientos ejercidos*, 3219 viviendas en los 24 meses.¹⁹

De esta manera el Instituto dió financiamiento en la ciudad de Tijuana, desde su creación hasta 1994, considerando todos los sistemas que durante este período utilizó, a 22 mil 468 acciones de vivienda. Benefició con su acción a más de 120 mil personas y dejó constancia de su existencia por todos los rumbos de la ciudad .

Acontinuación se exponen las cifras de la acción institucional dentro del nuevo sistema de asignación de créditos del INFONAVIT.

¹⁹ Ver Gráfica 5 en pag. 63 "creditos II a V en Tijuana 1993-94.." .

*NOTA.- Se dice "alrededor de.." porque las cifras para este período, 93-94, en líneas II-V son preliminares.

Grafica 5
CREDITOS II A V EN TIJUANA 1993-94. NUEVO MUNICIPIO

| CONCEPTO | 1993 | 1994 | TOTAL |
|--------------|------------|-------------|-------------|
| MESES | 1 | 2 | 1+2 |
| ENERO | | 79 | 79 |
| FEBRERO | 5 | 77 | 82 |
| MARZO | 37 | 133 | 170 |
| ABRIL | 19 | 209 | 228 |
| MAYO | 47 | 130 | 177 |
| JUNIO | 58 | 302 | 360 |
| JULIO | 58 | 219 | 277 |
| AGOSTO | 76 | 269 | 345 |
| SEPTIEMBRE | 116 | 223 | 339 |
| OCTUBRE | 93 | 843 | 936 |
| NOVIEMBRE | 95 | 54 | 149 |
| DICIEMBRE | 31 | 46 | 77 |
| TOTAL | 635 | 2584 | 3219 |

FUENTE: Información delegacional de la Gerencia de Crédito.

Por lo que se refiere a su gobierno y administración internos, la ciudad de Tijuana esta dividida en 6 delegaciones y la cabecera municipal. La población se encuentra distribuida en 398 colonias y fraccionamientos e incluye a 9 ejidos y 15 rancherías. Las delegaciones, que se exponen con sus principales características en la gráfica número 1, son las siguientes: Mesa de Otay, La Mesa, San Antonio, La Presa, Playas de Tijuana y Rosarito. La cabecera Municipal o Zona Centro es, después de Mesa de Otay, la parte mas poblada del Municipio y la que tiene las instalaciones de servicios urbanos y turísticos más completas y conocidas; por ejemplo, el Jai alai, la avenida Revolución, reconocida por sus comercios restaurantes y bares, y la Zona del Río.

Gráfica 6**TIJUANA. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE POBLACIÓN POR DELEGACIÓN**

| DELEGACIÓN | 1989 | 1990 | 1995 | % |
|-------------------|----------------|----------------|------------------|--------------|
| Zona Centro | 170,321 | 180,711 | 242,975 | 21.5 |
| Mesa de Otay | 177,451 | 188,276 | 253,145 | 22.4 |
| La Mesa | 113,283 | 120,194 | 161,607 | 14.3 |
| San Antonio | 92,686 | 98,340 | 132,224 | 11.7 |
| La Presa | 141,011 | 149,612 | 201,161 | 17.8 |
| Playas de Tijuana | 54,662 | 57,995 | 77,978 | 6.9 |
| Rosarito | 42,778 | 45,388 | 61,026 | 5.4 |
| TOTALES | 792,192 | 840,516 | 1,130,516 | 100.0 |

Fuente: CONEPO, Encuesta Continua;
COPLADEM, Proyecciones²⁰.

V.1) Marco teórico de la Participación del Estado en La Promoción de Vivienda.

Se ha considerado pertinente desarrollar un planteamiento teórico de los conceptos vertidos en este trabajo, ya que es necesario enmarcar al INFONAVIT en un contexto económico y social más general, así como dentro de su relación con las diferentes instituciones que se han dedicado, a proporcionar créditos o apoyos para la obtención de vivienda de parte de los miembros de la sociedad.

²⁰Se utilizó en este cuadro información no censal porque contiene información proyectada oficialmente hasta 1995 y desglosada a nivel delegación.

Así en relación a la vivienda, se considera que es un bien complejo y costoso, que cumple una doble función social: es un elemento fundamental en la reproducción de la fuerza de trabajo y es un medio para la producción de plusvalía y acumulación de capital. La producción de viviendas en una sociedad capitalista no puede explicarse únicamente por el déficit habitacional acumulado en su población sino a partir de las leyes de acumulación del capital que determinan en gran parte la disponibilidad de viviendas

Por tanto, se considera que el hecho de que la vivienda se produzca como mercancía, en el contexto de un control capitalista de la tierra y materiales de construcción, afecta la posibilidad y capacidad que tiene la población de adquirir una vivienda. Esta situación-señalan las autoras- se agudiza en sociedades con grandes diferencias sociales, con sectores de la población con escasos ingresos, con un crecimiento poblacional acelerado y donde la participación del Estado no satisface las necesidades sociales de los sectores más desfavorecidos.

Respecto a esa participación se asienta que el Estado interviene para asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo como prerequisite de la acumulación capitalista, y también, como una necesidad de hacer más accesible la vivienda, por razones políticas, a algunos sectores más desfavorecidos de la sociedad.

Según esta perspectiva, el Estado se presenta como agente financiero aportando capital y asumiendo el papel de promotor, a la vez que organiza la producción sobre el suelo y financia al mismo tiempo las operaciones de crédito de viviendas, es decir ejerce el control de todo el proceso de promoción de la vivienda.²¹

²¹ Schteingart, Martha, Los productores del Espacio Habitable. Estado, Empresas y Sociedad en la Ciudad de México, El Colegio de México, 1989, p. 122.

V.2) Otras Instituciones de Vivienda en Tijuana

El presente apartado, tal y como lo indica su título, se presenta como un análisis comparativo de las instituciones que se dedican a proporcionar los recursos que posibilitan la obtención o construcción de vivienda en la ciudad de Tijuana.

Es justo mencionar aquí que, en la revisión bibliográfica y documental que se realizó para respaldar el presente apartado, se encontró uno que por la cobertura de su información respecto a las instituciones a cargo de atender el problema de la vivienda en Baja California, así como por el manejo de los datos que presenta, pareció el adecuado para ser usado como fuente de esta parte del capítulo cinco. El trabajo en cuestión lo realizaron América Murrieta Saldívar y Elsa Angélica Zambrano²² a principio de esta década, 1991, y aunque sus datos tienen como límite 1990, los hemos considerado de importancia ya que, en primera instancia, la actualización de las cifras a 1990, considerando la poca información disponible en la entidad, es conveniente, además de que su tema y objetivos se aproximan bastante al objeto de estudio de este documento que, en este capítulo, es INFONAVIT y el resto de las instituciones dedicadas al campo de la vivienda que operan en Tijuana.

Así, como sabemos, es a partir de 1950 cuando el Estado comienza a asumir mayor responsabilidad en materia habitacional, como consecuencia del proceso de rápida urbanización y del surgimiento de nuevos grupos sociales, atendiendo principalmente a empleados administrativos y personal burocrático de las instituciones de gobierno. El hecho coincide, por supuesto, con la emergencia de una nueva clase media, cuyos estándares de vida se estaban

²² Murrieta Saldívar, América y Zambrano Gil, Elsa Angélica. Vivienda y Políticas Habitacionales en Tijuana, B.C. Tesis. Universidad de Sonora. Departamento de Sociología y Administración Pública. Hermosillo, Sonora. Mayo de 1992.

alejando cada día más de los modelos de un México campirano, y se acercaban a procesos de urbanización que estaban requiriendo satisfacer nuevas y diferentes necesidades.

Este sector social de reciente creación produce entonces una demanda creciente de vivienda urbana, y por ello a mediados de esa década prácticamente la mitad de las viviendas financiadas por el sector público provinieron de la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, antecesora del ISSSTE, y se destinaron a los empleados públicos; es decir aquéllos individuos que comenzaron a formar una clase media emergente que en el curso de los años habría de tener un papel importante en la definición política del país.

Durante la década siguiente la producción de viviendas se realizó a través del Programa Financiero de la Vivienda, que canalizó los recursos ociosos de la banca privada hacia la producción de viviendas de interés social, destinada a los sectores medios de la población. Estas acciones contaron con el apoyo económico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

A partir de 1970 se crearon instituciones nuevas y se modificaron otras, para responder a aquella población que no estaba siendo atendida por ninguna institución. De esta forma surgieron nuevos tipos de financiamiento independientes de la banca privada y se enfrentaron los problemas de asentamientos irregulares; es así como nacieron INFONAVIT e INDECO.

Históricamente, la producción de viviendas con la participación del Estado presenta tres etapas importantes:

La primera, anterior a 1962, se caracteriza por el predominio del ISSSTE y el IMSS, la construcción de viviendas para empleados públicos, y una producción media anual de 3,400 viviendas.

La segunda etapa 1963-1970, se reconoce por el predominio del Programa Financiero de la Vivienda, la utilización de recursos bancarios y préstamos internacionales; los planes habitacionales estaban dirigidos a los sectores medios, con una producción anual aproximada de 20,810 viviendas.

La tercera etapa, se identifica por la creación de nuevos mecanismos financieros para atender a trabajadores de salarios mínimos, principalmente INFONAVIT e INDECO: en esta etapa se aumentó considerablemente la producción anual de viviendas. Entre 1971-1976 el número total de viviendas producidas con la participación del Estado constituyó más del 18 por ciento y duplicó el porcentaje correspondiente al decenio 1960-70.²³

En lo que se refiere a Tijuana se han realizado durante las últimas décadas obras de urbanización e infraestructura, para darle un nuevo sentido a la traza urbana de la ciudad y adecuarla a su función y crecimiento actual.

Como un ejemplo tenemos la canalización del Río Tijuana, que además de constituir una parte sustancial de las inversiones públicas en la ciudad de Tijuana desde el sexenio del Presidente Luis Echeverría²⁴, cuyo objeto declarado fue el evitar las inundaciones, también ha servido para desplazar a los colonos pobres que ocupaban terrenos de alto valor potencial.

La Zona del Río, asiento de "Cartolandia",²⁵ que hasta los años setenta no pasó de ser considerada como una extensa colonia popular, fue escogida por el Gobierno Federal como un

²³ Garza Gustavo, y Schteingart Martha, La Acción Habitacional del Estado en México, El Colegio de México, 1978, p. 226.

²⁴ Hiernaux, Daniel, Urbanización y autoconstrucción de vivienda en Tijuana, Centro de Ecodesarrollo, 1986, p. 68

²⁵ Se le llamaba así por ser un conglomerado de casas construidas con cartón, en las cuales habitaban, normalmente aspirantes a indocumentados, traficantes de los mismos y, en general, personas de escasos recursos que, por lo mismo carecían de una vivienda digna y adecuada.

símbolo de su política de desarrollo en la región y transformada totalmente en pocos años. La urbanización a la que se vio sometida esta zona requería la dotación completa de una infraestructura adecuada, lo cual determinó el desalojo de la mayoría de sus habitantes. Aquí cabe anotar que estas acciones obedecieron también a intereses particulares que no siempre han sido muy claros y que pueden estar relacionados con actos de corrupción.

Desalojada de esta zona, la población de escasos recursos fue reubicada a otros sectores de la ciudad algunos de ellos en la colonia Aviación pero otros fueron simplemente desplazados (generalmente hacia la periferia) y el gobierno federal procedió entonces a constituir una reserva urbana de alto valor comercial, que ha permitido crear un nuevo rostro modernista de la ciudad. Aquí se vinieron a ubicar oficinas públicas, instituciones culturales, así como también modernos y dinámicos centros comerciales.

Esta adecuación y refuncionalización del espacio urbano, que obedece en gran parte a los intereses de algunos sectores de la sociedad, tuvo un costo en infraestructura, de las dos terceras partes del total del gasto público en el período 1978-1982, que ascendió a 3 mil millones de pesos, mientras que las inversiones en vivienda representaron sólo un 6.7 por ciento del gasto total ejercido²⁶.

El gasto público invertido en esta zona de la ciudad, ha ocasionado que la inversión en servicios urbanos y vivienda de la población mayoritaria se vean rezagados en comparación con el ritmo de crecimiento de esa área. Por tanto y aunque esto no es privativo de Tijuana, los recursos para atender a sectores necesitados de la población se han visto orientados a otros aspectos del espacio urbano, lo que ha propiciado un rezago ya endémico que, como se ha anotado, no es privativo de nuestra ciudad sino del país y ¿por qué no decirlo? del tercer mundo.

²⁶ Hiernaux, Daniel. op. cit. ibid.

Sin embargo, existen instituciones dedicadas a proporcionar vivienda, créditos para vivienda o terrenos para construcción de vivienda popular en Tijuana. Las instituciones que están relacionadas con este aspecto son: INFONAVIT, FOVISSSTE, Inmobiliaria del Estado e Instituto de la Vivienda del Estado (recientemente este organismo se fusionó a Inmobiliaria del Estado de Baja California).

El 23 de diciembre de 1981, por decreto presidencial, se anuló la Ley que había creado al Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (INDECO). Este Instituto, que realizaba sus actividades en el Estado de Baja California desde el 30 de julio de 1980, al ser abrogada la ley que lo creó, dio origen al Instituto de la Vivienda del Estado (IVE) de Baja California, que desde el 25 de marzo de 1982, lleva a cabo la promoción de la vivienda en el Estado.²⁷

El IVE, se creó como un organismo público descentralizado de la administración estatal con personalidad jurídica y patrimonio propio, con sede en la ciudad de Mexicali, B.C., y sus objetivos eran²⁸:

1. El desarrollo y ejecución de programas de construcción de viviendas destinadas a ser adquiridas por trabajadores no afiliados a un régimen de vivienda social.

2. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los adquirentes de vivienda obtener crédito barato y suficiente para la adquisición de viviendas unifamiliares, pies de casa en programas de vivienda progresiva y lotes con servicios para los programas de autoconstrucción.

3. Promover, planear, construir, urbanizar y financiar desarrollos habitacionales populares, enajenándolos o dándolos en arrendamiento a personas de bajos recursos.

²⁷ Periódico Oficial, 31 de marzo de 1982, pp. 26 y 27.

²⁸ Ver Anexo Estadístico cuadro núm. 6 con un resumen de la obra del IVE.

El Instituto, adquiere predios, compra, fracciona y celebra operaciones de fideicomiso e hipoteca, así como valora las necesidades de reservas territoriales y asume la coordinación de los programas de vivienda que se desarrollen en el Estado de Baja California.

Su patrimonio está constituido con aportaciones, bienes, derechos y subsidios que otorgue la federación, el estado o el municipio, tanto como pagos y cuotas por la comercialización y ejecución de los programas que el mismo Instituto realiza.

Los programas de vivienda del IVE son:

- a) Programa de Autoconstrucción de Vivienda (PAVI), -
- b) Programa de Vivienda con Sistema Mecano y
- c) Contratos de Asociación en Participación.

El primer programa tiene el propósito de atender a aquel sector de la población que cuenta con un predio, pero carece de recursos para lograr la edificación de una vivienda digna al alcance de sus posibilidades. Las características de quienes califican para participar en este programa son los siguientes: contar con un terreno, no poseer otras propiedades, ser jefes de familia y no percibir un salario superior a 2.5 veces el salario mínimo.

Las características de la vivienda que se realiza con este Programa es de la siguiente manera:

- Una superficie construida de 43.54 Mts².
- Consta de dos recámaras, un baño, sala comedor, cocina y preparación para patio
- Muros de Block
- Piso de concreto armado
- Techo de madera (viga)
- Ventanas de manguetería de aluminio
- Puertas de madera.

El Instituto de la vivienda del Estado apoya al usuario con los siguientes puntos:

- Tramitación del permiso de construcción

- Compactación de plataformas de 30 cms. de material "limo"
- Asesoría técnica con personal capacitado del IVE
- Asignación de maestro de obra y albañil
- Herramientas y equipo de trabajo
- Arena y grava
- Materiales para la construcción, tales como: aceros, block, instalaciones hidráulicas y eléctricas, puertas exteriores, ventanas y madera impermeabilizada.

El financiamiento implica otorgar el monto del crédito cuyo término es de siete años tres meses, no se paga enganche y la amortización equivale a 10.5 veces el salario mínimo.

El Programa "MECANO", se diseñó para solicitantes con ingresos de dos a cuatro millones mensuales y que cumplan con los requisitos que marque la institución bancaria con el cual el IVE mantiene contratos de asociación en participación. Las viviendas en este programa se realizan con el sistema constructivo en base a moldes y concreto armado en una superficie de 64 Mts.2. Hasta 1990 el costo de la vivienda incluyendo el costo financiero bajo este sistema era de \$49'600.00 .

El Programa de Asociación en Participación consiste en que el IVE mantiene contratos con promotores privados de vivienda tipo interés social que varían de acuerdo a los programas de cada uno de los promotores de vivienda. La inversión que el IVE aporta se recupera al momento de la comercialización de las viviendas, mismas que hasta 1990 se habían edificado en un número de 1,831 en la ciudad de Tijuana.

La inmobiliaria del estado de Baja California es un organismo descentralizado estatal que tiene su origen en la Dirección de Catastro, como parte de las actividades de la regularización de la tenencia de la tierra. En 1969, se crea Bienes Raíces del Estado de Baja California, ante la necesidad de ofertar en mayor escala lotes con servicios mínimos de urbanización. En virtud de que estas acciones ya no fueron suficientes para satisfacer la

demanda, en 1978 se transforma en Inmobiliaria del Estado de B.C.²⁹ y el 7 de septiembre de ese mismo año empieza a operar en la ciudad de Tijuana.³⁰

Los objetivos principales de este organismo, son los siguientes:

- a). Administrar las propiedades que el Estado le asigne en patrimonio.
- b). Llevar a cabo programas de construcción y financiamiento de viviendas de interés social.
- c). Urbanizar terrenos que formen parte de su patrimonio, así como financiar la construcción de edificios para la administración pública, centrales de abasto, desarrollos habitacionales, industriales y comerciales con el objeto de vender o administrar dichos edificios.
- d). Obtener de las instituciones de crédito los financiamiento que requiera para el logro de sus objetivos.

La Inmobiliaria dota lotes con o sin servicios; proporciona vivienda en dos proyectos diferentes: el Programa de Autoconstrucción de Vivienda (PAVI) y Suelo y Vivienda (SUEVI); Regulariza la tenencia de la tierra así como ofrece los servicios de titulación.

También ha creado fraccionamientos populares, la mayoría de los cuales se han desarrollado en terrenos ejidales, cuya culminación del trámite de expropiación es posterior a la asignación de terrenos e inclusive a la introducción de los servicios básicos.³¹

²⁹Ver Anexo Estadístico, cuadros 7 y 8 donde se expone la acción de La Inmobiliaria del Estado (IEBC) en B.C y Tijuana.

³⁰Ibid.

³¹Ibid.

El financiamiento que se ha utilizado para la dotación de estos lotes, ha sido a través de créditos otorgados por el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) a las personas cuyo ingreso mensual no rebasa en 2.5 veces el salario mínimo de la zona.

Del total de créditos otorgados por FONHAPO, a la población demandante en Baja California, el 85 por ciento los ha ejercido Inmobiliaria del Estado.

A partir del 25 de junio de 1990, fecha en que se fusiona el Instituto de la Vivienda del Estado (IVE) con Inmobiliaria del Estado; esta asume el Programa de Autoconstrucción de Vivienda (PAVI), que anteriormente lo llevaba a cabo el IVE.

Otro de los programas de vivienda, se denomina SUEVI, que significa suelo y vivienda, y consiste en el financiamiento del suelo y la vivienda; destinado a familias con ingresos no superiores a 2.5 veces el salario mínimo regional. Bajo este Programa, se han llevado a cabo 50 acciones ubicadas en el Florido IV sección.

Los programas de vivienda que ha realizado Inmobiliaria del Estado, han sido mínimos ya que sus acciones se orientan fundamentalmente a dotación y regularización de suelo. Pero según el Plan Estatal de Desarrollo 1990-1995 y a partir de la fusión con el IVE se tenía programado realizar 3,100 acciones de vivienda anuales³², así como implementar todos los programas de vivienda que anteriormente tenía el Instituto.

El Fondo de la Vivienda para los Trabajadores del Estado se creó el 28 de diciembre de 1972 afiliado al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), con el objetivo de otorgar créditos para adquirir vivienda, construir, mejorar o ampliarla, eximir de deudas que aquéllos hayan contraído por compra de vivienda a terceros; sin embargo el aspecto principal de la política de FOVISSSTE es financiar la construcción de vivienda nueva para ser adquirida por los trabajadores.

³² Plan Estatal de Desarrollo 1990-1995, Gobierno del Estado de Baja California, p. 37.

Los trabajadores que atiende FOVISSSTE son aquellos que laboran en las dependencias del Gobierno Federal, tanto como todos los organismos públicos que estén dentro del régimen jurídico de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Los trabajadores al servicio de los gobiernos estatales quedan fuera del FOVISSSTE excepto los casos en los que haya convenios de por medio.

El financiamiento del FOVISSSTE procede del sector público, y está constituido por las aportaciones hechas por las dependencias y organismos públicos, tanto como por las ganancias que resulten de las inversiones de FOVISSSTE.

La vivienda de FOVISSSTE se adquiere por medio de créditos individuales. En cuanto a la asignación de créditos, estos se hacen básicamente por parte del sindicato, (aunque en última instancia la decisión la toma el Fondo) es decir, el sindicato presenta una lista de los candidatos para la obtención de vivienda y el Fondo decide a quien otorga los créditos. La decisión se basa en el registro que el Fondo obtiene por medio de un cuestionario socioeconómico que se les aplica previamente a los trabajadores. Dicho cuestionario a su vez está basado en los lineamientos fijados por la Comisión Ejecutiva (FOVISSSTE) y en función de los estatutos de cada sindicato.

En Tijuana el FOVISSSTE inició operaciones en Baja California en 1976 con la creación de un conjunto habitacional en la Mesa de Otay de 208 viviendas.

En total, FOVISSSTE ha construido desde que inició operaciones, un total de 3,147 viviendas. El período más importante fue a partir de 1989 ya que en un lapso de solamente dos años construyó 1,875 viviendas, mientras que de 1976 hasta 1988 construyó sólo 1, 272 viviendas.

Para que el trabajador pueda ser sujeto de crédito por parte de FOVISSSTE es necesario que no posea en propiedad otra vivienda y que su salario mínimo esté entre 1 y menos de 10. Ya que el salario máximo considerado por el FOVISSSTE para dar crédito a los trabajadores inscritos dentro de los programas de éste es de 10 salarios mínimos. Asimismo, que dentro de

éste salario estén comprendidos los pagos que se efectuarían para el pago de las cuotas señaladas en este caso por FOVISSSTE. Es imprescindible que éste haya aportado durante seis meses o más.

Además de los créditos para el otorgamiento de vivienda terminada están los créditos individuales (que en proporción son menores que los de vivienda terminada) que consisten básicamente en conceder créditos para adquisición de vivienda a terceros, construcción, reparación, ampliación, mejoramiento y pago de pasivos.

Dentro de las diferentes modalidades que tiene FOVISSSTE en cuanto a la promoción de la vivienda destaca el programa de la construcción de vivienda terminada. En relación al tipo de vivienda sobresale la construcción de viviendas unifamiliares en terrenos que cuenten con equipamiento urbano y la multifamiliar que generalmente se hace con fines de ahorrar terreno, que a su vez por su conformación son viviendas menos amplias y tienden a densificar la zona.

Generalmente el modelo utilizado en los programas de FOVISSSTE es la vivienda terminada, que difícilmente puede ser transformada o ampliada. Los tipos de materiales que utilizan en la construcción son los tradicionales, el block o tabique, cemento, varilla, yeso y piedra.

Para construcción de las viviendas se utilizan a constructoras privadas con fondos de FOVISSSTE y el proceso mediante el cual se llevan a cabo las obras es por medio de concursos. Los principales requisitos que deben reunir son estar registrados en la Cámara Nacional de la Construcción, tener obras realizadas, así como capital invertido, recomendaciones bancarias, presentar un plan que incluya menores costos en la construcción de viviendas (sin que esto afecte la calidad de la vivienda a construir) y equipo disponible.

La afiliación de trabajadores a la FSTSE (Federación de Trabajadores al Servicio del Estado) es un elemento determinante en la asignación de estos créditos.

CAPITULO 6.

EVALUACIÓN Y CONCLUSIONES.

El INFONAVIT ha sido en la historia del país el organismo que más ha hecho por los trabajadores para solucionarles el problema de la vivienda. En todo México ha financiado, según datos obtenidos del Informe de Actividades del año de 1993, alrededor de 1 millón 300 mil viviendas, cifra que incluye una estimación de 120 mil créditos para 1994, mismas que benefician directamente a más de 6 millones 500 mil personas a todo lo ancho de la geografía nacional.

En la ciudad de Tijuana los logros no han sido más modestos: alrededor de un tercio de todas las viviendas que actualmente constituyen el inventario habitacional de la ciudad han sido edificadas con recursos aportados por el Instituto. Areas enteras de la ciudad han sido desarrolladas con la infraestructura de INFONAVIT y muchas de las escuelas donde hoy se educan los niños tijuanaenses han sido construidas con fondos del Instituto³³.

Los beneficios que la actividad de INFONAVIT derrama en la ciudad distan mucho de ser solo habitacionales, como se sabe, la industria de la construcción es una de las actividades económicas que mayor repercusión tienen en la generación de empleo y en la distribución del ingreso. El efecto multiplicador de la inversión institucional, aunque al respecto no se tienen cifras³⁴, es muy alto y refuerza la actividad económica en términos de primera magnitud.

³³Ver mapa de la ciudad de Tijuana donde se han ubicado los conjuntos habitacionales del Instituto.

³⁴Al respecto, efecto multiplicador, fue consultada el área de Estudios Económicos del Instituto y se nos confirmó que INFONAVIT no tiene ni ha elaborado esta información.(CONTINUA).....

Para dar un ejemplo de lo anterior, baste apuntar que la inversión de INFONAVIT en 1993 fue, sólo por lo que respecta a la compra del predio Villas de Baja California en Tijuana, de más de 19 millones de nuevos pesos, únicamente por la compra del terreno, a lo cual deberían agregarse gastos de urbanización y edificación para construir 1912 viviendas, cada una con un costo de aproximadamente 130 mil nuevos pesos. Esos recursos fueron derramados en la localidad en el transcurso de solamente dos años por lo que su repercusión en la actividad económica regional es evidente.

La labor institucional no siempre ha sido comprendida, algunos sectores de la sociedad se expresan en términos despectivos cuando se refieren a las viviendas financiadas por el INFONAVIT. La mayor parte de las veces estos comentarios no tienen una base sólida de sustentación, pues tanto por su calidad como por sus características, las viviendas financiadas por INFONAVIT están entre lo mejor que se ha hecho en Tijuana en lo que concierne a vivienda popular.

Lo que sucede es que los puntos de referencia a veces son equivocados, en Tijuana la población no está aún acostumbrada a las viviendas multifamiliares y no se han dado cuenta que, hoy en día, la mayor parte de las veces, las casas unifamiliares están fuera de las posibilidades de trabajadores de bajos ingresos.

En relación con los aspectos cuestionables de la administración así como de la acción institucional, se puede señalar que son los mismos que le son aplicables al resto del Sector Público en México. La diferencia es que el Instituto es una dependencia con menos de 23 años donde que el proceso de burocratización se ha dado hacia su interior de forma muy acelerada.

...(Continuación) También se consulto a la oficina de la Direccion de Fomento Económico del Estado pero ellos tampoco pudieron proporcionar esta información.

Uno de los grandes problemas es que los cambios en la administración interna de INFONAVIT, han tenido que ver más con la problemática política nacional que con las necesidades reales de la Institución. Esto es verdad sobre todo en lo que se refiere a los cambios de personas en los puestos ejecutivos de alto nivel en la Institución, especialmente cuando estos cambios van encaminados no a mejorar la calidad de los recursos humanos o su mejor ubicación interna sino al deseo de poner a amigos o recomendados de ciertos personajes en puestos estratégicos que requieren una alta especialización técnica.

Lo anterior subordina la operación institucional a los vaivenes de la política externa. En las delegaciones regionales este fenómeno alcanza proporciones exageradas, lesionando así en forma importante los intereses del INFONAVIT.

Adicionalmente, debe señalarse que el origen de los más grandes problemas que afronta el Instituto tiene que ver más bien con el contexto económico y de política nacional en que está inmerso, que con su operación interna.

En efecto, los ingresos de INFONAVIT son insuficientes porque provienen básicamente del 5% de la nómina nacional de asalariados pertenecientes al apartado 'A' del Artículo 123 constitucional, pero como estos asalariados han sido víctimas de una política salarial discriminatoria de parte de las diferentes administraciones presidenciales, al menos desde principio del sexenio Lopezportillista, y con despiadada intensidad en el sexenio Salinista, en que los pactos sociales y económicos fueron impuestos férreamente y los topes salariales fueron insalvables, los ingresos de INFONAVIT se han visto disminuidos en la misma proporción.

Como estos ingresos se han visto tan limitados, la atención que se presta a los derechohabientes de todo el país y de Tijuana en lo particular, ha sufrido las limitaciones de recursos de INFONAVIT que, a su vez, han impedido, sobre todo en los últimos tiempos, que siga siendo la fuente más dinámica de vivienda popular en México. De tal suerte que durante

1994 se observó un repunte en la participación de la banca comercial en el campo inmobiliario que desplazó a los organismos gubernamentales del lugar de vanguardia que tenían en el mercado de la vivienda popular.³⁵ Esta tendencia terminó a fines de 1994 debido a los problemas generados por la crisis económica nacional, pero demostró la realidad de la problemática institucional en este momento.

La crisis financiera que actualmente sufre la Institución probablemente no sea coyuntural sino estructural porque la tendencia que tienen el rezago financiero institucional no parece que esté siendo compensada en ninguno de sus aspectos. Uno de los elementos más importantes en este rezago es la lentitud que se aprecia en el crecimiento de la planta laboral ya que la economía sufre a nivel nacional, y esto se refleja a nivel local-regional, un desempleo muy elevado que evita un repunte en la recaudación del INFONAVIT que mitigue la carencia de recursos que hoy resiente.

Adicionalmente, según se comenta en medios informativos y de acuerdo a declaraciones del sector de los trabajadores en el Consejo de Administración, la mecánica del recientemente instrumentado SAR, ha mostrado cuellos de botella que no permiten que el Instituto tenga acceso a sus recursos monetarios con la agilidad necesaria.

El problema se genera, como se explicó, por la intermediación de los bancos que deben enterar los recursos captados para INFONAVIT al Banco de México en sólo 4 días pero no lo hacen en los lapsos acordados y por la acción de BANXICO que retiene los fondos excesivamente y permite que la Secretaría de Hacienda utilice los recursos en objetivos poco claros y en cantidades que son, tal vez, mayores que las que debieran utilizarse.

³⁵Aumentó a 3.5 millones el déficit de vivienda; la banca duplica los apoyos de Infonavit. El Financiero. Miércoles 28 de diciembre de 1994. p. 3A.

El monto de estas cantidades, así como los usos que se han hecho de ellas no han sido muy claros, lo único que ha trascendido es que el sector obrero dentro de la Comisión Tripartita se ha quejado de ello y señalado que el monto global actualmente en manos de Hacienda. (38 mil millones de nuevos pesos, de los cuales 22 mil millones corresponden al Fondo de la Vivienda y el resto al Fondo de Retiro del IMSS al cierre del tercer trimestre de 1995) rebasa los límites de la prudencia y que el destino que se le ha dado no tiene la transparencia que debiera.

Lo que si puede señalarse con certidumbre es que lo que sea que esté sucediendo, ha dejado al Instituto carente de liquidez y limitado en su capacidad de enfrentar sus responsabilidades financieras en forma adecuada.

El resultado es que el cobro de los préstamos que otorga el Instituto se ha hecho tan lento que ha perjudicado los intereses de aquellos que pretende beneficiar-los trabajadores- en su papel de compradores inmobiliarios. Se han dado casos en que los acreditados no pueden cerrar una operación y pierden los depósitos dados por adelantados o son embargados, por los atrasos en la expedición de los cheques ya acordados con el Instituto .

Por las causas antes enunciadas, de acuerdo a medios especializados, durante 1994 el Instituto recurrió, por primera vez desde su creación, al crédito bancario, cuando recibió de Banobras un crédito por 500 millones de nuevos pesos para financiar su carencia de liquidez (Diario El Financiero, 20 de enero de 1995).

Con estos recursos se ejercieron 7000 créditos en todo el país que no fueron suficientes para mitigar los compromisos adquiridos. Hoy, en 1995, la sorpresiva crisis financiera golpea fuertemente impulsada, adicionalmente, por las altas tasas de interés desatadas por la devaluación, que han hecho que el crédito de Banobras sea particularmente oneroso.

En este punto es necesario señalar que, aunque la fortaleza de la Institución probablemente la saque adelante, vale la pena reflexionar sobre su evidente falta de

capacidad de planeación ya que no ha sabido moderar los compromisos con sus derechohabientes al nivel de sus posibilidades reales.

Lo anterior, tal vez debido a que se deja llevar por las presiones políticas externas de tipo temporal, entre otras, por ejemplo, los recientes eventos electorales, sin considerar la prudencia elemental que debía guardar ante las limitaciones financieras del momento. Empeora la coyuntura actual el hecho de que los recursos que son su patrimonio se utilicen en forma descuidada por las dependencias que deberían ser las encargadas de velar por sus intereses, Banco de México y la Secretaría de Hacienda.

El INFONAVIT dispone de los elementos adecuados para limitar el nivel de los compromisos que asume con sus derechohabientes, a través de los puntos que el Consejo de Administración fija, bimestralmente, como calificación mínima en las solicitudes de crédito para acceder a un crédito habitacional.

Este instrumento sirve como una llave que permite aumentar o disminuir, con bastante precisión, el número de créditos que el INFONAVIT va a otorgar en cada bimestre. No obstante, y sobre las causas de esto sólo puede especularse, durante el año pasado este instrumento no fue, aparentemente, utilizado porque la calificación fue disminuida a su límite mas bajo durante la mayor parte del año y fue así que se otorgaron más créditos de los que se podían respaldar.

El crédito de Banobras mencionado permitió desahogar el rezago existente el año pasado pero como no se aplicaron correctivos a la política de otorgamiento de créditos se dió un nuevo rezago de (Diario El Financiero, 20 de enero de 1995) alrededor de 10 mil créditos otorgados que todavía no se pueden ejercer.

Como dato complementario se puede agregar que los recursos necesarios para cubrir tan gigantesco compromiso se estimaron en 700 millones de nuevos pesos, 40% más que el monto de la deuda adquirida con Banobras.

Fuentes institucionales coinciden con la tesis aquí expuesta de que el rezago financiero se explica, básicamente, por la lentitud con que los recursos provenientes del SAR llegan a la tesorería del Instituto.

El procedimiento establece, según se mencionó antes, que los bancos disponen de 4 días hábiles para hacer llegar los fondos de las aportaciones del 5% que manejan para INFONAVIT a una cuenta en el Banco de México desde donde a través de la Secretaría de Hacienda se invertirán en valores gubernamentales que paguen intereses hasta que el Instituto requiera de ellos.

En la práctica, de acuerdo a declaraciones de miembros del sector laboral, esos fondos son a veces retenidos por más de 4 meses y eso ha hecho que las carencias financieras de INFONAVIT se agudicen. Tal circunstancia ha dado como resultado que se levanten voces, sobre todo del sector obrero, para que el sistema del SAR sea modificado radicalmente. Aunque existen razones de peso para fundamentar las críticas al SAR, la verdad es que, muchas de ellas, tienen que ver más con la defensa de intereses sectoriales que con una auténtica preocupación por defender a la Institución.

De hecho, una de las causas de fondo de la actual crisis financiera de la Institución está, como ya se explicó, en la reducción de la base del cálculo para determinar el monto de los pagos al Instituto, debido al desempleo tan agudo que hoy existe en el país, así como por el congelamiento crónico de los salarios desde hace 18 años. Otra de las causas de la falta de liquidez actual está en la insuficiencia del porcentaje del 5% que hoy se aplica a los salarios de los trabajadores para aportar recursos al SAR.

En realidad, considerando la actual tendencia creciente de inversión institucional para dotar de vivienda a los trabajadores del país, debería considerarse un aumento al porcentaje a por lo menos, un 7.5%.

Esta decisión podría fundamentarse en que el resultado de las reformas del SAR en realidad ha perjudicado al Instituto porque los usos que hoy se da a sus recursos han aumentado

en el Fondo de Retiro como respaldo a nuevos requerimientos financieros, además de que hoy deben sufragarse nuevos desembolsos para la administración del SAR. Estas nuevas obligaciones deben cubrirse con los mismos recursos de antes y por eso no pueden emprenderse nuevos programas de acción.

No debe finalmente olvidarse la transparencia que debe existir en el manejo de los recursos institucionales, sobre todo por las dependencias encargadas de manejarlos, porque es muy fácil, considerando las carencias financieras que hoy maneja el sector público que los recursos del SAR se utilicen en propósitos ajenos a los intereses de la Institución, por ejemplo en la deuda interna y externa de sector gubernamental.

Si las medidas correctivas no pueden concretarse en un plazo razonable, es de esperarse, con el arribo de las inversiones extranjeras en este sector, que seguramente impulsará el Tratado de Libre Comercio, que la tendencia decreciente de esta dependencia se acentúe y que la participación del INFONAVIT en la solución del problema habitacional de los grupos populares disminuya aún más. No obstante lo hecho hasta hoy ha marcado una pauta en la historia del país.

Tal vez a causa de la situación anterior se comenta con insistencia en los medios de comunicación que existen planes para terminar con la existencia de INFONAVIT y crear una dependencia gubernamental que aglutine todos los organismos que hoy existen en el campo de la vivienda popular; inclusive se ha hablado de formar una Secretaría de la Vivienda. De ser esto cierto se habrá soslayado la oportunidad que hoy existe de corregir aspectos que deban modificarse y devolver a la clase trabajadora el instrumento que originalmente, se pensó, se estaba entregando.

Es indudable que los intereses del Instituto se han visto afectados por aspectos políticos que nada han tenido que ver con su beneficio. Por ejemplo este autor no acaba de entender por qué la recaudación de los fondos del INFONAVIT se hace a través de la Banca Comercial.

Las condiciones en que se instrumentó la participación de la banca en el procedimiento de recaudación actual, da mucho que pensar acerca de que sólo fue una medida para beneficiar a ese sector y fortalecer el proceso de privatización bancaria.

No se puede creer que se pensó que la banca comercial iba a manejar recursos tan cuantiosos y tan arbitrariamente distribuidos en la geografía nacional de manera más eficiente que una dependencia como INFONAVIT que lo ha hecho por más de 20 años.

Hoy los trabajadores, después de más de tres años de experiencia, encuentran que sus recursos no se compilan adecuadamente y que cada vez que cambian de localidad, de residencia, de trabajo o de banco sus depósitos, deben sufrir para poder encontrar la ubicación y monto de sus ahorros.

La injerencia de la banca comercial y de la Secretaría de Hacienda en el manejo de los depósitos de los trabajadores no ha solucionado y sí empeorado el problema del manejo de los recursos del INFONAVIT. Lo que más molesta de esta situación es que todo esto fue previsible, se hizo a sabiendas de lo que significaba.

No obstante, la banca comercial dispone de una infraestructura de consideración que probablemente permita mejorar la eficiencia en el manejo de los recursos del SAR, pero la triangulación es demasiado extensa y quienes no deberían seguir participando son el Banco Central y la Secretaría de Hacienda porque sus requerimientos financieros son hoy muy apremiantes y su influencia y poder políticos tan grandes que no existen elementos de control que sean aplicables, en la práctica, para ellos.

Los recursos de INFONAVIT son para ellos una deuda accesorio que puede ser manejada con flexibilidad y si hasta ahora no se han atrevido a declarar una moratoria con los acreedores internacionales, nadie puede asegurar que no se atrevan a declararla abierta o disimuladamente contra INFONAVIT

Otro de los aspectos que deben mencionarse al momento de enumerar los elementos cuestionables que han limitado la acción de INFONAVIT es la inclusión que se ha hecho de

este organismo como un casillero en el campo de la política nacional. En este sentido debe recordarse que tan solo en el sexenio pasado, el sexenio Salinista, existieron más directores generales que en todo el resto de la historia de INFONAVIT: José Campillo Sáinz, Gonzalo Martínez Corbalá, Emilio Gamboa Patrón, José Fco. Ruiz Massieu, José Juan de Olloqui, Philips Olmedo y, Arturo Nuñez.

Al momento de cerrar este documento se ha dado a conocer que se ha nombrado a un nuevo Director General para el Instituto, el señor Alfredo del Mazo, exgobernador del estado de México, excandidato presidencial y político de viejo cuño, uno más en la ya larga lista.

Aún suponiendo que el talento pueda haber estado presente entre los colaboradores del Presidente en la Dirección General de INFONAVIT, de todas formas la Institución ha pagado un precio de consideración por los continuos cambios de directivos que ha sufrido, sobre todo si a lo anterior se agrega la cantidad aún más grande todavía de funcionarios menores, cercanos a los diferentes directores, que han entrado y salido de la Administración.

Como ejemplo de lo anterior debe mencionarse que los delegados regionales en Baja California fueron 5 desde mediados del sexenio pasado (1985) hasta junio de 1995. La mitad de todos los delegados de la historia de INFONAVIT en el Estado que han sido diez. Los cambios de titular en la Subdelegación Tijuana han sido 6 desde 1986 a la fecha de los cuales 4 se han dado de 1991 a la fecha: Lic. Arturo Ochoa Palacios, C.P. Jesús Antonio López Amaya, Lic. Ricardo Zazueta Villegas y, recientemente, el contador López Amaya nuevamente. Ninguno de ellos con excepción del contador López Amaya, en su segunda nominación, con antecedentes en el campo de la vivienda.

Así, cuando un equipo de trabajo, recién llegado, empieza a adaptarse a sus nuevas responsabilidades, debe marcharse porque se dieron nuevos cambios políticos que forzaron su salida.

Los cambios en cuestión no sólo han sido de personas sino también de enfoques e interpretaciones que cada funcionario ha dado a la misión de INFONAVIT. En efecto, mientras

que alguno de los directores privilegian una línea de acción, el siguiente hace todo lo contrario. De esta manera el Instituto ha tenido enfoques financieros, obreristas empresariales y de diferentes tipos que han desperdiciado recursos humanos y materiales por las causas enunciadas.

Los resultados se reflejaron en la acción del Instituto en Baja California sobre todo y en especial, en la ciudad de Tijuana, donde los precios de las viviendas financiadas bajo el sistema de línea I fueron, en los últimos años (1991-1994), los más altos en términos reales en su historia, entre 130 y 140 mil nuevos pesos por vivienda.

Las mismas viviendas, construidas por las mismas empresas que trabajaron para el Instituto, fueron ofrecidas en el mercado libre casi a la mitad del precio anterior, entre 69 y 72 mil nuevos pesos por vivienda.

Las causas de este fenómeno pueden ser muy variadas, no se pretende enumerar a todas ellas, pero seguramente puede señalarse que la eficiencia en la supervisión es una de las áreas de la Institución que tendría que señalarse como más cuestionable dentro de la operación institucional.

Este problema debería haber obligado a las administraciones del INFONAVIT a indagar las posibilidades de corrupción interna o al menos grandes fallas en la eficiencia de la operación y supervisión técnica pero, hasta donde se sabe, nada de esto ha ocurrido.

Las fallas constructivas también han sido frecuentes en la historia institucional. Como ejemplo de algunos incidentes de los últimos tiempos, en la Subdelegación de Tijuana, en el predio denominado Villas de Baja California ha habido, incluso, manifestaciones de colonos que se han quejado de vicios ocultos y errores en la ejecución o en la no ejecución de obras urbanas, como pueden ser el adecuado manejo de terraplenes, muros de contención y obras hidráulicas.

Todo esto probablemente tuvo que ver con la mencionada tendencia de la administración que dejaba la supervisión técnica de las obras financiadas por el Instituto prioritariamente en

manos de las Unitec, que eran compañías supervisoras particulares contratadas por los bancos, en vez de hacerlo con personal interno, para asegurarse no sólo de la calidad de las obras sino del avance de las mismas.

Aunque la fundamentación legal de esta posición haya sido correcta, de acuerdo al enfoque cada vez más financiero que se le daba al Instituto, lo anterior provocó quejas de parte del personal institucional que señalaron que, con frecuencia, la supervisión fiduciaria no sólo tenía fallas importantes sino que su participación se daba en detrimento de la labor de supervisión institucional, porque la atención prestada a las fiduciarias era mayor que la influencia interna del área técnica. Este problema, en su momento, hizo crisis porque la opinión de las áreas de supervisión, tanto interna como externa era básica para determinar el avance de las obras del Instituto y por lo tanto del pago de las ministraciones al constructor.

Cuando las recomendaciones del sector fiduciario eran discrepantes con las del instituto, se ponía en entredicho la aprobación de los pagos a los contratistas y este era un asunto delicado. El reclamo de las áreas de supervisión, de alguna forma, fue oído pues, aunque sin influencia y con dimensiones muy reducidas, las áreas de control y supervisión de obras del Instituto sobreviven.

De esta manera y retomando el tema general de esta exposición, como se expresó con anterioridad, significa un contratiempo de consideración, el que los altos mandos de gobierno, a nivel nacional, sigan considerando a las dependencias de la administración pública como lugares donde los amigos deben circular, haciendo méritos, en los más altos puestos, sin importar su experiencia y preparación.

Así, es frecuente que puestos de importancia dentro de las áreas operativas estén ocupados por personas que son nombradas en ellos sin la experiencia necesaria y aún en su primer trabajo, sólo porque son "de las confianzas" de alguien en el panderero político interno o externo. El Instituto paga un precio muy alto cada vez que esto sucede. Además de que lesiona las posibilidades de que los empleados se desarrollen dentro de la Institución de acuerdo a los

principios del Servicio Profesional de Carrera que debería abrir las puertas de los puestos ejecutivos al menos los de menor jerarquía a los empleados de base con mayores méritos.

INFONAVIT es una dependencia muy especializada y requiere de sus ejecutivos experiencia, madurez y conocimientos también muy especializados que no pueden ser improvisados.

La única forma de acabar con esta situación, aunque utópica, sería que el Director General de INFONAVIT fuera elegido y/o removido de una manera diferente a como se hace en la actualidad. Las posibilidades en este sentido son muchas, así como las dificultades, pero el daño que se le hace a las instituciones de tipo especializado como INFONAVIT con estos cambios es muy grande y valdría la pena intentarlo.

Por ejemplo, el Director General podría ser electo por los representantes sectoriales en La Asamblea General y no por el Ejecutivo Federal. Esta elección debería ser hecha a través de un procedimiento que evaluara, en forma rigurosa, los méritos y experiencia de las candidatos propuestos.

Los Delegados Regionales, por su parte, podrían ser propuestos a la Dirección General por las Comisiones Consultivas Regionales, que son órganos colegiados del Instituto, que funcionan como el equivalente del Consejo de Administración a nivel regional. Estoy consciente de las dificultades que esto implicaría, porque soluciones de este tipo serían aplicables no sólo al Instituto sino a un buen número de dependencias de gobierno, hoy sumidas en el caos por el tipo de cambios que afrontan y nadie está dispuesto a afrontar las presiones que soluciones de este tipo generarían. Sin embargo, se está hablando de la vivienda para los mexicanos más necesitados del país y esa pudiera ser una razón que justificara el "desatino" aquí planteado.

La honestidad es otro de los aspectos en que se debe insistir al analizar las áreas cuestionables de INFONAVIT. Para entender esto es necesario apreciar que la operación del

Instituto es punto de confluencia de intereses muy poderosos y que para poder controlarlos es necesario instrumentar controles asimismo fuertes y minuciosos.

Todos los agentes participantes, incluyendo a líderes sindicales, empresarios, constructores así como a los bancos y, eventualmente, a funcionarios corruptos, manejan, en torno a las áreas de acción del Instituto, intereses materiales y políticos de primer orden y las posibilidades de corrupción siempre están presentes.

En realidad es admirable que, a pesar de todo, la fórmula institucional sea tan generosa que el Instituto siga conservando un papel fundamental en el país-y, por supuesto en la ciudad de Tijuana, en la atención del problema de la vivienda entre los trabajadores de México.

Los principales beneficiarios de las obras del Instituto, los trabajadores, no siempre obtienen la mejor parte del producto institucional pues, a veces, los más beneficiados son algunos de los intermediarios o participantes en los procesos técnicos o financieros; por ejemplo, los contratistas, los líderes obreros y los intermediarios inmobiliarios.

La administración de los recursos de la institución ha sido dejada en muchos casos totalmente en manos de los delegados regionales y éstos, a veces, sin antecedentes en el campo de la vivienda, pero siempre activos participantes en el campo político, se han comportado en forma excesivamente "personal" en el manejo, tanto de los recursos humanos como de los elementos administrativos.

Nos estamos refiriendo a actos cotidianos de la operación institucional, convertidos en eventos políticos, con los gastos que ello representa. Un ejemplo recurrente de esta conducta podría ser la entrega de escrituras que estaban en rezago realizados con grandes concentraciones de público y asistentes forzados, con la presencia de funcionarios y exfuncionarios gubernamentales y del partido oficial, cuando lo que se está haciendo es solucionar un problema que la misma administración ha causado.

Otros ejemplos de esta conducta porían ser la colaboración excesivamente parcial en actos del programa de Solidaridad o el involucramiento del Instituto en problemas políticos

generados en conjuntos habitacionales entregados hace 17 años y totalmente liquidados donde no se deberían ya aplicar recursos del INFONAVIT.

No está exenta de esta situación la utilización de amigos externos para la realización de trabajos especiales, no siempre necesarios o realizables con personal interno. Esta actitud ha llevado a conflictos con el sindicato a pesar de que en términos generales, pudiera decirse que este organismo es bastante flexible en su relación con la administración institucional.

El porcentaje de los trabajadores de México que han sido beneficiados por el INFONAVIT es mínimo si se le compara con los trabajadores que son derechohabientes, no más del (8%) en todo el país. Esta cifra es aún más reducida si se le compara con alguna de las clasificaciones macro que se utilizan para catalogar a la población laboral del país, como podría ser la Población Económicamente Activa (PEA), la población ocupada a nivel nacional o con los trabajadores comprendidos en el apartado "A", por ejemplo.

Lo anterior no disminuye el mérito del esfuerzo institucional ni la bondad del sistema que utiliza, lo que sí es necesario considerar y debe aceptarse es que se trata de una institución muy joven de la administración pública que aún se encuentra en proceso de formación, no tanto por su edad cronológica sino por la madurez de los sistemas que la conforman.

Estos sistemas no han podido madurar porque han estado en constante evolución, no siempre guiados por una línea constante, congruente y progresista, sino que a veces ha sido un fiel reflejo de la problemática nacional en general: recuérdese que en sus órganos de gobierno se encuentran los tres sectores formalmente representativos de la vida económica y política del país, esto es, los empresarios, los trabajadores y el gobierno.

INFONAVIT seguirá prestando invaluable servicios a la clase trabajadora mexicana, pero mientras no se corrijan sus errores, entre los cuales los enunciados son apenas los más visibles, no se podrá alcanzar un grado de calidad óptima en sus funciones, como tampoco podrá ampliarse la cobertura de su acción a todos los asalariados del Apartado A del Artículo 123 de la Ley Federal del Trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

Alegria, Tito. Crecimiento y Estructura Urbana de la Ciudad de Tijuana. Situación actual y perspectivas. Cuaderno de trabajo. El Colegio de la Frontera Norte. Tijuana. 1990.

Garza Gustavo, y Schteingart Martha, La Acción Habitacional del Estado en México, El Colegio de México, 1978.

Hiernaux, Daniel, Urbanización y autoconstrucción de vivienda en Tijuana, Centro de Ecodesarrollo, 1986.

INEGI. Censos Generales de Población y Vivienda, 1950, 1970 y 1990.

INFONAVIT, Programa de Labores y Financiamiento para 1995.

INFONAVIT, Informe de Actividades, 1994.

Morales, Patricia. Indocumentados Mexicanos. Causas y razones de la migración laboral. Enlace-Grijalbo. México. 1989.

Murrieta Saldivar, América y Zambrano Gil, Elsa Angélica. Vivienda y Políticas Habitacionales en Tijuana, B.C. Tesis. Universidad de Sonora. Departamento de Sociología y Administración Pública. Hermosillo, Sonora. Mayo de 1992.

Norris, C. Clement and Eduardo Zepeda Miramontes. San Diego-Tijuana in Transition. A REGIONAL ANALYSIS. Institute for Regional Studies of the Californias. San Diego State University. San Diego, Ca. 1993.

Ortiz Figueroa, Jesús y Piñera Ramírez, David. Historia de Tijuana 1889-1989. Edición Conmemorativa del Centenario de su Fundación. Universidad Autónoma de Baja California. Centro de Investigaciones Históricas UNAM-UABC. Gobierno del Estado de Baja California. XII Ayuntamiento de Tijuana. México. 1989.

Periódico El Financiero. México. Diciembre de 1994 y enero de 1995.

Plan Estatal de Desarrollo 1990-1995, Gobierno del Estado de Baja California.

Schteingart, Martha, Los productores del Espacio Habitable. Estado, Empresas y Sociedad en la Ciudad de México, El Colegio de México, 1989.

Secretaría de Trabajo y previsión Social. BAJA CALIFORNIA. (Un panorama de su población y su economía). Documentos de Trabajo. México. 1980.

Valencia Ramos, Arturo. Población y Medios de Comunicación en la frontera. El caso de la radiodifusión tijuanaense. Ponencia presentada en el V Congreso Internacional Sobre Fronteras en Iberoamérica. Guayaquil, Ecuador. 26-28 de octubre de 1994.

ANEXO ESTADÍSTICO

CUADRO Núm. 1: Cronología de los convenios de braceros entre México y Estados Unidos 1942-1964.

CUADRO Núm. 2: Avance en los programas de vivienda y créditos a nivel nacional acumulados hasta dic. de 1993.

CUADRO Núm. 3: Créditos en líneas II a V en Tijuana. 1993-94.

CUADRO Núm. 4: Viviendas línea I en Tijuana por promotor y año.

CUADRO Núm. 5: Créditos líneas II a V ejercidos en Baja California y Tijuana. 1972-92.

CUADRO Num. 6: Número de viviendas construidas en Tijuana por constructores privados y el IVE. 1989-90.

CUADRO Núm. 7: Lotes entregados por Inmobiliaria del Estado en B.C. 1983-90.

CUADRO Núm. 8: Lotes entregados por Inmobiliaria del Estado en la ciudad de Tijuana.

Otras gráficas y cuadros estadísticos

***EROGACIONES PRESUPUESTARIAS DEL INFONAVIT. 1993**

***FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL INFONAVIT 1990-93**

***CREDITOS LINEA I EN BAJA CALIFORNIA POR LOCALIDAD Y PROGRAMA. 1973-92.**

***CREDITOS EJERCIDOS POR LINEA DE CREDITO Y ENTIDAD FEDERATIVA.**

***CREDITOS LINEAS II A V POR ENTIDAD FEDERATIVA. 1991-93**

CUADRO 1

| CRONOLOGIA DE CONVENIO DE BRACEROS MEXICO-E.U. (1942-64) | | |
|--|----------------|------------|
| CONTENIDO | MES-DIA | AÑO |
| PRIMER ACUERDO DE IMPORTACION DE TRABAJADORES MEXICANOS PARA LA AGRICULTURA. | AGOSTO 4 | 1942 |
| MEXICO TERMINA EL ACUERDO POQUE SUS TRABAJADORES SON DISCRIMINADOS | FEBRERO 8 | 1943 |
| SE FIRMA OTRO ACUERDO PARA TRABAJAR EN LAS VIAS FERREAS. | ABRIL 29 | 1943 |
| MEXICO DECIDE NO ENVIAR TRABAJADORES A TEXAS. | JULIO 12 | 1943 |
| MEXICO TERMINA ACUERDO SOBRE VIAS FERREAS POR LOS BAJOS SALARIOS | AGOSTO | 1943 |
| REANUDACION DE ACUERDO SOBRE TRABAJADORES PARA FERROCARRIL | DICIEMBRE | 1943 |
| PRIMERAS PLATICAS SOBRE PROBLEMAS DE LOS MEXICANOS INDOCUMENTADOS | MAYO 30 | 1944 |
| REUNION BILATERAL SOBRE INDOCUMENTADOS 'MEMORANDUM CONJUNTO' | ENERO | 1945 |
| TERMINACION OFICIAL DEL ACUERDO SOBRE TRABAJADORES EN FERROCARRILES | AGOSTO 16 | 1945 |
| DPTO. DE ESTADO AVISA DESEO DE TERMINAR ACUERDO SOBRE BRACEROS | NOV. 15 | 1946 |
| REANUDACION DE ACUERDO SOBRE BRACEROS Y LEGALIZACION. IRAN A TEXAS | MARZO 10 | 1947 |
| MEXICO DECIDE NUEVAMENTE PROHIBIR EL ENVIO DE BRACEROS A TEXAS | SEPT. 26 | 1947 |
| REANUDACION ACUERDO DE BRACEROS TEXAS DESPUES ACABARSE EN DIC 47 | FEBRERO 21 | 1948 |
| CONVERSACIONES SECRETAS ENTRE LOS DOS PAISES MAS CONCESIONES DE MEXICO | AGOSTO 2 Y 3 | 1948 |
| PRIMER INCIDENTE. E.U. ABRE UNILATERALMENTE FRONTERA Y DISTRIBUYE BRACEROS | OCT. 13 Y 29 | 1948 |
| MEXICO TERMINA CONVENIO POR FALTA ACUERDO SOBRE CUESTIONES BASICAS | OCTUBRE 18 | 1948 |
| NUEVO ACUERDO BRACEROS. NO SE DARAN A QUIENES USEN ILEGALES Y MEXICO YA NO PODRA NEGARSE A ENVIARLOS A TEXAS | ***** | *** |
| TRUMAN FIRMA ORDEN PARA CREAR COMISION SOBRE TRABAJO MIGRATORIO | AGOSTO 1 | 1949 |
| NUEVO ACUERDO PARA NO CONTRATAR BRACEROS Y REGULARIZAR A ILEGALES | JUNIO 3 | 1950 |
| INICIAN CONVERSACIONES PARA NUEVO ACUERDO. MEXICO PIDE APLICAR MAS ORDEN | JULIO 26 | 1950 |
| LA COMISION ENTREGA SU REPORTE AL PRESIDENTE TRUMAN | ENE- FEB. | 1951 |
| NUEVO CONVENIO BRASEROS BASADO EN LEY PUBLICA 78 Y REGULADO POR 2 PAISES | MARZO 26 | 1951 |
| APROBACION LEY PUBLICA 283 QUE DA SANCIONES A QUIEN CONTRATE ILEGALES | AGOSTO 11 | 1951 |
| LA TEXAS PROVISION INVALIDA EL ESPIRITU DE DICHA LEY | ***** | *** |
| REANUDACION ACUERDO IMPRTACION TRABAJADORES VIGENTE HASTA DIC. 1953 | MARZO 20 | 1952 |
| PROCURADOR GENERAL HERBERT BROWNEL INSPECCIONA LA FRONTERA | JUNIO 12 | 1952 |
| 2o. INCIDENTE FRONTERIZO E.U. ANUNCIA A MEXICO CONTRATACION UNILATERAL. | AGOSTO | 1953 |
| ABREN FRONTERA Y REALIZAN SU PLAN HATA EL 5 FEB. DE 1954 | ***** | *** |
| REANUDACION DEL PROGRAMA BRACEROS EN VIGENCIA HASTA 31 DIC. 1955. | ENE. 15 FEB. 5 | 1954 |
| SE APRUEBA EN E.U LEY PUBLICA 309 QUE DA BASE LEGAL A CONTRATACION UNILATE- | MARZO 10 | 1954 |
| RAL EN CASO DE QUE NO PROSPEREN NEGOCIACIONES BILATERALES. | ***** | *** |
| COMIENZA LA DEPORTACION MASIVA DE MEXICANOS CONOCIDA COMO OPERACION | MARZO 16 | 1954 |
| WETBACK EN LA QUE MAS DE UN MILLON DE MEXICANOS FUERON DEPORTADOS. | ***** | *** |
| REANUDACION DE PROGRAMA DE BRACEROS | JUNIO 17 | 1954 |
| LA SCRIA. DE TRABAJO DE E.U. IMPONE CONDICIONES ESTRICTAS A CUESTIONES LABO- | DICIEMBRE 23 | 1955 |
| RALES DE LOS EMIGRANTES, COMO ALOJAMIENTO Y SALARIOS. | ***** | *** |
| REANUDACION DEL PROGRAMA DE BRACEROS | DICIEMBRE | 1956 |
| RENOVACION DE PROGRAMA DE BRACEROS VIGENTE HASTA JUNIO 30 DE 1961 | DICIEMBRE 20 | 1956 |
| ENMIENDA A LEY PUBLICA 78 PARA DAR FIN GRADUAL AL PROGRAMA DE BRACEROS | AGOSTO 31 | 1959 |
| EXTENSION PROGRAMA DE BRACEROS HASTA DICIEMBRE 31 DE 1963 | MARZO | 1960 |
| ENMIENDAS PROGRAMA DE BRACEROS : NO PODRAN PERMANECER MAS DE 6 MESES | OCTUBRE 4 | 1961 |
| Y EN NINGUN CASO MAS DE 9 MESES. | ***** | *** |
| EXTENSION ULTIMA AL PROGRAMA DE BRACEROS HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1964 | NO DISPONB. | 1962 |
| | OCTUBRE 31 | 1963 |
| FUENTE: INDOCUMENTADOS MEXICANOS. CAUSAS Y RAZONES DE LA MIGRACION LABORAL. | | |
| PATRICIA MORALES. ENLACE GRIJALVO | | |

| AVANCE EN LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA Y CREDITOS DIC.1993 | | | |
|--|----------------------|---------------------|----------------------|
| CONCEPTO | ACUM. DIC. 92 | REALIZADO 93 | ACUM. DIC. 93 |
| Financiamiento Línea I | | | |
| Con aprobacion del consejo | 982,218 | -1,280 | 980,938 |
| Contratadas | 957,834 | 22,373 | 980,207 |
| Iniciadas | 954,792 | 25,215 | 980,007 |
| Asignadas | 926,992 | 45,252 | 972,244 |
| Precio de venta | 920,808 | 53,739 | 974,547 |
| Terminadas | 913,776 | 58,648 | 972,424 |
| Entregadas | 900,979 | 60,992 | 961,971 |
| Ocupadas | 888,930 | 63,706 | 952,636 |
| Tituladas | 847,283 | 73,952 | 921,235 |
| Inscritas | 717,970 | 138,177 | 856,147 |
| Créditos Líneas II-V | | | |
| | 162,710 | 49,343 | 216,553 |
| Total creditos ejercidos | 1,068,189 | 110,335 | 1,178,524 |
| Fuente: informe de Actividades 1993 | | | |

CREDITOS LINEAS II-V EN TIJUANA 1993-94

| MESES | 1 | 2 | 3 | 4 |
|--------------|------------|-------------|-------------|------------|
| | 1993 | 1994 | TOTAL | 2\1 |
| ENERO | | 79 | 79 | — |
| FEBR. | 5 | 77 | 82 | 15.4 |
| MARZO | 37 | 133 | 170 | 3.6 |
| ABRIL | 19 | 209 | 228 | 11 |
| MAYO | 47 | 130 | 177 | 2.8 |
| JUNIO | 58 | 302 | 360 | 5.2 |
| JULIO | 58 | 219 | 277 | 3.8 |
| AGOSTO | 76 | 269 | 345 | 3.5 |
| SEPT. | 116 | 223 | 339 | 1.9 |
| OCTUBR. | 93 | 843 | 936 | 9.1 |
| NOV. | 95 | 54 | 149 | 0.5 |
| DIC. | 31 | 46 | 77 | 1.5 |
| TOTAL | 635 | 2584 | 3219 | 4.1 |

Fuente: Delegación XV. Gerencia de Credito

édito

VIVIENDAS LINEA I FINANCIADAS POR INFONAVIT EN TIJUANA. POR PROMOTOR Y AÑO.

| Años | Tot viv | P.Dir. | P.Sind | % | CTM | % | CROM | % | CROC | % | COR | % | Sin.Ind | % | P.Empra | % |
|----------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------|------------|------------|------------|-------------|-------------|
| | 1 | 2* | 3* | 3\1 | 4 | 4\3 | 5 | 5\3 | 6 | 6\3 | 7 | 7\3 | 8* | 8\3 | 9* | 9\1 |
| 1973 | 1142 | 1142 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1974 | 555 | 555 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1975 | 242 | 242 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1976 | 707 | 707 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1977 | 427 | 427 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1978 | 644 | 644 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1979 | 561 | 0 | 437 | 77.8 | 200 | 45.7 | 100 | 22.9 | 137 | 31.3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 124 | 22.1 |
| 1980 | 1114 | 0 | 681 | 61.1 | 311 | 45.6 | 119 | 17.4 | 251 | 36.8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 433 | 38.9 |
| 1981 | 825 | 0 | 460 | 55.7 | 278 | 68.4 | 70 | 15.2 | 112 | 24.3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 365 | 44.2 |
| 1982 | 1022 | 0 | 677 | 66.2 | 286 | 42.2 | 84 | 12.4 | 127 | 18.7 | 0 | 0 | 180 | 26.6 | 345 | 33.7 |
| 1983 | 890 | 0 | 533 | 59.9 | 220 | 41.2 | 67 | 12.5 | 133 | 24.9 | 0 | 0 | 113 | 21.2 | 357 | 40.1 |
| 1984 | 1308 | 0 | 876 | 66.9 | 522 | 58.6 | 168 | 19.1 | 90 | 10.3 | 0 | 0 | 96 | 10.9 | 432 | 33 |
| 1985 | 1868 | 0 | 1299 | 69.5 | 631 | 48.5 | 210 | 16.1 | 300 | 23.1 | 0 | 0 | 58 | 4.4 | 569 | 30.4 |
| 1986 | 1192 | 0 | 854 | 71.6 | 350 | 41 | 344 | 40.3 | 160 | 18.7 | 0 | 0 | 0 | 0 | 338 | 28.3 |
| 1987 | 1186 | 0 | 844 | 71.2 | 310 | 36.7 | 360 | 42.6 | 104 | 12.3 | 0 | 0 | 70 | 8.2 | 342 | 28.8 |
| 1988 | 1040 | 0 | 740 | 71.1 | 280 | 37.8 | 310 | 41.9 | 100 | 13.5 | 50 | 6.7 | 0 | 0 | 300 | 28.8 |
| 1989 | 970 | 0 | 570 | 58.7 | 360 | 63.1 | 120 | 21 | 90 | 15.8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 400 | 41.2 |
| 1990 | 1164 | 0 | 758 | 65.1 | 392 | 51.7 | 216 | 28.5 | 150 | 19.8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 406 | 34.9 |
| 1991 | 948 | 0 | 648 | 68.3 | 380 | 58.6 | 108 | 16.6 | 80 | 10.3 | 0 | 0 | 80 | 12.3 | 300 | 31.6 |
| 1992 | 572 | 0 | 230 | 40.2 | 230 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 342 | 59.8 |
| S.TOTAL | 18377 | 3717 | 9607 | 52.3 | 4750 | 49.4 | 2276 | 23.7 | 1834 | 19.1 | 50 | 0.5 | 697 | 7.3 | 5053 | 27.5 |

FUENTE: Informe de actividades 1994 e información de la Delegación

NOTAS*: Promociones Directas, Promociones Sindicales, Sindic. Independ., Prom. Empresariales

CREDITOS EJERCIDOS EN BAJA CALIFORNIA LINEAS 2 A 5. 1972-92

| LINEAS | TOTAL | TIJUANA | % | MEXICALI | % | ENSENADA | % | TECATE | % |
|--------------|-------------|------------|-------------|-------------|-------------|------------|-------------|-----------|------------|
| | 1 | 2 | 211 | 3 | 311 | 4 | 411 | 5 | 511 |
| LINEA 2 | 4234 | 580 | 13.7 | 3211 | 75.9 | 429 | 10.1 | 14 | 0.3 |
| LINEA 3 | 1142 | 234 | 20.4 | 581 | 50.9 | 321 | 28.1 | 6 | 0.5 |
| LINEA 4 | 382 | 32 | 8.4 | 243 | 63.6 | 103 | 27 | 4 | 1 |
| LINEA 5 | 112 | 26 | 23.2 | 68 | 60.7 | 17 | 15.2 | 1 | 0.9 |
| TOTAL | 5870 | 872 | 14.9 | 4103 | 69.9 | 870 | 14.8 | 25 | 0.4 |

FUENTE: AREA DE CREDITO DELEGACIONAL.

CUADRO 6
NUMERO DE VIVIENDAS
CONSTRUIDAS EN TIJUANA
POR CONSTRUCTORES
PRIVADOS Y EL IVE. 1989-1990
CONSTRUCTOR

| | Num. de viviendas |
|------------------------------------|-------------------|
| Sistemas prefabricados S.A de C.V. | 448 |
| Constructora y promotora Tijuana | 249 |
| Impulsora Habitacional | 1,048 |
| S.A./Fideicomiso | |
| <u>Grupo Colmex S.A de C.V.</u> | <u>88</u> |
| TOTAL | 1,833 |

Fuente. Elaborado en base a información proporcionada por el IVE.

CUADRO 7
LOTES ENTREGADOS POR INMOBILIARIA
DEL ESTADO. BAJA CALIFORNIA. 1983-1990

| MUNICIPIO | NUM DE LOTES |
|--------------------------------|---------------------|
| Mexicali | 67,649 |
| Valle de Mexicali y San Felipe | 11,392 |
| Tijuana | 36,758 |
| Ensenada | 6,753 |
| Tecate | 2,925 |
| TOTAL | 125,477 |

Fuente: Programa Estatal de Suelo y Vivienda,
Inmobiliaria del Estado de B.C. 1990.

CUADRO 8
LOTES ENTREGADOS POR INMOBILIARIA
DEL ESTADO EN LA CIUDAD DE
TIJUANA 1990.

| FRACCIONAMIENTOS | NUM. DE LOTES |
|------------------|------------------|
| Florida I | 1,345 |
| Florida II | 2,509 |
| Florida III | 1,217 |
| El Tecolote | 1,150 |
| Maramoros | 12,081 |
| Florida IV | 1,200 |
| TOTAL | 19,502 |

Fuente: Elaborado por Murrata Saldívar América y Zambrano
 Gil Elisa Angélica en base a información proporcionada por
 I.E.B.C.

**EROGACIONES
PRESUPUESTARIAS DEL
INFONAVIT
1993 (Millones de nuevos pesos)**

| <u>CONCEPTO</u> | <u>1993</u> |
|---|---------------|
| 1.-Vivienda Financiada por INFONAVIT | 3'234.9 |
| 2.-Lineas de Crédito II a V | 3038.8 |
| 3.-Programas de Emergencia | — |
| 4.-Investigacion y Estudios Técnicos | 2.8 |
| 5.-Gasto Indirecto de Financiamiento de Obra | 73.7 |
| 6.-Entrega de Depósitos | 241.1 |
| 7.-Gastos Administrativos | 406.5 |
| 8.-Inversiones y Reservas | 22.5 |
| <u>TOTAL</u> | <u>7020.3</u> |

Fuente:Elaborado en base al Informe
de Actividades para 1993.
INFONAVIT.....

**FUENTES DE FINANCIAMIENTO
DE INFONAVIT
1990-1993 (Millones de pesos)**

| CONCEPTO | 1990 | 1991 | 1993* |
|---------------------------------|------------------|------------------|----------------|
| Aportaciones, Multas y Recargos | 3'078,758 | 3'667,000 | 5'595.2 |
| Recuperación de créditos | 447,988 | 536,400 | 1'143.3 |
| Productos Financieros | 57,271 | 39,844 | 126.1 |
| Otros | <u>15,271</u> | <u>18,000</u> | <u>41.6</u> |
| TOTAL | 3'599,288 | 4'261,244 | 6'906.2 |

FUENTE: Elaborado en base al Informe de Actividades de 1993. INFONAVIT.

* Millones de nuevos pesos

CUADRO 2
CRÉDITOS II-V EJERCIDOS POR
ENTIDAD FEDERATIVA 1991-1993

| ENTIDADES | 1991 | 1993 | INC. % |
|------------------------|---------------|---------------|--------------|
| | CRÉDITOS | CRÉDITOS | |
| Estados fronterizos | | | |
| Chihuahua | 1,280 | 3,307 | 158.4 |
| Nuevo León | 1,000 | 7,307 | 630.7 |
| Tamaulipas | 1,000 | 2,426 | 142.6 |
| Sonora | 1,000 | 2,112 | 111.2 |
| Baja California | 875 | 1,862 | 112.8 |
| Coahuila | 700 | 4,086 | 483.7 |
| Estados no Fronterizos | | | |
| Aguascalientes | 150 | 476 | 217.3 |
| Baja California Sur | 100 | 158 | 58.0 |
| Campeche | 145 | 87 | -40.0 |
| Colima | 180 | 185 | 2.8 |
| Chiapas | 100 | 311 | 211.0 |
| Distrito Federal | 3,400 | 4,074 | 19.8 |
| Durango | 120 | 804 | 570.0 |
| Guanajuato | 575 | 1,319 | 119.4 |
| Guerrero | 250 | 1,018 | 307.2 |
| hidalgo | 265 | 821 | 209.8 |
| Jalisco | 1,000 | 3,339 | 233.9 |
| México | 1,235 | 1,801 | 45.8 |
| Michoacán | 300 | 1,268 | 322.7 |
| Morelos | 340 | 340 | 0.0 |
| Nayarit | 100 | 144 | 44.0 |
| Oaxaca | 100 | 303 | 203.0 |
| Puebla | 350 | 1,125 | 221.4 |
| Querétaro | 400 | 597 | 49.3 |
| Quintana Roo | 135 | 852 | 531.1 |
| San Luis Potosí | 350 | 2,069 | 491.1 |
| Sinaloa | 200 | 647 | 223.5 |
| Tabasco | 160 | 251 | 56.9 |
| Tlaxcala | 100 | 184 | 84.0 |
| Veracruz | 690 | 3,839 | 456.4 |
| Yucatán | 200 | 2,071 | 935.5 |
| Zacatecas | 200 | 158 | -21.0 |
| TOTAL | 17,000 | 49,341 | 190.2 |

FUENTE: Elaborado en base al Informe de
 Actividades de 1993. INFONAVIT.....

| CREDITOS LINEA I EN BAJA CALIFORNIA. POR LOCALIDAD Y PROGRAMA. 1973-92 | | | | | | | | | | |
|---|----------------|-------------|-----------------|-------------|-----------------|-------------|---------------|------------|----------------|------------|
| AÑO | TIJUANA | | MEXICALI | | ENSENADA | | TECATE | | TOTALES | |
| | 1 | % | 2 | % | 3 | % | 4 | 5 | 5 | % |
| 1973 | 1142 | 71 | 312 | 19.4 | 154 | 9.6 | 0 | 0 | 1608 | 100 |
| 1974 | 555 | 78.6 | 41 | 5.8 | 110 | 15.6 | 0 | 0 | 706 | 100 |
| 1975 | 242 | 57.6 | 131 | 31.2 | 47 | 11.2 | 0 | 0 | 420 | 100 |
| 1976 | 707 | 69.8 | 273 | 27 | 0 | 0 | 32 | 3.2 | 1012 | 100 |
| 1977 | 427 | 56 | 210 | 27.6 | 125 | 16.4 | 0 | 0 | 762 | 100 |
| 1978 | 644 | 54.4 | 332 | 28 | 96 | 8.1 | 113 | 9.5 | 1185 | 100 |
| 1979 | 561 | 35.4 | 700 | 44.1 | 281 | 17.7 | 44 | 2.8 | 1586 | 100 |
| 1980 | 1114 | 59.4 | 533 | 28.4 | 229 | 12.2 | 0 | 0 | 1876 | 100 |
| 1981 | 825 | 47.8 | 653 | 37.9 | 247 | 14.3 | 0 | 0 | 1725 | 100 |
| 1982 | 1022 | 49.5 | 645 | 31.3 | 347 | 16.8 | 50 | 2.4 | 2064 | 100 |
| 1983 | 890 | 52.1 | 552 | 32.3 | 223 | 13 | 45 | 2.6 | 1710 | 100 |
| 1984 | 1308 | 41.2 | 1090 | 34.4 | 627 | 19.8 | 147 | 4.6 | 3172 | 100 |
| 1985 | 1868 | 52.8 | 1116 | 31.6 | 424 | 12 | 128 | 3.6 | 3536 | 100 |
| 1986 | 1192 | 53.4 | 541 | 24.2 | 450 | 20.2 | 50 | 2.2 | 2233 | 100 |
| 1987 | 1186 | 44.6 | 866 | 32.6 | 580 | 21.8 | 26 | 1 | 2658 | 100 |
| 1988 | 1040 | 46 | 633 | 28 | 439 | 19.4 | 150 | 6.6 | 2262 | 100 |
| 1989 | 970 | 53.3 | 521 | 28.6 | 329 | 18.1 | 0 | 0 | 1820 | 100 |
| 1990 | 1164 | 54.7 | 746 | 35.1 | 218 | 10.2 | 0 | 0 | 2128 | 100 |
| 1991 | 948 | 57.4 | 431 | 26 | 274 | 16.6 | 0 | 0 | 1653 | 100 |
| 1992 | 572 | 40.4 | 401 | 28.3 | 442 | 31.3 | 0 | 0 | 1415 | 100 |
| Sub.T. | 18377 | 51.7 | 10727 | 30.2 | 5642 | 15.9 | 785 | 2.2 | 35531 | 100 |

FUENTE: Coordinación de Sistemas. Subdirección Financiera.

CREDITOS EJERCIDOS POR LINEA DE CREDITO Y ENTIDAD FEDERATIVA. 1993

| ENTIDAD FEDERATIVA | LINEAS | DE | CREDITOS | I | A | V. | TOTAL |
|-----------------------|---------------|---------------|--------------|--------------|------------|----------------|-------|
| | I | II | III | IV | V | V | |
| AGUASCALIENTES | 1,366 | 464 | 1 | 1 | 12 | 1,844 | |
| BAJA CALIFORNIA | 2,045 | 1,769 | 23 | 38 | 32 | 3,907 | |
| BAJA CALIFORNIA SUR | 548 | 88 | 29 | 33 | 8 | 706 | |
| CAMPECHE | 550 | 83 | 1 | 2 | 1 | 637 | |
| COAHUILA | 1,044 | 4,021 | 13 | 23 | 29 | 5,130 | |
| COLIMA | 57 | 141 | 16 | 20 | 8 | 242 | |
| CHIAPAS | 370 | 240 | 44 | 24 | 3 | 681 | |
| CHIHUAHUA | 2,377 | 3,215 | 31 | 50 | 11 | 5,684 | |
| DISTRITO FEDERAL | 10,615 | 3,574 | 116 | 29 | 355 | 14,689 | |
| DURANGO | 533 | 754 | 16 | 11 | 3 | 1,337 | |
| GUANAJUATO | 3,093 | 1,156 | 100 | 53 | 10 | 4,412 | |
| GUERRERO | 2,130 | 957 | 23 | 34 | 4 | 3,148 | |
| HIDALGO | 908 | 634 | 167 | 17 | 3 | 1,729 | |
| JALISCO | 2,808 | 3,087 | 85 | 110 | 57 | 6,147 | |
| MEXICO | 7976 | 1,782 | 11 | 7 | 1 | 9,777 | |
| MICHOACAN | 1,992 | 1,122 | 75 | 48 | 23 | 3,260 | |
| MORELOS | 1,569 | 321 | 10 | 8 | 1 | 1,909 | |
| NAYARIT | 382 | 94 | 25 | 24 | 1 | 526 | |
| NUEVO LEON | 2,638 | 6,580 | 84 | 460 | 183 | 9,945 | |
| OAXACA | 277 | 145 | 97 | 60 | 1 | 580 | |
| PUEBLA | 2,294 | 1,109 | 8 | 3 | 5 | 3,419 | |
| QUERETARO | 2,338 | 593 | 0 | 2 | 2 | 2,935 | |
| QUINTANA ROO | 385 | 848 | 0 | 4 | 0 | 1,237 | |
| SAN LUIS POTOSI | 1,903 | 1,931 | 135 | 1 | 2 | 3,972 | |
| SINALOA | 1,986 | 595 | 8 | 37 | 7 | 2,633 | |
| SONORA | 2,380 | 1,440 | 565 | 93 | 14 | 4,492 | |
| TABASCO | 163 | 236 | 12 | 3 | 0 | 4,014 | |
| TAMAULIPAS | 2,321 | 2,404 | 11 | 4 | 7 | 4,747 | |
| TLAXCALA | 591 | 108 | 70 | 5 | 1 | 775 | |
| VERACRUZ | 1,566 | 3,665 | 151 | 15 | 8 | 5,405 | |
| YUCATAN | 702 | 1,299 | 770 | 1 | 1 | 2,773 | |
| ZACATECAS | 1,085 | 154 | 0 | 0 | 4 | 1,243 | |
| TOTAL NACIONAL | 60,992 | 44,629 | 2,697 | 1,220 | 797 | 110,335 | |

FUENTE: DEPARTAMENTO DE CREDITO, COORDINACION GRAL. DE INFORMATICA, SUBDIRECCION FINANCIERA