El Colegio de la Frontera Norte

# *La política habitacional en México*

*el impacto social del programa «Tu casa» en Tijuana, BC. 2002-2003*

Tesis presentada por:

Ana Elizabeth Jardón Hernández

Para obtener el grado de:

Maestra en Desarrollo Regional

Tijuana, B.C.

Agosto de 2004

# *Dedicatorias*

*A ti papá te dedico este documento por el apoyo que siempre he recibido de tu parte, por inculcarme desde pequeña el deseo de superación, también por tu ejemplo y por haber sabido guiarnos a mi y a mis hermanos para alcanzar todos y cada uno de nuestros propósitos.*

*Para ti mamá porque aún con la distancia siempre estuviste a mi lado, inspirándome, apoyándome, escuchándome y guiándome durante estos dos largos años. Te agradezco y te dedico este trabajo como una pequeña muestra del eterno cariño e inmenso amor que siempre te tendré.*

*A mis hermanos*

*Roberto, Emmanuel y Jacob*

*A ustedes gracias por ser además de mis hermanos mis mejores amigos. Les dedico este documento por el cariño que siempre han sabido darme. Los quiero mucho…*

† *A ti abuelita dónde quiera que estés por las muestras de cariño, por tu ternura y amistad, y por hacer de mi mamá una gran mujer.*

*A ti Giovanni por ser mí mejor amigo, por escucharme, por apoyarme y por estar conmigo en todos aquéllos momentos en los que creía no poder seguir adelante. Te quiero mucho.*

***Con mucho cariño***

***Ana Elizabeth***

# *Agradecimientos*

*Agradezco ampliamente a las dos instituciones que me hicieron posible finalizar la maestría, al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por su apoyo económico para sostener mi estancia en Tijuana, y al Colegio de la Frontera Norte por la formación y estrategias de aprendizaje recibidas de su planta de profesores.*

*Extiendo mi más amplio reconocimiento al Dr. Gerardo Ordóñez por el tiempo dedicado para la dirección y terminación de este documento. Gracias por apoyarme y guiarme durante el proceso de investigación.*

*Agradezco también al Dr. Emilio Duhau y al Dr. César Fuentes por su participación para comentar y enriquecer esta investigación.*

*Agradezco a Wilfrido Ruiz, coordinador de la Maestría en Desarrollo Regional por estar siempre al pendiente de sus estudiantes.*

*Mi más sincero agradecimiento a María de Jesús, trabajadora social de la Inmobiliaria Estatal de Tijuana-Tecate por la atención prestada y la información proporcionada para realizar el documento. Asimismo, agradezco al personal de la INETT que contribuyó guiándome en algunas de las colonias de Tijuana que han sido apoyadas por el Fonhapo.*

*A mis amigos y compañeros, Myriam, Roberto, Jorge, Alejandro, Paola y Juan Carlos por hacer un tanto más agradable mi estancia en Tijuana.*

*Por último, a ti Giovanni te reitero mi más sincero agradecimiento por tus consejos, por tu apoyo, por tu amistad y cariño, que en mucho me ayudó para salir adelante durante este proceso de aprendizaje.*

# *Índice*


***Introducción***……..... 9

***Capítulo 1: La política habitacional en México***……..... 18

1.1 La intervención del Estado en la política habitacional en México……..... 20

Las primeras iniciativas del Estado Mexicano: 1940-1970……..... 21

Del crecimiento a la crisis del sector vivienda: 1971 -1982…….. 25

Las reformas de la política habitacional en México: 1983 – 2003…… 33

1.2 Los programas de vivienda para la población de bajos ingresos en México……..... 45

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores: Vivienda Económica…..... 45

Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda: PROSAVI……. 49

Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares: TU CASA……. 51

***Capítulo 2: Diagnóstico socioeconómico y habitacional en Tijuana***……..... 57

2.1 Diagnóstico socioeconómico……..... 58

Antecedentes demográficos de Tijuana……..... 58

Aspectos económicos de la población……..... 61

2.2 Problemática habitacional……..... 65

Crecimiento de la población y la vivienda en Tijuana……... 65

Características de la vivienda…… 67

Déficit de vivienda: requerimientos actuales…… 74

2.3 Población y vivienda……. 76

Hogares en pobreza y situación de la vivienda……..... 77

La política habitacional en Tijuana: principales organismos financieros……..... 82

***Capítulo 3: Evaluación del programa «Tu Casa» en el municipio de Tijuana 2002-2003***…..... 87

3.1 Evaluación de la conceptualización y del diseño del programa ……..... 88
Elementos generales del programa…… 88
La conceptualización del problema habitacional y los objetivos del programa «Tu Casa»…….. 95
El programa, los hogares en pobreza y la problemática habitacional en Tijuana……..... 98
3.2 Evaluación de la implementación……. 101
Las metas alcanzadas……..... 101
La selección de los beneficiaros……..…….. 106

3.3 Evaluación de los impactos del programa «Tu Casa» en Tijuana…… 116
El impacto del programa: los cambios en la situación habitacional de los beneficiarios…….. 117
El impacto del subprograma «Crecemos Tu Casa»…….. 117
El impacto del subprograma «Iniciamos Tu Casa»…….. 129
La vivienda progresiva y mejorada: ¿una alternativa para mejorar la situación habitacional de los pobres?..... 134

3.4 Evaluaciones de los actores sociales…….. 136
Valoración sobre los objetivos formales e indirectos del programa…….. 136
Valoración sobre el conocimiento del programa……... 139

***Capítulo 4: Conclusiones generales del estudio***…… 143
Listado de siglas…….. 156
Anexos……..... 158
Bibliografía……... 179

## *Índice de cuadros*


*Cuadro 1. Viviendas promovidas por los principales organismos públicos 1963-1970*..... 25

*Cuadro 2. Número de créditos para vivienda otorgados por los organismos de vivienda, 1983-2000*..... 41

*Cuadro 3. Créditos otorgados por instituciones públicas en México, 2001-2002*..... 43

*Cuadro 4. Programas de vivienda apoyados por el Estado, 1997-2000*..... 44

*Cuadro 5. Población total y tasa de crecimiento en Tijuana 1950-2000*..... 59

*Cuadro 6. Crecimiento de la vivienda en Tijuana 1990-2000*..... 65

*Cuadro 7. Principales características de la vivienda en Tijuana 2000*..... 75

*Cuadro 8. Hogares en pobreza en Tijuana, 2000*..... 78

*Cuadro 9. Problemática habitacional de los hogares en pobreza en Tijuana, 2004*..... 81

*Cuadro 10. Distribución de los subsidios para ampliación de viviendas en Tijuana, 2002*..... 102

*Cuadro 11. Percepción económica de la población beneficiaria del programa "Tu Casa" en el municipio de Tijuana, 2002-2003*..... 109

*Cuadro 12. Ingreso per capita de la población beneficiaria del programa Tu Casa, Tijuana, 2004*..... **111**

*Cuadro 13. Servicios externos a la vivienda: beneficiarios del Programa «Tu Casa» en Tijuana, 2004*..... 114

*Cuadro 14. Impacto del subprograma «Crecemos Tu Casa», Tijuana 2004*..... 120

*Cuadro 15. Impacto del subprograma «Iniciamos Tu Casa», Tijuana 2004*..... 131

*Cuadro 16. Valoración sobre los objetivos formales e indirectos del programa Tu Casa, Tijuana 2004*..... 137


## *Índice de gráficas*


*Gráfica 1. Derechohabientes y créditos ejercidos por nivel de ingreso, Infonavit 2001*..... 48

*Gráfica 2. Distribución del ingreso en salarios mínimos, Tijuana, 2000*..... 63

*Gráfica 3. Hogares en pobreza y material predominante en las paredes, Tijuana 2000*..... 79

*Gráfica 4. Hogares en pobreza y material predominante en los techos, Tijuana 2000*..... 79

*Gráfica 5. Hogares en pobreza y material predominante en los pisos, Tijuana 2000*..... 79

*Gráfica 6. Viviendas financiadas por organismo en Tijuana, 2001-2002*..... 83

## *Índice de anexos*


*Anexo 1. Tasa de crecimiento natural y social en Tijuana, 1990-2000.…… 158*

*Anexo 2. Distribución según condición de actividad económica Tijuana 2000.…….. 158*

*Anexo 3. Distribución de la PEA según ocupación en Tijuana, 2000.…….... 158*

*Anexo 4. Situación en el trabajo de la PEA ocupada en Tijuana, 2000.…….. 158*

*Anexo 5. Distribución del ingreso por salario mínimo en Tijuana, 2000.…… 159*

*Anexo 6. Material de construcción predominante en la vivienda, Tijuana 2000.……..... 159*

*Anexo 7. Viviendas con disponibilidad de agua en Tijuana, 2000.…… 159*

*Anexo 8. Viviendas con disponibilidad de drenaje en Tijuana, 2000.……..... 160*

*Anexo 9. Lotes titulados por organismo en Tijuana.…….. 160*

*Anexo 10. Vivienda financiada en Tijuana 2001-2002.…….... 160*

*Anexo 11. Demanda de servicios internos y externos en la vivienda, Tijuana 2004.…….. 160*

*Anexo 12. Instituciones que formularon el programa «Tu Casa», Tijuana 2004.……... 161*

*Anexo 13. Cálculos del rezago habitacional en Tijuana.…….. 161*

*Anexo 14. Estimación de los hogares en pobreza en Tijuana.…….. 162*

*Anexo 15. Valores del ingreso per capita según la inflación en México.…….. 162*

*Anexo 16. Selección de la muestra del padrón de beneficiarios del programa «Tu Casa», 2002-2003.……... 163*

*Anexo 17. Cédula para beneficiarios.…….. 164*

*Anexo 18. Cédula de beneficiarios con subsidios para ampliación de la vivienda.…… 168*

*Anexo 19. Cédula de beneficiarios con subsidio para edificación de la vivienda.…….. 170*

*Anexo 20. Cédula de beneficiarios con obra de ampliación no realizada.……... 172*

*Anexo 21. Cédula de beneficiarios con subsidio cancelado.……..... 173*

*Anexo 22. Cédula de Información socioeconómica.……..... 174*

*Anexo 23. Acta de entrega física.…….. 176*

*Anexo 24. Proceso de armado de los cuartos y «pie de casa».……... 177*

# *INTRODUCCIÓN*

El déficit de vivienda como uno de los principales problemas de los estratos sociales más pobres, alude a diversos factores, principalmente a un sector habitacional con reducidas posibilidades financieras para construir al ritmo que la población demanda, así como a una producción concentrada en los sectores de alta y mediana capacidad adquisitiva, que excluye a aquellas familias en condiciones de pobreza.

Con el propósito de hacer de una vivienda a los sectores sociales más pobres la política habitacional en México ha experimentado cambios profundos. Así, en su momento se crearon diversas instituciones para atender las necesidades de la población económicamente menos favorecida; las reformas introducidas a la política de la vivienda en México han significado la retirada de un Estado «intervencionista», que da paso a la participación de la banca y del sector privado en el financiamiento y producción de vivienda (Alamilla, 2002).

Al adoptar un papel menos intervencionista, la acción habitacional del Estado se ha sujetado a la formulación, implementación y seguimiento de los programas públicos que financian la adquisición, mejoramiento y sustitución de viviendas. No obstante, los resultados no han sido suficientes para incidir en la disminución del rezago habitacional, de la creación de asentamientos irregulares y de la construcción improvisada.

Por lo tanto, la demanda de vivienda de los hogares más pobres ha representado un reto para el Estado, en tanto que, le exige modificar sus acciones para formular programas públicos congruentes con la situación socioeconómica, y la necesidad habitacional de los grupos más vulnerables y desprotegidos por los organismos financieros en México.

El repliegue del Estado y de sus instituciones de apoyo a la vivienda ha tenido graves consecuencias en las condiciones de vida de los habitantes urbanos que viven en extrema pobreza. Porque además de haber

recortado de manera drástica los créditos para vivienda terminada y progresiva, en las grandes ciudades no existe una oferta de vivienda asequible para los pobres (Enríquez, 2003:1).

Las reformas introducidas a la política habitacional en México han hecho de la participación del Estado un organismo eminentemente financiero, a la vez que han incidido en el replanteamiento de las estrategias para la población que percibe hasta dos salarios mínimos. Actualmente, las nuevas alternativas de política para atender las necesidades habitacionales de los hogares en pobreza, consideran la modalidad progresiva y mejorada de vivienda, para ello, se ha puesto en marcha la implementación del programa «Tu Casa».

La formulación del programa «Tu Casa» responde a la inclusión de las recetas neoliberales, en materia de vivienda para los pobres; su principal antecedente se encuentra en la creación del Vivah, en 1998, para dar respuesta a los cambios propuestos por el Banco Mundial, en los esquemas financieros de los países. Esto es, para dar cabida a la implementación de las llamadas «estrategias facilitadoras», en donde, la acción habitacional del Estado se enfoca única y exclusivamente al financiamiento de viviendas.

En Tijuana, la vivienda se ha convertido en uno de los principales retos para el gobierno por factores y características locales muy importantes como: la escasez de suelo apto para el desarrollo urbano, la topografía accidentada, el crecimiento desorganizado de la ciudad y el acelerado crecimiento por la influencia de los constantes movimientos poblacionales.

Por otro lado, el ingreso de la población es determinante para la selección de los beneficiarios del programa, por ello, en el desarrollo del documento, haremos referencia continua sobre la formulación de un programa pensado para apoyar a los hogares en pobreza, pero, antes debemos aclarar, que por su condición de frontera la situación económica de Tijuana la ubica como una de las ciudades con el ingreso per capita más alto del país. Al respecto, Fuentes y Peña (2003:199) señalan que, el estado de Baja California presenta

el menor porcentaje de la población ocupada que no recibe ingresos (1.2), y la mayor proporción con ingresos mayores a tres salarios mínimos (47%).

Sin embargo, lo anterior no significa que en Tijuana no exista pobreza y que sea necesario focalizar programas anti-pobreza; por ello, entre las reducidas alternativas implementadas por el estado y el municipio para abordar la problemática habitacional, el interés de nuestro documento se centra en el análisis del programa y de su factibilidad como alternativa para mejorar la situación habitacional de los hogares en pobreza.

Para ello, las principales interrogantes que buscamos responder son las siguientes: ¿Cuáles son las principales iniciativas realizadas por el Estado para atender el problema de la vivienda en México?; ¿Los programas de vivienda progresiva y mejorada en México responden a las condiciones sociales, económicas y tipo de vivienda que demandan los grupos sociales más pobres?; ¿Las acciones del programa «Tú casa» han mejorado la situación habitacional de los sectores sociales de menores ingresos en Tijuana?; y ¿Cuáles son las alternativas de política para atender el problema de la vivienda de la población de menores ingresos en Tijuana, B.C.?

Para tal efecto, bajo el entendido de que hoy en día el programa «Tú casa»[1] es una de las pocas alternativas orientadas a los sectores sociales más pobres, el objetivo general de la investigación es analizar los resultados que han derivado de la implementación del programa en Tijuana, con el propósito de identificar

[1] El Programa «TU CASA» corresponde al Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO). Su objetivo es otorgar apoyos económicos a las familias en pobreza, que adquieran, edifiquen, amplíen o mejoren su vivienda. La población objetivo serán aquellos jefes y jefas de hogar, cuyo ingreso familiar no exceda el equivalente a 3 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal. Los recursos del Programa se aplicarán otorgando a los beneficiarios un subsidio federal para la adquisición, edificación, ampliación o mejoramiento de la vivienda, que complementará la aportación de los gobiernos estatal o municipal o de ambos, al ahorro del beneficiario y cuando sea el caso, al crédito otorgado por los organismos nacionales, estatales o municipales de vivienda, las Entidades de Ahorro y Crédito Popular registradas conforme a la ley en la materia, o intermediarios financieros autorizados. El apoyo lo podrá obtener cualquier jefe o jefa de hogar, cuyo ingreso del hogar cumpla con lo establecido en el numeral 4.2 y demás requisitos establecidos para los solicitantes, en **las Reglas de Operación del Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva «Tu Casa».** (Diario Oficial, 27 Febrero de 2003).

la factibilidad del tipo de políticas que promueven a la vivienda progresiva y mejorada, como una alternativa para atender el problema de la vivienda de los sectores sociales más pobres.

Los objetivos específicos son los siguientes:

- Analizar los cambios que ha experimentado la política habitacional en México para atender las necesidades de vivienda de los sectores sociales de bajos ingresos.
- Elaborar un diagnóstico socioeconómico y habitacional del municipio de Tijuana para:
    - § Determinar la proporción de la población en Tijuana que satisface el perfil socioeconómico determinado para los beneficiarios del programa «Tu casa».
    - § Establecer la relación entre población de bajos ingresos y características de la vivienda en Tijuana.
    - § Identificar la participación de las principales instituciones públicas en el financiamiento de vivienda popular en Tijuana.
- Identificar el impacto social del programa «Tú casa» a partir de los resultados que han derivado de su implementación en el municipio de Tijuana.
- Identificar las estrategias para establecer recomendaciones de política que permitan un mayor apoyo a la población de menores ingresos en la adquisición y mejoramiento de su vivienda.

Por último, con la evaluación de los resultados del programa «Tu Casa», nuestra investigación parte de la hipótesis, de que la vivienda progresiva y mejorada ha demostrado ser la alternativa para hacer a los sectores sociales más pobres de un espacio digno para vivir; primero, porque le permite al beneficiario obtener, mejorar o ampliar gradualmente la vivienda, y segundo, porque no implica efectuar gastos que no puedan realizar los beneficiarios de los programas públicos de vivienda popular.

*Estado de la cuestión*

Los estudios sobre la intervención del Estado en la política habitacional no son un tema nuevo en los análisis referentes a la problemática de la vivienda en México. Aunque son diversas las orientaciones que han abordado el tema pueden identificarse al menos cuatro cuestiones. Primero, por la preeminencia de la investigación desarrollada en instituciones públicas, sobresalen los estudios relacionados con el problema habitacional de la población de bajos ingresos de cara con el acelerado proceso de urbanización. Las primeras investigaciones sobre la vivienda se caracterizaron por su enfoque antropológico e interés por acotar elementos afines con la cultura de la vecindad y, el marco espacial donde se desarrolla la cultura de la pobreza[2].

La segunda orientación que ha definido las investigaciones de la vivienda en México son los análisis descriptivos sobre la situación habitacional y las características de la población. El supuesto que las motivaba estaba pensado en la descripción física de las viviendas como la base para definir el problema habitacional[3].

La tercera orientación está guiada por la diversificación en la investigación y el surgimiento de nuevos enfoques teóricos, como los relacionados con una visión marxista, que proponen que para superar el problema habitacional, el sector de la vivienda podía entenderse como una fuente generadora de empleo, por otro lado, teóricamente la autoconstrucción comienza a pensarse como la alternativa para generar viviendas aceptables y satisfacer la demanda de los migrantes urbanos. Aunado al problema de la pobreza,

[2] En esta línea destacan los estudios del INV (1958) y Lewis, Oscar (1959).
[3] Algunos estudios sobresalientes son Unikel y Lavell (1979), Bataillon (1968), BANOBRAS (1970), INFONAVIT (1975), Cornelius (1973), Turner (1971) y Oscar Núñez (1974).

la irregularidad abre una línea más de análisis para abordar la problemática habitacional[4]. Finalmente, a raíz del sismo de 1985 destacan un conjunto de estudios especializados en la regeneración de vivienda[5].

Una cuarta y última orientación considera el análisis y evaluación de los programas, proyectos e instituciones financieras. Estas investigaciones están guiadas por las tendencias y/o consecuencias del replanteamiento en la acción habitacional del Estado, y se sustentan en el análisis de los elementos que configuraron el paso de un Estado «asistencialista» a uno «facilitador» del proceso habitacional. No obstante, la diversidad de las investigaciones no han permitido superar el vacío teórico del problema habitacional[6] (Schteingarth, 1989:69).

### *Alcances y limitaciones del estudio*

La investigación aún cuando se concreta al análisis de un estudio de caso es relevante por tres cuestiones principalmente: i) la magnitud del problema habitacional en la región, ii) la precariedad de la vivienda y iii) la intensidad en la demanda de suelo por el rápido crecimiento poblacional que experimenta Tijuana. Por otro lado, la pobreza que persiste en el municipio dificulta en mucho las posibilidades de acceder a una vivienda digna, por ello los programas de vivienda popular cobran especial importancia en espacios con características como las que presenta nuestra región.

El principal insumo de la investigación está dado por el análisis de los resultados del programa «Tu Casa», por un lado, para dar conocimiento de los impactos y deficiencias de las instituciones públicas que los aplican y, por el otro, para medir la magnitud del problema habitacional en la región. Con esto, nos proponemos realizar un análisis que resulte en la exposición de alternativas de política, para la formulación de programas públicos de vivienda popular que permitan un mayor apoyo a la población de bajos ingresos.

[4] Para esta orientación son importantes las investigaciones de Bazant (1982), Mier y Terán (1982), Legorreta (1984), Iracheta (1984), Ziccardi, Mier y Terán (1985),Hiernaux (1986), Castañeda (1986), y Schteingart (1983 y 1987).
[5] En los estudios sobre regeneración habitacional destacan los de Massolo (1986), Duhau (1987), Ramírez (1987), Azuela (1987), y Connolly (1987).
[6] Son sobresalientes los estudios de Imas Victor y García, Beatriz (1999), Puebla (2002) y Alamilla, Marina (2003).

Por último, la disponibilidad de tiempo e información configuran una limitante para realizar un análisis detallado sobre la implementación del programa «Tu Casa» en Tijuana. Aún cuando no es nuestro objetivo, resultaría interesante ahondar en aspectos relacionados con los distintos momentos de la implementación: el proceso de selección de los beneficiarios, la asignación de los subsidios, la distribución de los dineros, tiempos de construcción de la vivienda, entre otros.

### *Metodología*

La investigación se sustenta en un proceso sistemático que combina como técnicas de investigación el análisis documental y estadístico. La revisión documental se realizó con el objetivo de analizar textos relacionados con la intervención del Estado mexicano en la política habitacional, e identificar los cambios en los sistemas de operación de las instituciones públicas de vivienda que captan la demanda de los grupos sociales más pobres. Para ello, realizamos una exploración de documentos oficiales[7], libros, revistas, artículos en línea y publicaciones diversas.

El análisis de la información estadística consideró el manejo de tres fuentes principalmente: i) Tabulados Básicos del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, ii) Base de datos «hogares» de INEGI, 2000 y, iii) Registro del padrón de beneficiarios del programa «Tu Casa», 2002 y 2003.

Primero, para elaborar el Diagnóstico Socioeconómico y Habitacional de Tijuana se utilizaron los tabulados básicos del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, de INEGI. Las variables que se retomaron son las siguientes: población total, grupos de edad, PEA por sector, ocupación, situación en el trabajo, ingreso, materiales de construcción e infraestructura básica en la vivienda.

[7] Por documentos oficiales entendemos tanto a los informes de gobierno como a las reglas de operación correspondientes al programa «Tu Casa », antes «Vivah».

Segundo, para identificar la problemática habitacional de los hogares en pobreza de la ciudad se utilizó la base de datos «hogares» correspondiente al INEGI, para ello, primero se agrupó a los hogares según tipo de pobreza y se calculó el ingreso per capita en función de las variables: «ingresos totales» y «personas en la vivienda». Por último, con el propósito de identificar el déficit por hacinamiento, por vivienda nueva y mejorada se realizaron cruces entre variables.

Tercero, para identificar el perfil socioeconómico de los beneficiarios se utilizó el registro del padrón de beneficiarios del programa «Tu Casa», de la Inmobiliaria Estatal de Tijuana-Tecate y, se capturó de las Cédulas de Información Socioeconómica –disponibles– información relacionada con la situación económica y de la vivienda de los beneficiarios (véase anexo 22).

Por último, para realizar el análisis de los resultados del programa «Tu Casa» se aplicaron cuestionarios a la población beneficiaria de los subprogramas «Crecemos Tu Casa» e «Iniciamos Tu Casa», esto entre otros elementos, para identificar el impacto y la perspectiva de los beneficiarios sobre la vivienda progresiva y mejorada, como la alternativa para hacer de un espacio habitable a los sectores sociales de menores ingresos.

### *Exposición del documento*

La investigación se compone de cuatro capítulos. De acuerdo a nuestros objetivos y preguntas centrales, en el primer capítulo se realiza una aproximación histórica respecto de las principales iniciativas que han marcado la acción habitacional del Estado en México. Posteriormente, para identificar la atención brindada al problema habitacional de los pobres urbanos se analizan los programas formulados por las principales instituciones financieras de vivienda en México.

En el segundo capítulo se realiza un diagnóstico sobre la situación socioeconómica y la problemática habitacional de Tijuana, para esto se analizan variables como el ingreso y la calidad de la vivienda en la

ciudad. El objetivo del análisis es identificar la proporción de habitantes que satisfacen el perfil socioeconómico establecido para los beneficiarios del programa «Tu casa», así como determinar la problemática habitacional de los hogares en pobreza.

En el tercer capítulo se realiza un análisis de los resultados del programa «Tu casa» en la ciudad. Para ello, primero, se exponen los elementos generales y se realiza la evaluación del diseño y los objetivos del programa; segundo, se analizan los principales resultados de las acciones desarrolladas y metas alcanzadas; y tercero, se indaga en aspectos relacionados con la percepción social de la población beneficiada.

En el cuarto y último capítulo, se presentan las principales conclusiones del estudio, así como las posibles estrategias para atender la necesidad habitacional de los sectores sociales más pobres del municipio de Tijuana.

# *Capítulo 1*
# *Una aproximación histórica:*
# *La política habitacional en México*

De acuerdo al Artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *«toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa»*, esto reflejado en una solución habitacional debe traducirse en oportunidades para hacer a los estratos sociales más pobres de un espacio digno para vivir; en el que además de protegerse del medioambiente les sea posible desarrollar las actividades cotidianas indispensables para la reproducción social (Coplamar, 1983).

La vivienda como *«el ámbito físico-espacial que presta el servicio para que las personas desarrollen sus funciones vitales básicas»* (SAHOP, 1980), adquiere connotaciones que la definen como un valor de uso y un satisfactor básico. Para entenderse como un bien de calidad adecuado debe proveer a sus habitantes protección, higiene y privacidad, pero cuando la vivienda es adecuada su costo se eleva, y evidentemente son los sectores sociales más pobres los que no logran obtenerla con sus propios recursos en el corto o mediano plazo, y al demandar importantes apoyos financieros terminan por constituirse en la población objetivo de la política habitacional (Villavicencio y Hernández, 2001:441).

La política habitacional puede ser entendida como «la forma en que el Estado interviene en la vivienda, expresada en lineamientos, programas y acciones específicas con el objetivo de orientar la producción de las áreas habitacionales» (Villavicencio, 2000:265). Ante las condiciones de pobreza de un número importante de familias –como resultado de la excesiva concentración del ingreso–, los programas deben orientar sus acciones hacia los sectores que perciben el salario mínimo, para ofrecer una solución a los hogares que ven insatisfecha su demanda por su reducido poder adquisitivo (Casa y Ciudad AC, 1999:4). Al respecto, instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo han manifestado su preocupación por aspectos relacionadas con el «marco financiero de la vivienda», por considerarlo un aspecto medular para el crecimiento ordenado (BID, 1999:1).

No obstante, el encarecimiento del suelo, las intensas corrientes migratorias, la insuficiente producción de vivienda y el bajo ingreso familiar han hecho de la vivienda un problema de carácter urbano, económico, político y social que no puede ser entendido únicamente por la vertiente del financiamiento; sin embargo, los bajos ingresos de la población limitan –en mucho– las posibilidades para obtenerla; razón por la cual la acción habitacional del Estado es fundamental.

Si bien las políticas del Estado en materia de vivienda abarcan una amplia gama de instrumentos reguladores que inciden en el uso del suelo, la tenencia de la tierra y el acceso a dicho bien, el objetivo de este capítulo es analizar la intervención del Estado respecto a la formulación e implementación de programas públicos para vivienda social, para ello, analizamos las principales acciones realizadas por el gobierno, particularmente en lo referente a la promoción y financiamiento público de vivienda.

El capítulo comprende la intervención del Estado en la política habitacional a partir de las siguientes tres etapas: en la primera se analiza el período 1940-1970 por la influencia del proceso de urbanización y la concentración poblacional en las principales ciudades del país, para la puesta en marcha de las primeras iniciativas del Estado. Además, porque en la década de los cincuenta el sector público comenzó a asumir una mayor responsabilidad en la materia (Garza y Schteingart, 1978:66). La segunda etapa comprende de 1971 a 1982, porque una vez creados el INFONAVIT y el FOVISSSTE la participación del Estado adquiere una mayor presencia en la esfera de la vivienda. Finalmente, se estudiarán las principales acciones realizadas de 1983 a la fecha, esto por las repercusiones que han resultado de las reformas a la política habitacional, por la desregulación del sector, por la promoción de los organismos como instituciones eminentemente financieras, y por la crisis del sector cuyos efectos negativos recaen sobre los grupos sociales más pobres. Por último, en un segundo apartado se exponen las principales características de las instituciones y de los programas que apoyan a los hogares en pobreza para adquirir o mejorar su vivienda.

## *1.1 La intervención del Estado en la política habitacional en México*

Con la Constitución de 1917 la acción social del Estado se plasmó en la promoción de un conjunto de servicios de bienestar como la salud, la educación, la vivienda y la seguridad social[8]. De acuerdo a la distribución de las potestades especificadas en la misma Constitución, en materia de educación el sector público debía regular la oferta privada de servicios educativos y garantizar la gratuitidad del nivel primario; en cuanto a la salud, sus atribuciones estaban dadas por el control de epidemias, enfermedades exóticas, alcoholismo y drogadicción y; en la cuestión habitacional su objetivo era promover la creación de cooperativas para la construcción de viviendas, para ello, los patrones tenían que proporcionar a sus trabajadores vivienda en renta y estos a su vez aportar recursos para la creación de dichas cooperativas (Ordóñez, 2002:58).

A partir de entonces, la respuesta del Estado al problema de la vivienda ha ido desde la promulgación y aprobación de leyes y reglamentos hasta la formulación e implementación de programas (Aldrete-Hass, 1991:11), que bien pudieran responder a la promoción del desarrollo social o a las fuertes presiones sociales, que han hecho de la vivienda más que un bien social una mercancía sujeta a las condiciones del mercado y dirigida a los sectores sociales económicamente bien posicionados.

Al incursionar en el campo de la política social, la atención a la vivienda ha pasado de ser considerada una necesidad familiar a un problema con connotaciones sociales (Fuentes y Peña, 2003: 186). En tanto que, la acción habitacional del Estado ha sufrido importantes cambios que han configurado el puente para pasar de un Estado benefactor y regulador del proceso de producción de vivienda en todas sus aristas; a un Estado facilitador y promotor del proceso habitacional.

[8] Es importante especificar que, la inestabilidad económica y política por la que atravesaba el país durante el período posrevolucionario hicieron de las políticas sociales definidas en el modelo constitucional un elemento secundario y de escasa importancia. (Ordóñez, 2002:57).

No obstante lo anterior, en la constante lucha por combatir la pobreza, la intervención del Estado se ha materializado en la puesta en marcha de programas para asistir a la población más pobre del país. Para ello, con programas como Pronasol, Progresa y Oportunidades ha atendido el área de abasto, educación y salud. Mientras que en materia habitacional para mejorar y diversificar los subsidios y servicios de financiamiento destaca la participación del FOVI, FONHAPO, FOVISSSTE e INFONAVIT (Poder Ejecutivo Federal, 2000:149-150).

***Las primeras iniciativas del Estado Mexicano: 1940-1970***

Con el propósito de conocer las primeras iniciativas implementadas por el Estado Mexicano para abordar el problema habitacional, presentamos una síntesis respecto a la participación del sector público en la promoción, construcción y financiamiento de la vivienda. Para ello, mencionamos los principales intentos hasta finales de los años cuarenta y enfatizamos en las acciones realizadas durante la década de los cincuenta, cuando emergen con mayor solidez las intervenciones del Estado en materia de vivienda.

El conjunto de potestades que le fueron otorgadas al Estado con la Constitución de 1917 para tratar el problema habitacional, se desarrollaron incipientemente hasta principios de la década de los cincuenta. La participación habitacional seguida por los gobiernos post-revolucionarios consistía en la oferta de un insuficiente número de viviendas a sectores medios y bajos de las ciudades (Ordóñez, 2002:89-90).

Para ello, en 1925 se creó la Dirección de Pensiones Civiles con atribuciones para otorgar créditos a los trabajadores del Estado, en 1932 la Ley General de Instituciones de Crédito dispuso la constitución del BNHUOPSA y, en 1934 se facultó al DDF para construir vivienda económica (Catalán, 1994:21).

Con la creación de la Dirección de Pensiones Civiles y el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (BNHUOPSA) el Estado mexicano inicia «la asistencia gubernamental directa al problema habitacional». Sin embargo, el modelo de asistencia directa gobierno-trabajador no permitió abordar el

problema de la vivienda mediante una política de corte integral, en la medida que, la cobertura se limitaba a empleados federales trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), del Departamento del Distrito Federal y miembros de las fuerzas armadas (Salcedo citado en Fuentes y Peña, 2003:187).

Los constantes movimientos poblacionales y el incesante proceso de urbanización que experimentó México a partir de los años cuarenta, exigían de la intervención del Estado una mayor atención a la demanda de suelo y vivienda. Entre las primeras acciones del gobierno para dar cabida a las demandas de los sectores populares destacan los decretos de congelación de rentas de 1942 y de 1948; con estas iniciativas se buscaba aliviar el problema de la vivienda en alquiler ante la presión inflacionaria y el consecuente deterioro salarial. Estos decretos lograron parcialmente su propósito, pero al mismo tiempo, provocaron un efecto inhibitorio en la inversión del sector privado y condujeron al deterioro gradual de las viviendas en renta (Catalán, 1994:22).

El desarrollo económico, la estabilidad política y la consolidación institucional que experimentó México durante 1950 y 1970, crearon el ambiente propicio para la conformación de grandes sectores urbanos con requerimientos y demandas de difícil resolución (trabajo, ingreso, alimentación, salud, vivienda, transporte, recreación, etc.). El resultado del intenso crecimiento demográfico y de las importantes migraciones internas configuró la pauta para entender a la tierra, los servicios urbanos, el crédito y la vivienda como los elementos básicos de todo proceso de poblamiento (Ídem, 1994:25).

Al mismo tiempo que el crecimiento y la concentración poblacional se acentuaba, la escasez de vivienda era mayor, porque los niveles de producción no eran suficientes para satisfacer la demanda de los nuevos pobres urbanos. Esta problemática se tradujo en el surgimiento de importantes superficies «marginadas» e «irregulares» en ciudades que ofrecían posibilidades de bienestar a sus habitantes.

Bajo este contexto, el crecimiento demográfico, el acelerado proceso de urbanización, la excesiva concentración poblacional y la progresiva precariedad urbana, hicieron latente la necesidad de implementar

un enfoque emergente capaz de promover la intervención de un Estado con orientaciones sociales, y la formulación de una política con una visión integral de la problemática en cuestión.

Al respecto, la postura social del problema habitacional evolucionó hacia una etapa de consolidación en el marco de la política nacional, esto se manifestó en la expansión de las actividades y recursos del Estado para la promoción y construcción de la «vivienda popular». Con la puesta en marcha de estas iniciativas «el Estado mexicano comenzó a asumir una mayor responsabilidad en la provisión de vivienda en la década de los cincuenta» (Garza y Schteingart, 1978:66).

En 1954 el Gobierno Federal crea el Instituto Nacional de Vivienda (INV) para «atender la demanda habitacional en las áreas rurales y urbanas de aquellos grupos que no podían beneficiarse de la acción de otras instituciones ya existentes». La acción de este instituto se confinó a la promoción de la construcción y administración de las viviendas; se estima que hasta 1970 se construyeron aproximadamente 14,400 unidades. En 1970 este organismo se sustituye por el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda (INDECO), para el replanteamiento de las acciones del Instituto se consideró agregar a la promoción y construcción de vivienda los conceptos de regeneración habitacional (zonas de tugurios y viviendas insalubres), de formulación de programas para el desarrollo de la comunidad rural y de difusión de prácticas de trabajo colectivo (Garza y Schteingart; 1978:131). Simultáneamente, para aumentar la oferta de vivienda en las principales ciudades del país en la estructura del BNHUOPSA se crea el Fondo de las Habitaciones Populares (FONHAPO) (Catalán, 1994:27).

En este orden de ideas, en 1955 se constituye la Dirección de Pensiones Militares, durante el período 1956-1964 financia alrededor de 1,100 viviendas para los miembros de las fuerzas armadas. En esa misma década, Petróleos Mexicanos (PEMEX) se suma a los esfuerzos de construcción de vivienda para sus trabajadores y entre 1958 y 1964, construye 13,100 unidades (Ídem, 1994:28).

En 1963, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) instrumenta el Programa Financiero de Vivienda (PFV). Los antecedentes de su creación se encuentran en el financiamiento comercial que la banca privada otorga a promotores para la construcción de vivienda; así como en la aplicación de nuevas fuentes de financiamiento para estimular a la industria de la construcción y atender demandas sociales cada vez mayores (Catalán, 1994:28, Garza y Schteingart, 1978:102-103, Ordóñez, 2002:89-90). Para esto, entre sus objetivos principales planteaba «impulsar los programas de vivienda del Estado canalizando los recursos ociosos de la banca privada hacia la producción de viviendas de interés social[9]» (Garza y Schteingart, 1978:67).

Para el financiamiento del PFV se instrumentaron dos fondos: el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA). Ambos organismos estaban facultados para establecer las especificaciones que debían cumplir los programas de construcción habitacional para la población asalariada, y los criterios crediticios a los bancos que financiaban vivienda (Fuentes y Peña, 2001:188).

Para ello, el FOVI se encargaría de la construcción y soporte financiero de las instituciones públicas y privadas que edificaran viviendas de interés social. Por su parte, el FOGA debía garantizar los créditos e inyectar liquidez a la banca privada cuando los beneficiarios no fuesen capaces de demostrar las garantías suficientes; o bien, cuando los costos de operación resultaran elevados (Ordóñez, 2002:89-90).

Con la participación de las instituciones creadas hasta este momento el sector público participó directamente en la construcción y financiamiento de la vivienda terminada. En este esfuerzo FOVI participó significativamente en la generación de la oferta habitacional, llegando a promover 28,291 unidades; es decir, el 55.27% de la vivienda producida de 1963 a 1970 (véase cuadro 1).

[9] Se definió a la vivienda de interés social como aquélla destinada «a un sector de la población que, aunque de ingresos reducidos, los tiene suficientes para cubrir los abonos con que pagará su vivienda en un término más o menos largo» (Fovi, citado en Garza y Schteingart, 1978:56).

Por orden de importancia, con una participación relativamente baja respecto a la realizada por FOVI, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. (BNOSPSA) promovió el 16.9% de las viviendas construidas durante este período. Paralelamente, el ISSSTE participa con proporciones similares (16.3%).

***Cuadro 1***
***Viviendas promovidas por los principales organismos públicos 1963-1970***

| Organismo | Vivienda producida | Porcentaje |
|---|---|---|
| BNOSPSA | 28,291 | 16.9 |
| FOVI | 92,015 | 55.2 |
| DDF | 13,000 | 7.80 |
| INV | 5,929 | 3.56 |
| ISSSTE | 27,245 | 16.3 |
| Total | 166,480 | 100 |

Fuente: Garza y Martha Schteingart, «La acción habitacional en México» (1978:234)

Por último, en la década de los setenta, la magnitud del problema habitacional planteaba la necesidad de dimensionar y diversificar los alcances institucionales, en función de: la movilidad del campo a la ciudad –con el consecuente crecimiento desordenado de las ciudades–; el acelerado crecimiento poblacional y las crecientes carencias económicas de amplios grupos de la población (Fuentes y Peña, 2003:188). Por la acentuación de estas tendencias la acción habitacional del Estado se intensifica, y al mismo tiempo, da paso a una reconfiguración en las iniciativas del sector público para abordar el problema de la vivienda, y acelerar el proceso de producción mediante la coordinación de los esfuerzos del sector público, social y privado.

### *Del crecimiento a la crisis del sector vivienda: 1971 -1982*

Las primeras iniciativas del sector público configuraron la participación de un Estado pionero en la producción y financiamiento habitacional, cuya intervención más relevante se da con la constitución del FOVI en 1962. Sin embargo, uno de los momentos más importantes en la participación del Estado mexicano como promotor de la vivienda, lo constituye la década de los setenta, con la creación del INFONAVIT y el FOVISSSTE sienta las bases para el crecimiento del sector habitacional; por un lado,

por los niveles de producción que alcanzaron ambos institutos y; por el otro lado, por el número de unidades financiadas para la población de baja y mediana capacidad adquisitiva.

En el siguiente apartado se quiere subrayar la importancia que alcanza la acción habitacional del Estado para inducir el crecimiento del sector; así como identificar los factores a los que responde la incorporación de los programas de lotes con servicios y vivienda progresiva como las alternativas para solucionar el problema de los sectores sociales más pobres, toda vez que la vivienda terminada dejó de ser vista como una alternativa para hacer de un espacio habitable a estos segmentos sociales.

Además del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y el fin del llamado «milagro mexicano», la crisis de legitimidad que enfrenta el gobierno conlleva a la implementación de una política más intervencionista en los aspectos de bienestar social, por ende, la participación del Estado fue determinante durante el período 1971-1982, tanto por la crisis del gobierno, como por el acelerado crecimiento poblacional y las fuertes presiones sociales manifiestas en la demanda de suelo urbano, vivienda y servicios (Catalán, 1994:33).

De esta manera, el Estado Mexicano emprende un gran número de acciones encaminadas a la redefinición de la política habitacional; primero, porque se reconoce la debilidad de una producción concentrada en grupos específicos, y segundo, porque se precisa la necesidad de construir para todo aquel que independientemente de su nivel ingreso demandara un espacio para vivir; estos planteamientos traen consigo una intensificación en la participación del Estado para la provisión de vivienda.

El año de 1972 fue trascendental para el sector vivienda por la diversidad de acciones ejecutadas para estimular la producción habitacional. Por ejemplo, para crear el marco jurídico se reformó el artículo 123 Constitucional, derogando la obligación de los patrones para dotar de vivienda en renta a los trabajadores. Por otro lado, la Ley Federal del Trabajo estipuló la creación del fondo para el financiamiento de vivienda en propiedad, para ello, los patrones debían aportar el equivalente al 5% del salario de sus trabajadores.

En 1972, estas iniciativas se tradujeron en la creación de los dos institutos más importantes de vivienda pública: el INFONAVIT y el FOVISSSTE, dedicados a acoger la demanda de los asegurados por el IMSS y de los empleados federales, respectivamente (Ordóñez, 2002:89-90). El INFONAVIT se creó con el propósito de otorgar créditos a los trabajadores para que puedan adquirir vivienda en propiedad, mejorar o ampliar la propia. De igual manera, el FOVISSSTE se creó para financiar la construcción de vivienda nueva, y otorgar créditos que permitieran a los trabajadores adquirir viviendas en propiedad, construirlas, mejorarlas o redimir pasivos (Garza y Schteingart, 1978:149).

El INFONAVIT adquirió gran importancia en la producción y financiamiento habitacional. En 1975 el número de viviendas realizadas directamente por el instituto alcanzó 52,138 unidades, en términos porcentuales esta cifra representa el 86.9% del total nacional de unidades terminadas y ocupadas en el mismo año[10]. En cuanto al financiamiento, para el mismo año el instituto trabajaba con dos programas: el de «financiamiento» y «créditos individuales», de los cuales, el primero fue el más destacado, en la medida que de los 76,661 créditos asignados, 65,161 fueron para la adquisición y construcción de vivienda nueva. Mientras tanto, al programa de créditos individuales únicamente le correspondió el 15%, del cual el área de ampliación y mejoramiento fue la de mayor importancia con 5,519 créditos (7.2%); seguida por el subprograma de pago de pasivos con 3,297 créditos (4.3%), y por último, la construcción en terreno propio con 2,684 créditos (3.5%) (Schteingart, 1978:173, cuadro 64). Para ejemplificar el crecimiento en los ritmos de construcción del INFONAVIT, basta con mencionar que en 1976 el total de viviendas terminadas por el instituto fue de 101,000 unidades, es decir, en tan sólo un año INFONAVIT produjo 48,862 unidades más de vivienda.

Estas cifras indican la importancia que adquirió el INFONAVIT para la construcción y financiamiento de viviendas en México. Aún cuando el instituto aumentaba progresivamente sus niveles de producción, su principal debilidad fue la distribución geográfica de las viviendas terminadas, en tanto que el 38.2% de la

[10] En 1975, el total nacional de viviendas terminadas, entregadas y ocupadas fue de 59,965 (Garza y Sctheingart, 1978: cuadro 68).

producción se concentró en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), el 16% en Jalisco, Colima, San Luís Potosí, Aguascalientes y Guanajuato y el 11.4% en Nuevo León y Tamaulipas.

El FOVISSSTE similar al INFONAVIT trabaja con los programas de «vivienda nueva» y de «vivienda mejorada», siendo su prioridad la promoción y financiamiento de unidades nuevas. Hasta 1975, FOVISSSTE había asignado 8,531 créditos para ambos programas, de éstos el 63% (5,374 créditos) correspondió a trabajadores que percibían de uno a 1.5 salarios mínimos, y el 7% (2,559 créditos) a trabajadores con más de tres veces el salario mínimo. Del total de créditos otorgados, el 16.2% (1,382 créditos) correspondió al programa de créditos individuales, específicamente se distribuyó de la siguiente manera: 95.2% para viviendas que se adquieren de terceros, 1.0% para construcción, 0.5% para mejoramiento y ampliación, y 3.3% para pago de pasivos (Garza y Schteingart, 1978:195).

Con la participación del INFONAVIT[11], del FOVISSSTE[12] y de los organismos ya existentes, el Estado asume una intervención significativa en la producción y distribución de vivienda. Esto a su vez, imprimió

[11] Conceptualmente el INFONAVIT permite que los trabajadores que no tengan acceso a un crédito puedan disponer de un ahorro, o bien, hacer de un patrimonio a quien adquiera una vivienda INFONAVIT (Catalán, 1994:43-49). Su forma de gobierno es tripartita; es decir, que participan el Estado (sector público), los patrones (sector privado) y los trabajadores (sector social) y es un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propio. En un principio se planteó que los beneficiarios serían los trabajadores asalariados de las empresas privadas cuyos ingresos estuvieran entre uno y cuatro veces el salario mínimo (vsm), dándose preferencia a los trabajadores de menores ingresos. A partir de 1992 se incluyeron también a aquellos que perciben más de cuatros vsm sin establecerse un límite (Puebla, 2002: 105-107).
Entre 1972 y 1992, el Instituto operó dos programas habitacionales y cinco líneas de crédito: 1) el programa de financiamiento y construcción de vivienda nueva en conjuntos habitacionales (Línea I) y 2) el programa de créditos individuales para: a) adquisición de vivienda a terceros (Línea II); b) construcción de vivienda en terreno propio (Línea III); c) mejoramiento o extensión de vivienda (Línea IV), y d) pago de pasivos (Línea V) (Infonavit, citado en Puebla 2002: 106).
Con la nueva Ley del Infonavit se plantearon los siguientes cambios: 1) El programa correspondiente a la línea I se transformó en un sistema «de subastas de financiamiento» para la construcción de conjuntos habitacionales del Instituto; 2) El programa de créditos individuales para adquisición a terceros (línea II) presenta dos modalidades: a) «los paquetes de vivienda nueva», que son conjuntos habitacionales construidos por empresas privadas con recursos propios o de fuentes distintas del Infonavit y se ofrecen a la venta a los derechohabientes calificados para la obtención de un crédito, y b)«el mercado abierto», que es la asignación de un crédito para la compra de una vivienda nueva o usada que esta en el mercado, y 3) Los créditos de la línea III incluyen dos variantes: a) «los paquetes de vivienda» , donde el titular del derecho fideicomisario sobre un terreno, solicita ante el organismo el financiamiento para la construcción de un conjunto de vivienda, y b) el «financiamiento individual» para la construcción de la vivienda de un derechohabiente en su propio terreno (Ídem, 2002:107-109).

[12] Los programas del FOVISSSTE de manera general se agrupan en los siguientes rubros: 1) otorgamiento de créditos hipotecarios, 2) financiamiento de unidades habitacionales que serán adjudicadas a los trabajadores mediante préstamos hipotecarios, y 3) la devolución de depósitos constituidos en favor de los servicios públicos (Ruiz, 1994:236).
Los trabajadores atendidos por el FOVISSSTE son aquellos que prestan sus servicios en las dependencias del gobierno del Estado. Además, todos aquellos pertenecientes a organismos públicos y que estén sujetos al régimen jurídico de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado. Se incluye también trabajadores considerados de confianza y eventuales, conforme a los estatutos sindicales de cada dependencia.

la pauta para el crecimiento del sector habitacional, porque de una u otra manera, se logró acelerar los niveles de producción e incrementar el número de créditos para vivienda nueva y mejorada.

En cuanto a las iniciativas locales para abordar el problema de la vivienda, destaca la constitución del Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS) en el Estado de México en 1970, con atribuciones que más allá de la construcción, lo facultan para realizar estudios urbanos e incidir sobre aspectos relacionados con la regularización de la tenencia de la tierra.

En ese mismo año, la Dirección de Habitación Popular del Departamento del Distrito Federal (DGHP) inició actividades para la construcción de vivienda económica. Según los lineamientos establecidos en el artículo 49 de la Ley Orgánica del DDF el organismo debía elaborar, ejecutar o promover programas de habitación y fraccionamientos populares; llevar a cabo programas de regeneración habitacional y «reacomodar» a las familias afectadas. Para esto, la DGHP trabajó con programas de financiamiento, mejoramiento habitacional, construcción de vivienda nueva y promoción económico-social (Garza y Schteingart, 1978:115-117).

Además de las acciones realizadas se requería actuar en aspectos relacionados con la tenencia de la tierra. Así, en 1973 se crea el Fideicomiso de Interés Social para el Desarrollo de la Ciudad de México (FIDEURBE), para un año después crear la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), como un organismo de carácter nacional. Por otro lado, para atender a los pobres del campo únicamente se contaba con los recursos del INDECO; sin embargo, la mayor parte de sus acciones las realizaba en los núcleos urbanos. Siguiendo a Ordóñez (2002:108-111), durante este período las acciones de apoyo al campo continuaron siendo reducidas hasta la segunda mitad del sexenio de López Portillo, con la firma del acuerdo SAHOP-COPLAMAR que en 1980 dio origen al Programa de Mejoramiento de la Casa Rural en Zonas Marginadas; la fusión del FONHAPO e INDECO por el Fideicomiso del Fondo

Nacional de Habitaciones Populares (igualmente llamado FONHAPO) en 1981; y el fomento a la creación de institutos locales de vivienda por iniciativa del INDECO.

Por otro lado, con la formulación de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), la planeación urbana adquirió mayor importancia. Uno de los antecedentes más relevantes desde entonces se encuentra en la creación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1977-1982, y del Programa Nacional de Vivienda (PNV) de 1978, este instrumento instauró la pauta para avanzar en la coordinación, jerarquización y articulación de las acciones en materia habitacional, además definió el problema de la vivienda de forma integral, consideró su interrelación con la dinámica de los asentamientos humanos, identificó y especificó las actividades del sector público, social y privado; definió el comportamiento de los factores inmersos en el proceso de producción y; analizó el impacto que los instrumentos jurídicos ejercen sobre la vivienda. En suma, planteó la necesidad de crear un marco con objetivos, políticas y estrategias para atender la problemática habitacional (Catalán, 194:36).

El PNV incluyó a los tipos de vivienda ya existentes, los conceptos de autoconstrucción, vivienda progresiva, vivienda mejorada, pie de casa y lotes con servicios; ello significó un abandono de los proyectos de regeneración de barrios y tugurios promovidos con anterioridad. Asimismo, planteaba un aumento de la participación gubernamental en el sector a 994 mil acciones de vivienda terminada, progresiva y de mejoramiento durante el período 1978-1982, con esto el Estado tendría el manejo de 36.2% de la oferta inmobiliaria nacional; el sector privado 19.8%, y el sector social 44%. Estas acciones a finales de 1981 se habían cumplido en un 77%, beneficiando alrededor de 5.2 millones de mexicanos de bajos recursos, dado que el 31% de ellos ganaba menos del salario mínimo y el 69% restante entre uno y cuatro salarios mínimos.

En otro orden de ideas, para canalizar recursos a programas de vivienda popular, en 1981 se crea el Fideicomiso del Fondo de Habitaciones Populares[13] (FONHAPO). Este organismo con el tiempo adquirió importancia por dirigir sus acciones a la población no asalariada con ingresos inferiores a 2.5 salarios mínimos. Con su creación el Estado responde a las presiones sociales de los más pobres, dado que los organismos existentes atendían única y exclusivamente a los trabajadores asalariados (Catalán, 1994:36-40). En este sentido, la respuesta del Estado a la necesidad habitacional de los pobres no asalariados se consolida en la década de los ochenta, pasando de considerar a los programas de lotes con servicios a la vivienda progresiva y «pie de casa» como sus principales estrategias.

Anterior a la crisis de 1982, las instituciones públicas se dedicaban a la construcción de espacios habitacionales, sin embargo, la producción no era suficiente para satisfacer la necesidad de los hogares en pobreza. Después, con la crisis, el proceso inflacionario y los aumentos en los costos de construcción los programas de vivienda se vuelven insostenibles, siendo, el PFV del Banco de México el más afectado (Schteingart, 1984:176-179, Schteingart, 1988:219).

Por su parte, los Fondos de Vivienda (INFONAVIT y FOVISSSTE) creados para atender las necesidades habitacionales de los sectores asalariados de menores ingresos atendieron una pequeña proporción de la población afiliada. Para ambos institutos, la crisis afectó sus niveles de producción; durante el período 1973-1980, el INFONAVIT satisfizo el 8.8% de su demanda y el FOVISSSTE apenas el 2.6%.

[13] Los antecedentes sociales que influyeron en la creación de este organismo se encuentran en la primera ONG mexicana que incursionó en el campo del hábitat popular, el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (COPEVI), que promovía proyectos habitacionales de cooperativas populares. El objetivo principal del FONHAPO fue elevar la condiciones de bienestar de la población mayoritaria del país mediante el financiamiento de acciones habitacionales para los sectores populares, preferentemente no asalariados, cuyos ingresos no excedieran de 2.5 veces el salario mínimo regional. Los programas de este fideicomiso se fueron reduciendo a lo largo del tiempo de su operación; así, entre 1982-1985 se incluyó un programa para la adquisición de reservas territoriales, destinado a los organismos de vivienda del sector público, pero luego se suprimió por resultar muy costoso. Además, hasta 1987 se financiaron algunas acciones de vivienda terminada, que desaparecieron también por resultar el programa más caro. A partir de 1986 los créditos para adquisición de suelo se fueron limitando y se otorgaron sólo en casos cuyo costo fuera muy bajo y que garantizaran su completa recuperación y desde 1994 se suspendieron totalmente. Hacia la primera mitad de los noventa, los programas financiados por el fideicomiso eran los de lotes y servicios, vivienda progresiva, vivienda mejorada y apoyo a la producción y distribución de materiales. Además, para su aplicación se manejaron cinco líneas de crédito: estudios y proyectos, adquisición de suelo, urbanización, edificación y apoyo a la autoconstrucción. Según el programa demandado, los acreditados podían solicitar una o la combinación de varias de estas líneas (Puebla, 2002:157-159).

Para mantener su producción constante el INFONAVIT se valió de estrategias como: la reducción del 20% de la superficie construida y la no conclusión de los acabados del inmueble; el propósito era disminuir los costos de producción e incrementar la cobertura. A pesar de los esfuerzos, estas tendencias hicieron de la vivienda de interés social una alternativa poco viable ***para hacer de un espacio habitable a los sectores medios y bajos de la población, mientras que los programas de vivienda progresiva, pie de casa y lotes con servicios se configuraron como las estrategias para atender a la población con ingresos menores a los 2 salarios mínimo***s (Ídem, 1984:184, Schteingart, 1988: 217-220).

Ante las repercusiones negativas que resultaron de la crisis económica el consumo de la mayoría de la población disminuyó drásticamente, al mismo tiempo, por el excesivo incremento en los costos de producción, el crecimiento de la brecha entre precios y salarios y, la disminución en la distribución y producción habitacional. ***Esta situación indicaba cómo las posibilidades de la población de menores recursos para acceder a una vivienda eran cada vez más reducidas, incluyendo la autoconstruida, por la imposibilidad del usuario para realizar los gastos relacionados con el proceso*** (Schteingart, 1988:222).

La crisis económica resultó en la descapitalización de los organismos públicos, la disminución en la actividad de la industria de la construcción, el cierre de empresas constructoras y un déficit de 6.1 millones de unidades que no demostró otra cosa más que un sector inmobiliario incapaz de hacer frente al vaivén económico del momento. Por estas condiciones, en el siguiente período la acción habitacional del Estado sufre sucesivas modificaciones que hacen del sector público un mero complemento de la iniciativa privada.

En conclusión, el sector habitacional experimenta altos niveles de producción y financiamiento una vez creados el INFONAVIT y el FOVISSSTE, sin embargo, una década después el crecimiento del sector se revierte; se desacelera la producción de los principales organismos de vivienda en México, los créditos se encarecen, los programas de vivienda nueva se vuelven insostenibles y la vivienda progresiva se cristaliza como la nueva estrategia que delinearía la política habitacional en el país.

### *Las reformas de la política habitacional en México: 1983 – 2003*

Con la crisis que experimenta el sector de la vivienda además de reconsiderarse las estrategias de producción, el Estado mexicano –apoyado en las ideas del Banco Mundial– deja de intervenir de manera directa en la construcción de viviendas para atender el rubro financiero, a través de los programas públicos formulados por sus propios organismos habitacionales. Siguiendo estas tendencias, la política habitacional experimenta una serie de reformas que configuran el paso de un Estado «intervencionista» a un Estado «facilitador» del proceso de producción.

La dificultad para ofrecer vivienda terminada a los sectores sociales más pobres hizo de los programas de autoconstrucción, de oferta de tierra y organización de cooperativas, la prioridad de la acción pública. Con estos programas se ampliaron los esfuerzos por incorporar las acciones de promoción y fomento para la construcción de vivienda progresiva y mejorada; los resultados fueron poco eficaces por el insuficiente financiamiento que recibieron. Por esto, la intervención del Estado para estimular la autoconstrucción y la vivienda progresiva, se concibe más como la reacción a factores coyunturales –la crisis económica de 1982 o el sismo de 1985–, que a un intento por institucionalizar la participación de los organismos públicos para apoyar los procesos de producción de vivienda económica.

Por otro lado, la Ley Federal de Vivienda (LFV) expedida en 1983, establece el derecho de toda familia para disfrutar de una vivienda digna y decorosa (Puebla, 2002:44). El principal objetivo de la LFV fue ampliar el horizonte para que –particularmente– las masas empobrecidas de las áreas rurales y urbanas obtuvieran una vivienda. Para esto, la meta consistió en la «construcción del Sistema Nacional de Vivienda, entendido como el conjunto integrado de relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas que dan coherencia a las acciones encaminadas a la solución de los problemas habitacionales» (Zepeda citado en Puebla, 2002:45).

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), con atribuciones para coordinar el ordenamiento territorial y promover la política de vivienda. En coordinación con la SEDUE se creó el Sistema Nacional de Vivienda y se formuló el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (PRONADUVI) 1984-1988, las intenciones que motivaban su creación eran: fortalecer la intervención del Estado en el sector, incentivar la industria de la construcción y la autoconstrucción, controlar los mercados inmobiliarios y de tierra e incrementar la proporción de recursos para la producción de vivienda de interés social (Poder Ejecutivo Federal, 1983:65 citado en Ordóñez, 2002 108-111). Este programa y la LFV instituyeron los antecedentes más importantes de la política habitacional en México, en la medida que presentaron una visión global del sector de la vivienda (Puebla, 2002:46).

Durante este período, el Estado buscó fortalecer el papel de las instituciones públicas de vivienda que atienden a los sectores sociales de baja y mediana capacidad adquisitiva. De manera contraria, la inversión total en vivienda ejercida durante 1983 demuestra que el crecimiento que experimentó el sector público, no llevó a una redefinición en la política habitacional del Estado para apoyar a los grupos sociales menos favorecidos, porque los fondos creados para atenderlos además de ser reducidos en número, lo eran en sus niveles de participación respecto a la inversión total, en este período, FONHAPO aportó únicamente el 3.1%, mientras que INFONAVIT (39.9%), FOVISSSTE (6.7%), FOVI (6.5%), los programas de vivienda de empresas y otros organismos públicos (como PEMEX, CFE, FOVIMI y otros) invirtieron, en conjunto, 58% del total; por último, con el 38.7% participaron los bancos de reciente nacionalización (Ordóñez, 2002:108-111, Schteingart, 1984:181). Mientras tanto, la pérdida del poder adquisitivo de la población disminuía las posibilidades para acceder a los –cada vez más caros– créditos hipotecarios, y a los programas de vivienda progresiva teóricamente formulados para apoyar a los hogares en pobreza.

En términos económicos la década de los noventa se caracterizó por el reajuste y la aplicación de una política monetaria, cuya meta principal fue el control de la inflación (Puebla, 2002:65). Para ello se impuso

una estricta regulación al crecimiento de los salarios, siendo sus resultados una reducción sin precedente de los salarios reales. En el ámbito social, la principal repercusión de la política de ajuste fue la polarización del ingreso, que implicó una disminución del sector de ingresos medios, un notable incremento de los estratos más pobres y una disminución importante en los niveles de bienestar.

Para atenuar los niveles de pobreza y desigualdad social el gobierno diseñó como un mecanismo compensatorio el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL); este instrumento de política social se dirigía a la población que vive en situación de pobreza extrema, y para hacer frente al creciente rezago habitacional se formuló el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, este documento entendía el problema de la vivienda como una competencia de la sociedad en general, por ello, delegó la solución a la participación activa del sector público, social y privado. En este sentido, el programa, más que promover el papel del Estado como proveedor de vivienda encomendó la responsabilidad al conjunto de agentes que intervienen en la producción habitacional (Ídem, 2002:65-67). Estas medidas llevan a la desregulación del sector y su implementación bajo la tónica del modelo neoliberal, hacen de la iniciativa privada el principal proveedor de vivienda y de los organismos públicos instituciones eminentemente financieras.

Los objetivos más destacados del PNV fueron: modernizar los mecanismos de coordinación del sector habitacional; orientar la acción hacia la población de bajos ingresos; modernizar los instrumentos de financiamiento de los organismos de vivienda; propiciar el reconocimiento de la función social de la tierra apta para el desarrollo habitacional; descentralizar las acciones y la administración, e impulsar la modernización del aparato productivo y distributivo de los insumos de la vivienda. Todo esto, para imprimir eficiencia y eficacia a los programas del sector público y ampliar la cobertura hacia los grupos de menores ingresos.

Para evitar el incremento del déficit habitacional durante el período 1990-1994, el PNV estimaba indispensable construir 1.3 millones de viviendas y mejorar más de 1.5 millones. Para lograr este propósito

se requerían cambios como: «modernizar los organismos encargados de su financiamiento; concertar para lograr una mayor participación de los distintos sectores involucrados; disminuir el subsidio de los créditos para los sectores medios y de bajos ingresos, apoyar más acciones de vivienda progresiva y mejorada; buscar mecanismos más eficientes para la asignación de los recursos y canalizarlos hacia quién más lo necesite; conservar el valor real de las aportaciones no utilizadas evitando los subsidios cruzados; inducir mayor oferta de vivienda nueva del sector privado y fomentar la autoconstrucción».(Ruiz, 1994:231-232).

Para alcanzar estos propósitos las instituciones involucradas en el proceso de producción habitacional modificaron sus parámetros de acción. Por ejemplo, a la SEDESOL se le faculta única y exclusivamente para incidir en el impulso a la política urbana, avanzar hacia un desarrollo sustentable y alcanzar una mayor eficacia en la gestión pública de la vivienda. Con relación a éste último, la Secretaría asume su papel como coordinador del sector para impulsar la modernización de las políticas habitacionales y fomentar la construcción de un mayor número de unidades. Para los organismos públicos de vivienda la modernización requería su participación como entes financieros.

Como resultado de las nuevas políticas de vivienda, en febrero de 1992, en la iniciativa de la nueva Ley del INFONAVIT se establecen los siguientes propósitos: «modificar las características de los créditos otorgados, establecer las bases para crear mecanismos objetivos para la asignación de los créditos, generar una mayor oferta de vivienda con más transparencia y adecuar la organización y estructura del Instituto para lograr los objetivos planteados». Por su parte, el FOVISSSTE planteó un marco de acción sujeto a la asignación de créditos para trabajadores con un ingreso menor a tres salarios mínimos. El FONHAPO, abre la posibilidad para atender a la población no asalariada de bajos ingresos facultándolo para incidir en la formulación de programas de vivienda popular, regeneración habitacional y autoconstrucción, sin reducir el apoyo dirigido a la producción masiva de vivienda progresiva. Finalmente, el principal cambio realizado por el FOVI fue liberar a la banca de su inversión obligatoria en vivienda e incluir las subastas de derecho para otorgar créditos a largo plazo (Ruiz, 1994:232-240).

Los cambios introducidos a la política habitacional en México confinaron la acción del sector público al financiamiento de la vivienda, el objetivo era complementar las acciones de la banca comercial y de las empresas constructoras para avanzar simultáneamente con el proceso de liberalización económica, particularmente en lo relativo a la desregulación y reprivatización de las instituciones bancarias. Entre 1989 y 1991, la legislación habitacional experimenta una serie de modificaciones para la eliminación paulatina del encaje legal –que obligaba a destinar ahorros a viviendas de interés social– y la venta de los bancos a particulares.

En 1992 con la firma del acuerdo de coordinación para el fomento y desregulación de la vivienda se crea el Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda (PFDV). Sus principales objetivos fueron simplificar los trámites administrativos, fiscales y notariales que participan en el costo de la vivienda; así como encauzar en mayor cantidad, recursos públicos y privados al financiamiento de vivienda rural y urbana. El PFDV definió dos tipos de vivienda: la de interés social, aquella cuyo valor al término de su edificación no excede el monto que resulte de multiplicar por 15 el salario general anual, y la vivienda popular, cuyo costo no debe sobrepasar 25 veces el monto especificado.

Las reformas en la acción habitacional del Estado favorecieron a la banca privada, en tanto que, la facultad para articular la estructura financiera de los créditos individuales le permitió convertirse en el eje rector de la política habitacional. De esta manera, en 1992 la banca ocupó el primer lugar como proveedor de financiamiento (68.4%), incrementó en más de 50% el volumen de recursos invertidos en vivienda y acrecentó en casi 42% su participación en la inversión nacional.

A partir de 1992, fue posible canalizar una mayor cantidad de recursos para atender las necesidades habitacionales; sin embargo, ello, lejos de aminorar los costos sociales y beneficiar al conjunto nacional afectó –en mayor medida– a los sectores sociales de menores ingresos incorporados o no a los sistemas de la seguridad social. Para los asegurados, la implementación de la política de recuperación de créditos

realizada incrementó la carga individual a pagar por adquirir una vivienda de interés social, por factores como: la complementariedad financiera auspiciada por la banca, que cobraría intereses de mercado, y las condiciones establecidas por el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), que exigían mantener el valor real de las inversiones. Para la población usuaria del financiamiento del FOVI –generalmente los sectores medios de la sociedad– las repercusiones resultaron en la eliminación del subsidio y el incremento de la participación de la banca en la composición de los préstamos. Finalmente, para la población con bajo poder adquisitivo o condición informal en el trabajo las posibilidades para acceder a los recursos habitacionales se estrechaban cada vez más.

En suma, las reformas introducidas a la política habitacional permitieron incrementar los niveles de inversión para el financiamiento de vivienda; no obstante este crecimiento, los recursos sufrieron reducciones significativas que impactaron negativamente a los sectores sociales más pobres, incluso dentro de aquellas instituciones que formalmente fueron creadas para atenderlos. En otras palabras, «la acción inmobiliaria promovida por el Estado en este sexenio se entrampó en un doble efecto: la ampliación de la oferta y el incremento de la desigualdad» (Ordóñez, 2002:154-156).

Los efectos negativos que resultaron de las reformas a la política habitacional conllevan a la creación –a manera de paliativo– del PROSAVI y el VIVAH en 1997 y 1998 respectivamente, para atender a los sectores más pobres de la sociedad, y en su momento los más afectados por las reformas efectuadas. Mientras tanto, para dar continuidad a los esquemas que promueven la desregulación del sector y el fortalecimiento de las instituciones públicas de vivienda como organismos financieros, el PNV 1995-2000 de conformidad con el anterior, promueve entre sus objetivos lo siguiente: «orientar el papel del Estado hacia la coordinación de los esfuerzos de los sectores público, social y privado en apoyo a la producción, comercialización y titulación de la vivienda; y promover las condiciones para que las familias rurales y urbanas disfruten de una vivienda digna» (Poder Ejecutivo Federal, 1996:13).

Para alcanzar sus objetivos, en el PNV 1995-2000 se propone impulsar acciones para: fortalecer los organismos promotores de la vivienda a fin de devolverles el carácter y las funciones financieras para las que fueron creados; mejorar y ampliar las fuentes de fondeo y los esquemas de financiamiento, incorporar mecanismos más transparentes en el otorgamiento y recaudación de los créditos; superar la escasez y combatir la carestía de suelo; y fortalecer la producción social organizada para la autoconstrucción y el mejoramiento de la vivienda rural y urbana (Ídem, 1996:17-22).

Con estos cambio se buscaba estimular el crecimiento y evitar el incremento del rezago habitacional. Aun cuando la situación de la vivienda ha mejorado cuantitativa y cualitativamente[14] se prevé necesario avanzar en la amplitud, la higiene, la comodidad y la disponibilidad de servicios en las viviendas, puesto que, en 1995, con un parque habitacional de 19.4 millones y una demanda mínima de 22.2 millones el rezago significó 3.8 millones de unidades por condiciones inadecuadas, esto es una cuarta parte del inventario total (Serna, 2004:2).

Para incrementar el ritmo de producción, mejorar las condiciones del parque habitacional y aumentar la cobertura de atención a la demanda de vivienda de la población con menores recursos, la prioridad del gobierno fue el elemento financiero. Bajo este esquema, el objetivo de la política habitacional fue promover la adecuación de las reglas de operación, esquemas crediticios y sistemas administrativos para fortalecerlos como organismos financieros (Poder Ejecutivo Federal, 2000:147).

Para tal efecto, el FOVI ofreció crédito para viviendas con valores desde 85 y hasta 130 salarios e impulsó la individualización de los créditos para jefes de familia con ingresos de más de cinco y hasta 15 salarios. Para atender las necesidades de los grupos sociales económicamente menos favorecidos, en 1997,

[14] El rezago cuantitativo se refiere a la falta de vivienda, es decir, se relaciona con el cálculo de hogares sin vivienda, comúnmente llamado déficit, y con las viviendas del inventario habitacional que requieren ser sustituidas, debido a la mala calidad de los materiales utilizados en su construcción, o bien, porque han llegado al termino de su vida útil . Además de aquellas que requieren algún tipo de mejoramiento y/o ampliación (Sedesol, 2002, Fuentes y Peña, 2003:192).
El rezago cualitativo de vivienda se refiere al número de viviendas que del inventario total, por sus características de ocupación y de deterioro o calidad de materiales, no satisfacen un mínimo de bienestar para sus ocupantes (Salcedo, citado en Fuentes y Peña, 2003:192).

implementó el Programa Especial de Crédito y Subsidio a la Vivienda (PROSAVI); esta medida es el principal antecedente de la incorporación de un subsidio directo por hasta el 20% el valor de la vivienda (Poder Ejecutivo Federal, 2000:149).

Una iniciativa más para apoyar a los hogares en pobreza para adquirir, edificar o mejorar su vivienda, es el Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (VivAh) instrumentado por el FONHAPO en 1998. A través de éste, se otorga un subsidio para vivienda a la población con ingresos familiares de hasta dos salarios, mediante un esquema que combina la aportación del beneficiario y de los gobiernos locales. Para ello, el beneficiario aporta un ahorro de 6,000 pesos, el gobierno un subsidio de 18,000 pesos por familia, y los gobiernos locales contribuirán con el terreno en breña y los recursos suficientes para su urbanización.

Por otro lado, tras una reconversión integral el INFONAVIT aumentó el número y la cobertura de los créditos otorgados, mediante las siguientes políticas: fortalecimiento financiero para garantizar la viabilidad institucional; estímulo a la oferta de viviendas y mayor certidumbre a los desarrolladores sobre el número, ubicación y monto de los créditos (Serna, 2004:3).

Durante el período 1983-2000, los principales organismos financieros de vivienda otorgaron 7,483,213 créditos [15], por orden de importancia, el INFONAVIT es la institución con más altos niveles de participación, contribuyó con el 26.95% para el financiamiento de programas de infraestructura, de mejoramiento, de vivienda completa y vivienda inicial (véase cuadro 2).

Según el número de créditos otorgados, la SEDESOL es la segunda institución financiera más importante del país. Durante el mismo período, la Secretaría de Desarrollo Social otorgó 1,815,392 créditos, 24.41%

[15] Se consideran los créditos para viviendas físicamente concluidas a través de los programas: vivienda completa, vivienda inicial, mejoramiento de vivienda e infraestructura.

respecto al total[16]. Por otro lado, la participación de la banca comercial adquiere importancia, con el 10.79% de los créditos; entre otros aspectos, la solidez en la participación de la banca responde a la desregulación del sector, y a la intervención del Estado como «facilitador» del proceso de producción y financiamiento de la vivienda.

***Cuadro 2***
***Número de créditos para vivienda otorgados por los organismos de vivienda, 1983-2000***

| | | |
|---|---|---|
| Infonavit | 2,004,671 | 26.95 |
| Fovi | 621,842 | 8.36 |
| Fovissste | 464,862 | 6.25 |
| Fonhapo | 586,721 | 7.89 |
| Sedesol | 1,815,392[)] | 24.41 |
| Organismos estatales | 903,213 | 12.14 |
| Banobras | 104,755 | 1.41 |
| Banca comercial | 802,679 | 10.79 |
| Issfam | 22,769 | 0.31 |
| PEMEX | 75,480 | 1.01 |
| Cfe | 35,829 | 0.48 |
| Total | 7,438,213 | 100.00 |

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social (2001:97).

En contraste a los niveles de participación que alcanzó el FOVI en su fase inicial, actualmente, sus aportaciones representan el 8.36% del total de créditos otorgados[17]. Por su parte, el FONHAPO participó con el 7.89% de los créditos. Finalmente, los organismos especializados en atender las necesidades habitacionales de sus trabajadores participaron marginalmente: el ISSFAM con el 0.31%, PEMEX con el 1.01% y la CFE con el 0.48%.

En síntesis, la intervención del Estado como organismo «facilitador» induce la desregulación y desgravación del proceso habitacional, la focalización de los programas habitacionales, la participación de la iniciativa privada en los procesos de producción y financiamiento, la eliminación paulatina de los

[16] Incluye programa SEDUE (hasta 1991), FIDACA (hasta 1992), FIDELAC, INCOBUSA, Programa de Reconstrucción (hasta 1993), Programa Nacional de Solidaridad (hasta 1994) y Programa de Autoconstrucción Crédito a la Palabra (hasta 1998), y Programa de Ahorro y Subsidio a la Vivienda (a partir de 1998).

[17] Los totales de este organismo no incluyen los créditos ejercidos con mezcla de recursos del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (1993,1996 y 1997).

subsidios y la intervención del sector público como complemento del privado. Esto se ha reflejado en la disminución de los costos indirectos y; en menor medida, en la reducción de los tiempos para realizar los trámites administrativos. Por esto, las posibilidades de los pobres para acceder a una vivienda y los programas públicos para atenderlos son cada vez menores.

Actualmente, los programas para apoyar a los hogares en pobreza son instrumentados por el INFONAVIT, el FOVI y la SEDESOL. El INFONAVIT con el Programa de Vivienda Económica opera mediante convenios con gobiernos estatales y municipales. El FOVI con el Programa Especial de Crédito y Subsidio a la Vivienda (PROSAVI), y la SEDESOL contribuye al mejoramiento, adquisición o edificación de vivienda mediante el Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (Vivah) y el Programa Crédito a la Palabra.

De acuerdo al Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 se estima necesario atender el 41% de 25 millones de hogares con un poder adquisitivo de cero y hasta tres salarios mínimos; para esto, y con el propósito de superar el déficit por los hogares que no poseen una vivienda se propone la construcción de 750,000 unidades para el año 2006 (Conafovi, 2002:7-9). Para alcanzar las metas propone consolidar el papel promotor del Estado; impulsar esquemas financieros sanos que den vigencia a un sistema crediticio habitacional; fortalecer las políticas de subsidios transparentes y de mejoramiento de vivienda; y articular la política habitacional con la ordenación del territorio (Sedesol, 2001:13).

Por otro lado, para consolidar los cambios plantea trabajar sobre las siguientes vertientes: 1) crecimiento del sector vivienda: incluye la coordinación nacional para fomentar la construcción y el fortalecimiento institucional, los subsidios directos para su adquisición y el mejoramiento físico y jurídico de la vivienda; 2) financiamiento de la oferta y demanda de vivienda: plantea la movilidad habitacional, el desarrollo del mercado hipotecario y el fomento al ahorro familiar para atender tanto a las familias cuyo ingreso los avale como sujetos a crédito, como aquella cuyo nivel de ingreso no les permite contratar con una hipoteca; 3)

productividad del sector vivienda: promueva la disminución de los costos indirectos, la simplificación administrativa y la competitividad en los niveles de producción; 4) incremento de la oferta de suelo con infraestructura y servicios para generar un mayor abasto de suelo con aptitud habitacional (Programa Sectorial de Vivienda, 2001:5, Sedesol, 2001:23, Fuentes y Peña, 2003:190).

Para la gestión del Programa, el gobierno instauró como instancias de coordinación interinstitucional e intersectorial los siguientes organismos: 1) La Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), con facultades para coordinar las actividades de los agentes, instituciones y entidades públicas que participan en los procesos de producción habitacional; 2) El Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI), funge como órgano de consulta y asesoría del Ejecutivo Federal en materia habitacional (Fuentes y Peña, 2003:189).

En la actual administración, el INFONAVIT continúa siendo la institución que más trabajadores ha beneficiado, con un incremento de 24% en el número de créditos otorgados para adquisición de vivienda durante el período 2001-2002, INFONAVIT pasó de asignar 201,976 créditos a 268,703. Por otro lado, la participación del FOVISSSTE disminuyó significativamente, en el 2002 otorgó 11,115 créditos; está cifra respecto a los 25,802 créditos asignados durante el 2001 significó un saldo negativo del 56.9%.

*Cuadro 3*
*Créditos otorgados por instituciones públicas en México, 2001-2002*

| ***Organismo*** | ***Créditos otorgados para adquisición de vivienda*** | | |
|---|---|---|---|
| | ***2001*** | ***2002*** | ***Porcentaje (Incremento)*** |
| Infonavit | 201,976 | 268,703 | 33 |
| SHF – FOVI | 47,562 | 46,142 | -3.0 |
| Fovissste | 25,802 | 11,115 | -56.9 |
| Fonhapo – SEDESOL | 17,863 | 21,540 | 20.6 |
| Otros | 33,100 | 47,367 | 43 |
| Total | 326,303 | 394,867 | 21 |

Fuente: Cámara Nacional de Fomento a la Vivienda, 2004.

Finalmente, FONHAPO incrementó en 20.6% el número de créditos otorgados; no obstante, se encuentra entre los organismos con más bajos niveles de participación (véase cuadro 3). Por último, durante el primer

trimestre del 2003 se otorgaron 97,720 créditos, con una inversión de más de 19 mil millones de pesos, 92.8% para la adquisición de vivienda nueva y 7.2% para el mejoramiento de las unidades habitacionales.

En suma, frente a este problema, que como se sabe, afecta principalmente a los sectores sociales de menores ingresos, el Estado ha intervenido de varias maneras; por un lado, promueve la vivienda social –nueva y terminada–, y por el otro, impulsa programas para la regeneración habitacional. Actualmente, la vivienda progresiva y los programas de lotes con servicios configuran la estrategia para atender a las mayorías urbanas con bajo nivel de ingreso y condiciones inestables en su fuente de empleo. Durante el período 1997-2000, la inversión en vivienda nueva fue levemente superior a la asignada a los programas de vivienda progresiva –mejorada y lotes con servicios– (véase cuadro 4). Esto representa una inversión equivalente entre programas, es decir, la suma para ambos programas fue de 1,937,516 millones de pesos, el 50.76% (983,612 millones) se invirtió para el financiamiento de vivienda nueva y, el 49.23% (953,904) para vivienda progresiva, mejorada y lotes con servicios.

***Cuadro 4***
***Programas de vivienda apoyados por el Estado, 1997-2000***

| *Año* | *Vivienda nueva* | *Vivienda progresiva* | *Vivienda mejorada* | *Lotes con servicio* |
|---|---|---|---|---|
| 1997 | 176,618 | 28,668 | 344,493 | 17,006 |
| 1998 | 189,368 | 15,030 | 207,586 | 18,315 |
| 1999 | 281,355 | 40,571 | 136,905 | 4,813 |
| 2000 | 336,271 | 42,662 | 94,579 | 3,276 |
| Total | 983,612 | 126,931 | 783,563 | 43,410 |

Fuente: SEDESOL, Estadísticas Históricas de la Vivienda en México.

A pesar de los esfuerzos del Estado se asume que la vivienda social en poco ha logrado disminuir el problema habitacional (Villavicencio y Durán, 2003:2). Puesto que, las fallas en la acción habitacional responden a una multiplicidad de factores, entre los que destaca el bajo nivel de inversión en programas de vivienda progresiva, y la falta de estudios integrales que consideren la suma de variables que interactúan y definen la problemática de la vivienda en México.

## *1.2 Los programas de vivienda para la población de bajos ingresos en México*

Mencionadas las iniciativas efectuadas por el Estado para abordar el problema de la vivienda, en este apartado, haremos referencia a los programas implementados por los principales organismos financieros que apoyan a los sectores sociales más pobres en la adquisición o mejoramiento de su vivienda. Para tal efecto, se propone analizar los aspectos más generales de los siguientes programas: «Vivienda Económica» del INFONAVIT, «Prosavi» del FOVI y «Tu casa» del FONHAPO.

### *Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores: Vivienda Económica*

En 1972, con la reforma del Artículo 123 constitucional se crea el INFONAVIT con el objetivo de administrar el Fondo Nacional de la Vivienda, y operar bajo un sistema de financiamiento que permita otorgar créditos asequibles para la adquisición de vivienda. Los derechohabientes del Instituto son los trabajadores de la iniciativa privada, preferentemente los de menores ingresos.

Desde su creación y hasta 1979 «el INFONAVIT intervino directamente en la construcción de conjuntos habitacionales, incluyendo la infraestructura urbana correspondiente» (INFONAVIT, 2004). Hasta 1992, el Instituto trabajó con dos programas: i) el de *Financiamiento y Construcción de Vivienda Nueva* en conjuntos habitacionales (línea I) y ii) el de *créditos individuales* para adquisición de vivienda a terceros (línea II); así como para la construcción de vivienda en terreno propio (línea III); mejoramiento habitacional (línea IV) y/o pago de pasivos (línea V) (Schteingart y Graizbord, 1998:33).

De acuerdo con el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994 los organismos financieros debían actuar única y exclusivamente como facilitadores de las gestiones para la producción de la vivienda; de manera que la construcción quedara sujeta al libre juego de las fuerzas del mercado. Bajo esta propuesta, el INFONAVIT modificó el programa de financiamiento y construcción de vivienda nueva (línea I) para

introducir el sistema de financiamiento y subasta[18]; y efectuó cambios en el programa de créditos individuales para adquisición de vivienda y construcción en terreno propio.

Los cambios realizados al programa de créditos individuales (línea II) abrieron la posibilidad para crear una «bolsa de vivienda»[19]. Por un lado, por la construcción de conjuntos habitacionales realizada por empresas sin financiamiento del Instituto (paquetes de vivienda nueva); por el otro, por el denominado mercado abierto, que consiste en la compra individual por parte del acreditado, de una vivienda ya construida, nueva o usada.

Por último, los cambios en la línea III le asignan al trabajador una mayor participación en el proceso de producción, esto porque los paquetes de vivienda implican la organización de un grupo de trabajadores tanto para la compra del terreno, como para solicitar al Instituto el financiamiento para la construcción de varias viviendas.

Con la puesta en marcha de estas modificaciones la Institución asumió su papel como intermediario financiero. Se planteaba también que las reformas permitirían aumentar la recuperación crediticia; el objetivo fue evitar la descapitalización del Instituto, sin embargo el bajo nivel de recuperación ha sido el principal problema financiero y, entre otras, la causa principal de la baja cobertura de la demanda.

Por otro lado, los recursos del INFONAVIT se constituyen de cuatro fuentes: las aportaciones patronales de 5% sobre el salario de los trabajadores; las aportaciones del gobierno federal; los rendimientos de las inversiones realizadas por el Instituto con sus recursos, y la recuperación de los créditos otorgados a los trabajadores beneficiarios (Schteingart y Graizbord, 1998:35). Por orden de importancia las aportaciones

[18] El sistema de subastas de financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales del INFONAVIT consiste en la subasta pública de paquetes financieros para construir viviendas. Los sectores que intervienen son empresas con capacidad técnica y económica que se encuentren inscritas en el padrón de constructores del Instituto. Con esta nueva modalidad, la acción del INFONAVIT se reduce a otorgar financiamiento para que las empresas construyan los conjuntos habitacionales y las distribuyan entre los derechohabientes acreditados (Schteingart y Graizbord, 1998:33).

[19] La bolsa de vivienda del INFONAVIT funciona gracias a que las empresas constructoras inscriben sus ofertas para que los derechohabientes elijan acorde a sus necesidades y, posteriormente gestionen el crédito ante el Instituto.

patronales son la fuente de financiamiento más importante para el Instituto. Respecto a las contribuciones del gobierno federal, después de la efectuada por el Estado en 1973, el INFONAVIT no ha recibido aportación alguna del sector público (Gurría, 2001:9)

Para implementar la línea I, actualmente el Instituto trabaja con el programa «vivienda económica»[20]. El propósito es apoyar a las empresas desarrolladoras que construyen viviendas de precios menores a 160,996 pesos –monto indexado correspondiente a 117.0631 x 45.24 x 30.4 veces salario mínimo mensual del D.F. El objetivo del proyecto es impulsar la construcción de inmuebles más económicos a través de la firma de convenios de Fomento a la Vivienda INFONAVIT. (INFONAVIT, 2004).

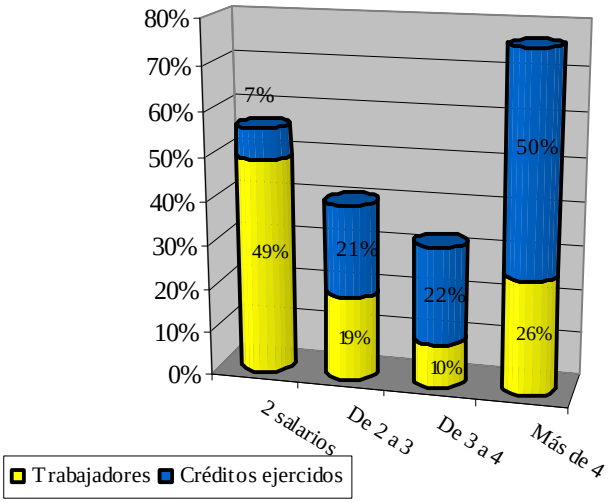
La coordinación institucional para la implementación del programa considera la participación de los gobiernos estatales y municipales, así como de los representantes de los sectores laboral y empresarial de cada localidad. Los gobiernos estatales y municipales deberán participar activamente para favorecer el desarrollo de este tipo de construcciones. Las alternativas son la disminución en los costos de los permisos y licencias y, la dotación de terrenos urbanizados y con servicios para la edificación. Estas facilidades, además de ampliar la oferta habitacional redundarán en beneficios para las familias de menores recursos.

La formulación e implementación del programa se sustenta en los niveles de percepción económica de los trabajadores. De acuerdo a estadísticas del propio Instituto alrededor del 60% de los derechohabientes reciben menos de 3 salarios mínimos, y tan sólo el 20% de los créditos que otorga favorecen a estos trabajadores (Gurría, 2001:10).

[20] En Baja California el 25 de febrero de 2002 se celebró el convenio de fomento a la vivienda INFONAVIT. El objetivo es generar la producción de viviendas de precios menores a 150 mil pesos, para trabajadores con ingresos inferiores a los tres salarios mínimos. Como parte del convenio suscrito, el gobierno del Estado promoverá ante los municipios la dotación de tierra apta con servicios públicos para la construcción de conjuntos habitacionales de vivienda económica. El gobierno estatal promoverá también la simplificación administrativa, proporcionando las facilidades necesarias a los empresarios participantes en este convenio en la desgravación de permisos y licencias, a través de sus dependencias y de los municipios participantes en este programa; con ello, se logrará disminuir significativamente el costo de las casas para beneficiar a este sector de trabajadores. Por su parte, los empresarios locales del ramo de la vivienda adquirieron el compromiso de generar inmuebles de bajo costo, en mayor cantidad y con los mismos estándares de calidad en su construcción para elevar el nivel de vida de los acreditados y sus familias (Infonavit, 2002).

Como se observa en el gráfico 1, el 49% de los trabajadores perciben hasta 2 salarios mínimos (el más representativo respecto a la percepción económica del resto de trabajadores), el 19% de 2 a 3 salarios, el 10% de 3 a 4 salarios y el 26% más de 4 salarios. Durante el 2001, el 7% de los créditos se otorgaron a trabajadores con ingresos de hasta 2 vsmm, mientras que el 50% se asignó a población con ingresos superiores a los 4 salarios mínimos. En suma, estas cifras denotan el bajo nivel de atención que los sectores sociales más pobres reciben de las instituciones públicas de vivienda, en este caso del INFONAVIT, el organismo financiero más importante en México (INFONAVIT, 2002).

**Gráfica 1. Derechohabientes y créditos ejercidos por nivel de ingreso Infonavit 2001**




Fuente: Promoción de Vivienda Económica, 2004.

Los créditos otorgados a trabajadores con ingresos menores a los 2 salarios mínimos han sufrido disminuciones progresivas a partir de 1997, mientras que, los asignados a los derechohabientes con ingresos superiores a los 4 salarios han ido en aumento de 1996 a la fecha, pasaron de representar el 20% en 1996 al 50% en el 2001. Alrededor del 90% de los créditos otorgados durante 2001 se utilizaron para la adquisición de vivienda terminada (Línea II); y el 3% se designó a trabajadores con ingresos de hasta 2 salarios mínimos.

Se entiende por vivienda económica «aquella cuyo precio es menor a 117.06 salarios mínimos, que equivalen a 155 mil 330 pesos». La población objetivo del programa de Fomento a la Vivienda Económica son los trabajadores que ganan menos de 3 salarios mínimos (60% de la población derechohabiente). El objetivo principal es ofrecer opciones habitacionales al alcance de la capacidad adquisitiva de los asalariados con ingresos menores. «El programa de promoción de vivienda económica se implementó a fin de propiciar una derrama más equitativa de los créditos y revertir gradualmente la tendencia histórica del instituto de otorgar la mayor parte de sus créditos a los trabajadores de mayores ingresos relativos» (INFONAVIT, 2003).

Para promover la producción de vivienda económica el INFONAVIT ha buscado instrumentar ciertos estímulos como: la disminución en los gastos de titulación (de 5% a 3%); disminución en las comisiones que cobra el Instituto para los que edifiquen vivienda económica (de 1.2% a 0.6%) y; considerar como ahorro voluntario del trabajador el subsidio que el gobierno federal, estatal o municipal otorga (Ídem, 2003).

En suma, por la distribución inequitativa de los créditos otorgados por el Instituto y la subsecuente preferencia a los trabajadores con ingresos superiores a los 4 salarios mínimos, el Programa de Fomento a la Vivienda Económica plantea otorgar una mayor cantidad de apoyos económicos a los derechohabientes con más bajos ingresos.

### *Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda: PROSAVI*

El Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) se crea en 1963 como un fondo para el funcionamiento del Programa Financiero de Vivienda (PFV). Entre las principales funciones del instituto estaban las de canalizar los recursos de la banca para la producción de vivienda, otorgar asistencia técnica para que los conjuntos habitacionales sirvieran de base para la inversión obligatoria y, cerificar una garantía de incumplimiento del acreditado (Gutiérrez, 2001:20).

Cuando se creó el FOVI, la estabilidad económica que persistía en el país permitió que el organismo promoviera la inversión de la banca para la producción de vivienda dirigida a los sectores sociales de bajos ingresos, sin embargo, con la crisis económica las tasas de interés se incrementaron significativamente e hicieron insostenible la inversión a largo plazo para el acreditado o inversionista (Ídem, 2002).

Actualmente las principales funciones del FOVI son las siguientes: «financiar la construcción de vivienda de interés social, en congruencia con los objetivos previstos en el Programa Sectorial de Vivienda; financiar la adquisición de vivienda nueva, usada y mejorada con créditos a largo plazo, dirigidos por conducto de los Intermediarios Financieros –Instituciones de Banca Múltiple y Sociedades Financieras de Objeto Limitado autorizadas por FOVI–; otorgar garantías parciales a las instituciones financieras sobre el incumplimiento de los créditos y; otorgar el financiamiento y las garantías a las instituciones financieras, para que a su vez otorguen el crédito a los promotores de vivienda y a los adquirientes» (FOVI, 2004).

Por otro lado, para atender las necesidades habitacionales de los sectores sociales de bajos ingresos FOVI cuenta con el Programa Especial de Ahorro, Subsidios y Crédito para la Vivienda (PROSAVI). El objetivo principal es «apoyar la compra de vivienda nueva para los jefes de familia, tanto asalariados como aquellos que trabajan por su cuenta, con ingresos no mayores a 5 veces el salario mínimo mensual del Distrito Federal» (Fovi, 2004).

La coordinación institucional para la implementación del programa descansa en la participación de los tres órdenes de gobierno, de los bancos, las SOFOLES y los promotores de vivienda. A través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el gobierno federal aporta el financiamiento para complementar el enganche del comprador[21]. Los gobiernos estatales y municipales son los encargados de otorgar las facilidades necesarias para la construcción y adquisición de las viviendas; mientras que los promotores se limitan a la edificación de los inmuebles. Por otro lado, el programa les confiere a los bancos y a las SOFOLES el

[21] El gobierno federal otorga un subsidio para complementar el enganche por un importe de 8,000 UDI's por vivienda. Este apoyo financiero representa el 20% o más del valor de las viviendas ofrecidas en el programa, según el costo del inmueble se apoyan viviendas con valor de hasta 40,000 UDI's. (FOVI, 2004).

proceso de asignación y recuperación del crédito. Finalmente, el FOVI es la Institución que monitorea el control y seguimiento del programa.

El tipo de vivienda que financia el PROSAVI considera tres categorías de valor que van de 30,000 a 40,000 UDI's (Prosavi 1, Prosavi 2 y Prosavi 3). El costo de la vivienda está en función de las diferentes soluciones arquitectónicas; es decir, de la superficie construida. «La población objetivo son aquellas personas cuyo ingreso familiar no excede de 5 veces el salario mínimo mensual del Distrito Federal. El subsidio puede ser utilizado únicamente para la adquisición de vivienda con crédito hipotecario otorgado por un intermediario financiero» (DOF, 2002).

Aún cuando el PROSAVI[22] se diseñó para atender la demanda habitacional de la población de más bajos ingresos, difícilmente ha permitido que los sectores sociales económicamente menos favorecidos se inserten en el marco de su política. Esto, porque le exige al posible beneficiario calificar como sujeto de crédito con alguna institución bancaria, lo cual resulta poco probable para quienes por sus niveles de ingreso no son sujetos de créditos comerciales.

***Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares: Tu Casa***

El diagnóstico jurídico, administrativo y financiero del problema habitacional elaborado por la Comisión Intersecretarial de Vivienda en 1979, se considera como uno de los principales antecedentes que responden a la creación del FONHAPO. En tanto que, fue el instrumento que dio a conocer el bajo nivel de atención y reducido presupuesto destinado para atender las necesidades habitacionales de los sectores más pobres.

[22] El procedimiento que deberán seguir los interesados en adquirir vivienda a través del PROSAVI es el siguiente: El FOVI promueve en las localidades en donde se desarrolla el programa la ubicación de los conjuntos habitacionales con casas muestra. Los interesados una vez que han seleccionado la vivienda que desean comprar, deberán acudir al banco o SOFOL que financia el conjunto para llenar la solicitud de inscripción en el concurso de enganches; posteriormente, el promotor notificará la fecha de concurso una vez que sea posible concluir la construcción de las viviendas en un plazo no mayor de dos meses. Las personas interesadas en participar en los concursos entregan la solicitud de inscripción, especificando el monto del enganche y la categoría de vivienda que desean adquirir. El enganche mínimo aceptado es de 7.5% del valor de la vivienda. Los solicitantes que no ganen el concurso podrán retirar o dejar su depósito en el banco o SOFOL para el siguiente concurso, mientras que a los seleccionados que hayan calificado como sujetos de crédito se les dará a conocer el monto del crédito autorizado y el importe del subsidio otorgado por el Gobierno Federal.

Para revertir está tendencia se propuso modificar el marco de operación del Fondo de Habitaciones Populares (FHP) del Banobras, y en 1981, se autorizó la constitución del Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Puebla, 2002:157).

Uno de los principales objetivos del FONHAPO fue elevar las condiciones de bienestar de la población mediante el financiamiento de acciones habitacionales para los sectores populares, con ingresos no superiores a los 2.5 salarios mínimos. Para alcanzar su objetivo el Instituto inició operaciones con programas que contemplaban tanto la adquisición de reservas territoriales, como las acciones de vivienda terminada y créditos para la adquisición de suelo; sin embargo, en la medida que la implementación de dichos programas implicaba grandes desembolsos monetarios fueron desapareciendo.

En este sentido, los programas financiados por FONHAPO se concentraron en «la oferta de lotes con servicios, vivienda progresiva, vivienda mejorada y apoyo a la producción y distribución de materiales. Además para su aplicación se manejaron cinco líneas de crédito: estudios y proyectos, adquisición del suelo, urbanización, edificación y apoyo a la autoconstrucción» (Ídem, 2002: 159).

Con la implementación de estos programas el FONHAPO se constituyó en uno de los principales organismos financieros creados explícitamente para apoyar la situación habitacional de los más pobres. Sin embargo, aunado al insuficiente alcance en la satisfacción de las necesidades habitacionales, tuvo entre sus principales debilidades el haberse convertido en un organismo altamente politizado, esto por el carácter colectivo de los créditos otorgados que exigían altos niveles de participación y organización de la población y; que por ende hacía de los grupos con mayor capacidad de gestión los beneficiarios de sus programas (Puebla, 2002:157-201).

Para responder a la demanda habitacional de los hogares más pobres de México se formuló el programa «VIVAH» en 1998, con el objetivo de ofrecer a las familias en pobreza la posibilidad de mejorar o ampliar su vivienda, para esto, el solicitante debía comprobar un ingreso inferior a los tres salarios mínimos y tenía

que ser propietario del lote en el que residía. Bajo este esquema, las familias que no poseían una vivienda se veían excluidos en su totalidad de los beneficios que pudieran derivar del programa.

Habida cuenta del problema habitacional que aqueja a millones de mexicanos en pobreza, recientemente se plantearon cambios a las reglas de operación del «Vivah». En este sentido, en el 2003 el programa además de cambiar de nombre[23] promueve la asignación de apoyos económicos a las familias en pobreza para que adquieran, edifiquen, amplíen o mejoren su vivienda (DOF, 2003). La operación del programa es responsabilidad del FONHAPO; una vez que el organismo recibe los recursos de la Federación distribuye, libera y verifica la asignación de los subsidios correspondientes al programa «Tu Casa». Por otro lado, para verificar que el apoyo financiero se utilice para los fines previstos, FONHAPO se auxilia de las Delegaciones Federales de la Secretaría de Desarrollo Social en las entidades federativas.

Para el ejercicio fiscal 2003 el Instituto se planteó como meta otorgar 149,078 subsidios distribuidos a nivel nacional en dos programas de vivienda: en vivienda nueva se programó aplicar 22,990 subsidios con la aportación de terrenos tanto de los gobiernos locales, como de los beneficiarios; así como 126,088 para el Programa de Mejoramiento de Vivienda.

Para diciembre de 2003 con una inversión de 1’012, 636,507 pesos se entregaron 145,692 subsidios, de los cuales 22,703 correspondieron al subprograma «Iniciamos Tu Casa» y 122,989 para acciones de mejoramiento y ampliación de la vivienda. De esta manera, con la puesta en marcha del programa «Tu Casa» se financió la adquisición, edificación, ampliación y mejoramiento de 143,487 viviendas, que en suma representaron un avance del 96.2% respecto de la meta anual planteada por el Instituto. El Programa cubrió 31 de las 32 entidades federativas: «el 51.1% de los recursos financieros se concentró en los estados de Aguascalientes, Chiapas, Baja California, Chihuahua, Tamaulipas, Colima, Zacatecas y Veracruz, en orden de importancia» (FONHAPO, 2004:1).

[23] Actualmente el programa se denomina «Tu Casa».

Para medir la operatividad del programa se estableció un proceso de monitoreo y seguimiento. El programa será evaluado a partir de los resultados que deriven de los siguientes cinco indicadores: i) indicador de cobertura de vivienda nueva, ii) indicador de cobertura de mejoramiento, iii) indicador de congruencia programática, iv) indicador de focalización e v) indicador de género.

Brevemente se menciona, el indicador de cobertura de vivienda nueva y de mejoramiento, miden la cobertura del subsidio federal respecto a la demanda anual de vivienda nueva y mejorada para las familias con ingreso de hasta 3 salarios mínimos; el indicador de congruencia programática establece la relación entre la programación de apoyos y la capacidad real para ejercerlos; el indicador de focalización mide la relación entre los apoyos aplicados y las solicitudes recibidas y, el indicador de género mide la proporción de los apoyos otorgados a jefas de familia. Para el período enero-diciembre de 2003 el instituto reporta que los resultados por indicador son los siguientes: 3.3% de cobertura de vivienda nueva, 32.7% de cobertura de mejoramiento, 96.3% de congruencia programática, 85.8% de focalización y 43.8% de género (FONHAPO, 2004:3).

Como podemos apreciar en los porcentajes, el indicador de cobertura de vivienda nueva tiene un resultado relativamente bajo respecto al 100%, probablemente, ello indica el presupuesto marginal que recibió la modalidad «edificación y adquisición de vivienda»; respecto al subprograma de mejoramiento la cobertura cubrió poco menos del 40% de la demanda. Estos resultados evidencian la necesidad de canalizar una mayor cantidad de recursos para incrementar los niveles de cobertura y brindar un mayor apoyo a las familias de escasos recursos.

En síntesis, en cuanto a la participación financiera de las principales instituciones que atienden la demanda habitacional de los sectores sociales de bajos ingresos, se ha demostrado que en la dinámica de créditos otorgados, el INFONAVIT es la institución financiera más importante en México. Sin embargo, el apoyo económico del Instituto no se ha focalizado en la satisfacción de las necesidades habitacionales de los

sectores sociales más pobres. En tanto que, ha tendido a concentrar sus inversiones en la población económicamente más rentable; es decir, en aquéllos trabajadores cuya percepción económica es superior a los 4 salarios mínimos.

Por su parte, el FONHAPO se ha caracterizado por otorgar subsidios a la población con ingresos inferiores a los 3 salarios mínimos; pero entre otras, la principal limitante del organismo es el escaso presupuesto que ha recibido del gobierno federal para la implementación de sus programas. La alternativa seguida por el FONHAPO consiste en la promoción y financiamiento de la vivienda progresiva, misma que, como se ha señalado, implica un desembolso gradual del acreditado para construirla.

## *Conclusiones*

En la evolución de la acción habitacional del Estado, el programa «Tu Casa» se sitúa en el marco de las alternativas planteadas por el sector público, una vez introducidas las reformas a la política habitacional en México. Al respecto, se convierte en la propuesta que dará seguimiento al modelo neoliberal en materia de vivienda para los pobres.

En efecto, los cambios instrumentados a la política habitacional configuraron la retirada de un estado «intervencionista» y dieron paso a la participación de un organismo «facilitador» del proceso de construcción y financiamiento de vivienda. Por esto, la implementación de «Tu Casa » se desarrolla en un contexto, en donde la acción habitacional del Estado se define por: el retiro del sector público de la construcción de vivienda, la focalización, la cobertura mínima, la implementación de programas «al frente», la participación de la iniciativa privada en la producción habitacional, el fortalecimiento de la banca como instituciones hipotecarias, la desregulación del sector vivienda y, la promoción de los programas de vivienda progresiva y lotes con servicios como la modalidad habitacional dirigida a los sectores en pobreza.

La retirada del sector público como organismo constructor responde, principalmente, a las repercusiones negativas que trae consigo la crisis económica de 1980, y que conllevan a una disminución en la construcción y financiamiento habitacional; al mismo tiempo que hacen de la vivienda terminada un programa insostenible para el sector público, los créditos se encarecen y, la vivienda progresiva se convierte en la nueva estrategia que delinearía la política habitacional en el país para los hogares en pobreza.

A su vez, la retirada del Estado en los procesos de producción habitacional esta guiada por los planteamientos del Banco Mundial, donde las llamadas «estrategias facilitadoras» reducen la participación pública al financiamiento habitacional, esto lo hace a través de programas formulados por sus propios organismos e instituciones de vivienda. Al mismo tiempo, estos cambios tuvieron como consecuencia la instrumentación de programas «al frente», para asistir a los sectores sociales en pobreza, que lejos de generar impactos a gran escala, han incidido en la focalización y la cobertura mínima, en tanto que, se ha dejado de atender a un número significativo de familias pobres, porque en una aglomeración urbana la pobreza se concentra en ciertos lugares, pero a la vez manifiesta un cierto grado de dispersión (Duhau, 1997:9).

En suma, los resultados de la modernización en la política habitacional y en los organismos de vivienda en los últimos años, han conducido a una postergación de los más pobres como demandantes de vivienda. Esto, porque de una u otra manera, se han eliminado los mecanismos sociales de la antigua política habitacional (Villavicencio, 1997:49). Por eso, del conjunto de iniciativas implementadas por el Estado para el financiamiento habitacional de los hogares en pobreza, en este estudio buscamos analizar los resultados del programa «Tú casa». La investigación se enfoca en el estudio de caso de la ciudad de Tijuana, con el propósito de identificar el impacto de esta propuesta sobre el ámbito local, estableciendo a su vez los niveles de relación, incursión y participación del gobierno sobre este tipo de iniciativas, intentando rescatar las limitaciones del programa de cara a las necesidades y características sociales y económicas de la población.

# *Capítulo 2*
# *Diagnóstico socioeconómico y habitacional en Tijuana*

La vivienda es el espacio donde se estructuran las relaciones familiares, también es uno de los principales bienes que conforman el patrimonio familiar. «Las condiciones en que las personas y las familias acceden a la vivienda, el espacio disponible, la calidad de los materiales de construcción, la provisión de servicios y el medio ambiente inmediato son aspectos determinantes del bienestar social. De ello se desprende que las características físicas y ambientales de la vivienda ejerzan una influencia crucial en la trayectoria de vida de los individuos y las familias. Todos estos rasgos reafirman la importancia de este bien esencial como objeto y preocupación de las políticas de desarrollo social» (Partida, 199:55).

El objetivo del siguiente capítulo es desarrollar un diagnóstico socioeconómico y habitacional del municipio de Tijuana. Para esto, primero, se analizan las principales características socioeconómicas de la población con el propósito de identificar la demanda potencial de vivienda y, después se establece la problemática habitacional en Tijuana, esto mediante un análisis descriptivo sobre las características e infraestructura básica en la vivienda. Por otro lado, se identifica la participación de los principales organismos financieros de vivienda para la población de bajos ingresos en el municipio.

Por último, para alcanzar el objetivo que plantea vincular la variable ingreso con las condiciones materiales e infraestructura básica en la vivienda, se realiza una categorización de los hogares por tipo de pobreza[24] y, se relaciona las variables utilizadas para describir las condiciones de la vivienda. El propósito del estudio es identificar el déficit por vivienda nueva y por hogares que necesitan sustituirla o mejorarla.

[24] La categorización de los hogares en pobreza se realiza en función del estudio «Medición del Desarrollo: México 2000-2002» de la SEDESOL.

## *2.1 Diagnóstico socioeconómico*

### *Antecedentes demográficos de Tijuana*

A manera de contexto, en este apartado se presentan los principales antecedentes demográficos de la ciudad; primero, porque se ha señalado que «el proceso de concentración urbana incide directamente en el mercado habitacional de las ciudades y se agrava por el acelerado crecimiento natural y migratorio», y segundo, porque el crecimiento acelerado agudiza e incrementa la demanda sobre los satisfactores básicos que requiere la población para su subsistencia, ***entre ellos la vivienda*** (Bazant, 1985:21).

La magnitud actual del incremento demográfico en México deriva del acelerado crecimiento que presentó la población hasta la década de los setenta. Aunque la tasa de crecimiento de la población ha disminuido desde entonces, la población ha seguido aumentando significativamente en números absolutos. De hecho, mientras la tasa de crecimiento natural de la población disminuyó en los últimos 25 años de 3.2 % a 1.8% anual, en este lapso la población pasó de 57.0 a 98.1 millones de habitantes, es decir, un incremento de más de 70% (CONAPO, 1999,12).

En Tijuana el crecimiento poblacional se ha intensificado por su condición fronteriza o localización geográfica respecto a una de las economías más sólidas de Estados Unidos, esto, como veremos más adelante ha hecho del crecimiento social el elemento de mayor importancia en el volumen y dinámica poblacional de la ciudad. Tijuana ha experimentado un crecimiento exacerbado respecto a décadas anteriores, en los años cincuenta su tasa de crecimiento era de 9.74% y su población total de 65,364 habitantes, en el 2000 su población ascendió a 1,207,045 personas, esto significa un incremento de más de un millón de habitantes en medio siglo (véase cuadro 5).

***Cuadro 5***
***Población total y tasa de crecimiento en Tijuana 1950-2000***

| *Año* | *Población total* | *Tasa de crecimiento* | |
|---|---|---|---|
| 1950 | 65 364 | | |
| 1960 | 165 690 | 1950 – 1960 | 9.74 |
| 1970 | 340 583 | 1960 – 1970 | 7.76 |
| 1980 | 461 257 | 1970 – 1980 | 2.97 |
| 1990 | 747 381 | 1980 – 1990 | 5.06 |
| 1995 | 991 592 | 1990 – 1995 | 5.13 |
| 2000 | 1 207 045 | 1995 – 2000 | 4.78 |

Fuente: Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tijuana, B.C.

En Tijuana la tasa de crecimiento ha presentado variaciones porcentuales. A partir de 1960 la tasa de crecimiento disminuyó durante dos décadas hasta llegar en 1980 a representar un crecimiento del 2.97%. En la década siguiente se observa un cambio ascendente en el ritmo de crecimiento poblacional, la tasa de crecimiento alcanzó 5.06 puntos porcentuales y 4.78% durante el quinquenio 1995-2000.

La magnitud de este crecimiento responde tanto al crecimiento natural –oriundos de la región–, como al crecimiento social determinado por el flujo migratorio de los conacionales que vienen del interior del país, rumbo a los Estados Unidos y, que de manera temporal demandan servicios, infraestructura, vivienda y transporte. Además de aquellos que permanecen en la ciudad y que al incorporarse en la dinámica económica y social de la región inciden en el crecimiento urbano.

Durante el período 1995-2000 la tasa de crecimiento social fue más alta que la tasa de crecimiento natural, 2.66% y 1.7% respectivamente (véase anexo 1). Para tal efecto, en materia habitacional la ciudad debe dar cabida al diseño e implementación de alternativas que amplíen las oportunidades de la población para acceder a una vivienda digna. El reto es incrementar el abanico de posibilidades para los sectores sociales más pobres y, generar una oferta habitacional suficiente para satisfacer la necesidad de vivienda de los demandantes potenciales.

Bajo este contexto la oferta de vivienda debe atender la demanda originada de: «la formación de nuevos hogares, de los enormes rezagos acumulados –particularmente la que se origina en los segmentos sociales

más desprotegidos que se ven obligados a resolver el problema de acceso a la vivienda en condiciones precarias– y, la que deriva de las tendencias del cambio socioeconómico» (Partida, 1999:55).

En este orden de ideas, ***el número y la evolución del tamaño promedio de los hogares son relevantes para conocer las necesidades habitacionales y la demanda futura de vivienda en Tijuana.*** Sin embargo, por la multiplicidad de elementos para conocer el comportamiento en la oferta y demanda de vivienda, los factores demográficos explican tan sólo una parte de la problemática habitacional (AFI, 2003:4).

Por otro lado, en la estimación de los requerimientos de vivienda, infraestructura y servicios urbanos, el análisis de la estructura por edades permite identificar el impacto en la demanda de un bien o servicio, toda vez que las necesidades varían según la distribución poblacional por grupos de edad.

De acuerdo al Censo General de Población y Vivienda en el 2000 Tijuana contaba con 1,207,045 habitantes, de los que por su distribución según sexo el 49.5% son mujeres (597,969) y el 50.5% hombres (609,076). En cuanto a la distribución poblacional por grupos de edad, la pirámide poblacional presenta una base amplia que decrece significativamente en los grupos de edad avanzada, ello significa una concentración de población joven.

Aún cuando en los últimos diez años Tijuana presentó un incremento poblacional significativo –pasó de 747,381 habitantes a 1,210,820 personas–, los cambios no modificaron sustancialmente la estructura por grupos de edad, esto porque la ciudad ha tendido a concentrar población joven que además de necesitar espacios educativos, recreativos y de asistencia social, demanda suelo y vivienda.

Es importante señalar que los grupos de 10 a 19 años de edad son menos significativos respecto a los habitantes de 20 a 29 años, que muestran una mayor proporción en la distribución porcentual por grupos de edad. El crecimiento del número de habitantes en edades productivas podría ser consecuencia de los constantes movimientos poblacionales que experimenta la ciudad.

En síntesis, el acelerado crecimiento demográfico en Tijuana ha permitido una concentración de población joven. Esto aunado al descenso de la fecundidad y el alargamiento de la supervivencia traerán consigo cambios trascendentales en la composición de las familias; siendo, el acelerado crecimiento poblacional, la concentración de habitantes en edad joven, el número y composición de los hogares los factores que impactarán e intensificaran la demanda de vivienda el corto y mediano plazo.

### *Aspectos económicos de la población en Tijuana*

En el siguiente apartado esbozamos un análisis breve sobre los principales aspectos económicos de la población en Tijuana; ello, con el objetivo de delimitar o identificar el perfil socioeconómico de la población como herramienta para conocer la proporción de habitantes en pobreza.

#### *Población Económicamente Activa*

La Población Económicamente Activa (PEA) es el conjunto de habitantes en edad de trabajar que participan en el mercado de trabajo, es decir la población que está trabajando o que busca trabajo. Por otro lado, la Población Económicamente Inactiva (PEI), se refiere al total de personas sin participación económica, tales como estudiantes, amas de casa, jubilados, pensionados e incapacitados (INEGI, 1990:146).

En Tijuana la población mayor de 12 años –en edad de trabajar– representó el 65.70% de la población total en el 2000 (véase anexo 2). En cuanto a la participación económica de la PEA por sexo, el 50.25% son hombres y el 49.74% mujeres, esto representa tasas de participación económica equivalentes para ambos sexos en Tijuana (INEGI, 1990:146).

Por otro lado, es importante considerar la población desocupada –proporción de habitantes que de manera activa ha buscado trabajo– como un indicador para medir la capacidad de la economía local para ofertar y

generar fuentes de empleo, tanto para los residentes como para la constante cantidad de migrantes que llegan a la ciudad buscando una mejor calidad de vida.

### *Ocupación*

La distribución de la PEA por ocupación es importante por su relación con variables como el salario, las prestaciones labores y el bienestar social de los trabajadores en la ciudad. En el 2000, la Población Económicamente Activa Ocupada (PEAO) en el sector primario fue de 2,718 trabajadores, en términos porcentuales la cifra representa el 0.61% de la PEA total. El decaimiento de la actividad agrícola puede ser consecuencia de la insuficiente atracción del sector como opción de trabajo, o bien, de la terciarización de la mano de obra; pero más que nada alude al crecimiento de la mancha urbana que ha sobrepasado sus límites al consumir las superficies de terreno dedicadas a la actividad agropecuaria (véase anexo 3).

Para el sector secundario, la industria manufacturera es importante en la ciudad, el 32.52% de los trabajadores estaban empleados en la actividad durante el 2000, esta situación no debe resultarnos sorprendente dado que el sector manufacturero además del sector servicios, son considerados las principales fuentes de empleo en Tijuana. De acuerdo al PDUCPT se estima un total de 2,699 empresas y 174,354 empleos dentro y para este sector durante el mismo año, no obstante, su principal debilidad son los bajos niveles de remuneración que han llevado a catalogarlo como empleador de mano de obra barata. Por último, el 66.88% de la PEA participó en actividades del sector terciario, siendo las comerciales y de servicios las de mayor importancia (16.96%).

### *Posición en el trabajo*

La posición o situación en el trabajo se refiere a la condición del trabajador como empleado, obrero, jornalero, peón, trabajador por su cuenta y trabajador familiar sin sueldo. En el 2000, el 76.56% de la PEAO era empleado u obrero; esta condición con relación a la PEA por sector resulta de las proporciones

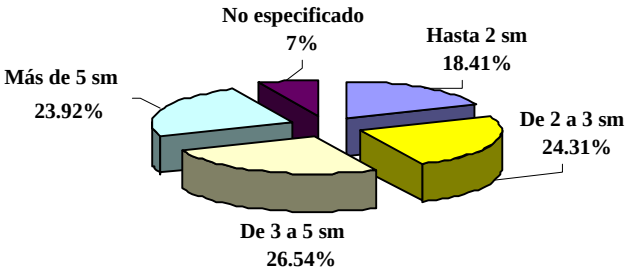
tan importantes que la industria manufacturera y el sector servicios incorporan. Por orden de importancia, sobresale también la categoría de «trabajadores por cuenta propia» con el 14.05%, este porcentaje demuestra posiblemente que, ante la dificultad para obtener un empleo formal una proporción importante de la población ha tendido a diseñar sus estrategias de sobrevivencia como una forma alternativa para obtener ingresos (véase anexo 4).

### *Nivel de ingreso*

La percepción total monetaria que obtiene la persona ocupada por el desempeño de una actividad económica determina la capacidad de compra de bienes y servicios (INEGI, 1995:232), en la medida en que la percepción económica es mayor, el nivel más no la calidad de vida es mejor, pero cuando el ingreso es bajo los hogares primero satisfacen sus necesidades básicas, y después, si están en la posibilidad atienden necesidades como la adquisición de una vivienda; no obstante, el gasto que ello implica reduce en mucho las posibilidades de la población de bajos ingresos.

La distribución del ingreso en Tijuana presenta el siguiente comportamiento: de la PEAO total 82,163 (18.41%) trabajadores perciben un ingreso inferior a los dos salarios mínimos; el 24.31% de 2 a 3 salarios; el 26.54% de 3 a 5 salarios y el 23.92% más de 5 salarios (véase gráfica 2 y anexo 5).

***Gráfica 2. Distribución del ingreso en salarios mínimos***




Fuente: Elaboración propia con base en el Censo General de Población y Vivienda, INEGI 2000

El salario mínimo vigente en la zona geográfica «C»[25] corresponde a 43.65 pesos diarios (CNS, 2004); es importante notar que el 42% de la PEA percibe hasta 3 salarios mínimos, esto significa que un porcentaje muy alto de la población percibe un ingreso apenas suficiente para cubrir las necesidades básicas. Por otro lado, según los rangos de ingreso la PEA que recibe más de 3 y hasta 5 salarios mínimos es la más representativa; no obstante, los ingresos pudieran no ser suficientes ante los costos tan elevados de los bienes y servicios en la ciudad fronteriza.

De acuerdo a la distribución de la población ocupada según su ingreso, Tijuana en contraste a otras ciudades de la frontera norte, cuenta con el porcentaje más bajo de población que no recibe ingresos (1.0%), y el más alto de población que obtiene 3 y hasta 5 salarios mínimos (26.5%).De estas proporciones nos interesa rescatar el conjunto de habitantes con un ingreso de hasta 2 salarios; al respecto, Tijuana presenta la proporción más baja de habitantes dentro de este rango (17.3%), por su parte, Ciudad Juárez concentra al 38.6% de su población ocupada, Reynosa al 43%, Nuevo Laredo al 36.1% y Mexicali al 21%.

Con base en esta distribución, se observan grandes diferencias respecto a la proporción de la población ocupada en Tijuana con un ingreso de hasta dos salarios mínimos, y la registrada en Ciudad Juárez por ejemplo; no obstante, la relación entre el nivel de ingreso y la dificultad para adquirir una vivienda no puede ser ignorada en la formulación de los programas públicos de vivienda, por el contrario, debiera considerase como un indicador para focalizar la acción financiera de las instituciones públicas en los grupos más vulnerables del país. Por y para ello, la intervención gubernamental debe garantizar la implementación de programas que apoyen la adquisición de vivienda terminada, progresiva y mejorada.

En suma, el análisis permite concluir que la PEAO del municipio participa en su mayoría en ***actividades industriales y de servicios*** (33.52% y 16.95, respectivamente); de ahí que el 76.56% de los trabajadores sean ***empleados (as) u obreros (as)*****.** En lo que respecta al poder adquisitivo destaca el rango de tres a cinco

[25] Zona geográfica a la que pertenece el municipio de Tijuana.

salarios mínimos, pero, no por ello deja de ser importante el conjunto de habitantes que perciben dos y hasta tres salarios mínimos (25.54% y 24.31%, respectivamente).

## *2.2 Problemática habitacional*

En este apartado analizaremos algunos aspectos relacionados con la problemática habitacional en Tijuana, para ello, consideraremos elementos relativos al crecimiento, el déficit y las características físicas de la vivienda; así como a la participación de los principales proveedores y organismos que financian su adquisición. La exploración del déficit habitacional permitirá –al final del estudio– establecer las posibles alternativas de política para mejorar el apoyo que los hogares en pobreza reciben de los programas públicos.

### *Crecimiento de la población y la vivienda en Tijuana*

El crecimiento poblacional de Tijuana ha ido de la mano con el incremento en el número de viviendas; entre los primeros registros sobre el inventario habitacional, se estima que en la década de los cincuenta el municipio contaba con 14,747 viviendas, una década después se contabilizaron 32,523 unidades en total, esto representó un incremento de 17,776 viviendas y una tasa anual de crecimiento de 8.22%.

***Cuadro 6***
***Crecimiento de la vivienda en Tijuana 1990-2000***

| *Año* | *Población total* | *Tasa anual de crecimiento* | *Viviendas* | *Tasa anual de crecimiento* |
|---|---|---|---|---|
| 1950 | 65,364 | - | 14,747 | - |
| 1960 | 165,960 | 9.74% | 32,523 | 8.22 |
| 1970 | 340,583 | 7.76% | 63,244 | 7.14 |
| 1980 | 461,257 | 2.97% | 97,900 | 4.31 |
| 1990 | 747,381 | 5.06% | 166,308 | 5.57 |
| 1995 | 991,592 | 5.13% | 234,699 | 6.28 |
| 2000 | 1,207,045 | 4.78% | 292,782 | 5.31 |

Fuente: PDUCPT 2002-2025, Tijuana BC.

Durante la década 1960-1970 la tasa de crecimiento de población y vivienda disminuyeron en 1.98% y 1.08%, respectivamente. Sin embargo, la tasa anual de crecimiento fue relativamente baja en los años ochenta, de hecho, como se indica en el cuadro 6, esta fue la década en la que se registraron las tasas de crecimiento más bajas (2.97% y 4.31%, respectivamente). En 1990, la tasa de crecimiento poblacional aumento significativamente respecto a la década anterior. Esto demuestra que Tijuana presenta una dinámica demográfica cíclica y cambiante[26].

De acuerdo a las estadísticas realizadas por el Instituto Municipal de Planeación de Tijuana, la tasa anual de crecimiento de la vivienda ha estado por encima de la tasa anual de crecimiento poblacional. En el 2000, la primera estuvo levemente por debajo de la tasa de crecimiento de la vivienda; en otras palabras, el rápido crecimiento de la vivienda encuentra lugar en la disminución progresiva del tamaño promedio de los hogares.

Por lo tanto, el comportamiento que la tasa de crecimiento de población y vivienda ha presentado, probablemente recaerá en la disminución de la densidad domiciliaria[27] o promedio de ocupantes por vivienda. Estas estimaciones responden al sucesivo descenso del promedio de personas en la vivienda, en tanto que, en 1980 fue de 4.71 y de 4.14 en el 2000.

En cuanto al promedio de ocupantes por vivienda en las principales ciudades de la frontera norte, a excepción de Mexicali, en donde es de 3.9, municipios como Tijuana, Nogales, Ciudad Juárez, Piedras Negras y Reynosa presentan un promedio de 4.1 ocupantes, mientras que Monterrey y Acuña cuentan con el promedio más alto (4.3). Es importante mencionar que los valores para el conjunto de las principales ciudades fronterizas son inferiores al promedio nacional (4.4).

[26] Es importante mencionar que el Censo General de Población y Vivienda de 1980 es considerado de muy mala calidad, por lo que, es recomendable tomar en cuenta esta restricción para no realizar una subestimación de los datos.
[27] La densidad domiciliaria es la razón que resulta de dividir población total y número de viviendas.

### *Características de la vivienda*

El tema de las características de la vivienda es complejo, no obstante su importancia y análisis permite un acercamiento hacia el conocimiento de las condiciones de vida de la población. Al considerar las características se hace referencia principalmente a los materiales utilizados en su construcción y los servicios con que cuenta.

#### *Hacinamiento*

El hacinamiento indica la relación entre el número de habitantes y el número de cuartos por vivienda, se considera que un hogar vive hacinado cuando duermen más de dos personas en una habitación. En Tijuana, 32,933 viviendas con un cuarto alojan desde 3 hasta 9 ocupantes, esta cifra representa el 52.04% de las 63,397 viviendas en las que se estima que la población vive en hacinamiento, mientras que el 34.78% corresponde a los hogares hacinados en una vivienda de 2 cuartos.

De acuerdo al PDUCPT el 23.86% de las viviendas presenta condiciones de hacinamiento, y se estima que para abatir el rezago habitacional es necesario construir 50,024 viviendas, 37,182 de un cuarto, 10,567 de dos cuartos, 2,062 de tres cuartos y 214 de cuatro habitaciones. Es importante especificar que el 74.32% de las viviendas necesarias para superar el hacinamiento corresponde a las que requieren de un cuarto adicional a los ya existentes, desde esta postura resulta relevante la promoción de los programas públicos para la ampliación de las viviendas.

#### *Propiedad de la vivienda*

La propiedad de la vivienda asume dos formas: i) propia total o parcialmente pagada y ii) no propia – rentada, prestada o cualquier otro estatus de posesión (PDUCPT:130). En este sentido, la propiedad define la situación en la que los ocupantes habitan la vivienda (INEGI, 1990:147).

En Tijuana el 68.20% de las viviendas son propias y el 30.93% no propias, de este último el 79.43% la renta y el 19.48% la tiene prestada. En lo que respecta a la situación de la vivienda propia el 26.12% continúa pagándose, el 67.44% están finiquitadas en su totalidad y el 4.26% presenta otra situación.

Tijuana, en comparación con otros municipios del estado, presentó el porcentaje de propiedad más bajo y, en contraste, el porcentaje de renta más alto de viviendas particulares habitadas (INEGI, 2003:151). Esta situación es resultado tanto de la oferta reducida como del progresivo encarecimiento que ha hecho de la vivienda un bien poco accesible. Por otro lado, la recurrencia migratoria y la población flotante –aquella que va y viene con el objetivo único de cruzar a los Estados Unidos– contribuyen significativamente para el porcentaje de viviendas en renta, esto por la demanda y la necesidad inmediata de un espacio habitable; por lo tanto, la vivienda en alquiler se ha convertido en una de las principales opciones para resolver temporalmente el problema habitacional.

Probablemente ***la propiedad de la vivienda*** podría configurarse como un indicador importante para medir el bienestar social, porque cuando la vivienda es propia la familia, además de poseer un patrimonio, obtiene estabilidad, protección y seguridad; no obstante, la propiedad de la vivienda –por si sola– no necesariamente significa una mejor calidad de vida para la familia que la habita, debido a que el porcentaje de hogares que son propietarios de su vivienda responde a la amplia difusión de la vivienda autoconstruida en condiciones de irregularidad, muchas de ellas en situación precaria o deficiente; por ello, enseguida exponemos las principales características físicas de las viviendas en Tijuana.

### *Materiales de construcción*

El análisis de la distribución porcentual de las viviendas particulares habitadas según el material de construcción predominante en los pisos, paredes y techos permitirá identificar algunos resultados relacionados con el déficit cualitativo de la vivienda en Tijuana, es decir, la proporción de viviendas que por sus características podrían no satisfacer un mínimo de bienestar para sus ocupantes.

Según el PDUCPT, por el material predominante en los pisos, paredes y techos, la vivienda en Tijuana se clasifica en un rango de mediana a buena calidad (PDUCPT:134). De acuerdo a los estándares de calidad de la vivienda establecidos por el INEGI, los materiales aceptables en las paredes son el ladrillo, el block y la madera; en los techos la losa de concreto y la madera y; en los pisos la madera, el mosaico, el cemento y otros recubrimientos.

Cualitativamente, bajo esta clasificación la vivienda es de mala calidad si sus pisos son de tierra, sus paredes de adobe, carrizo y cartón, y sus techos de lámina de cartón, de desecho o de asbesto. No obstante, debemos tomar en cuenta que, la precariedad de la vivienda no se define única y exclusivamente por el material de construcción, variables como la calidad, el sistema de construcción, la cobertura y disponibilidad de servicios, entre otras están directamente relacionadas con la circunscripción cualitativa de la vivienda.

Siguiendo esta clasificación, el 60.54% de las paredes en la vivienda están construidas con tabique, ladrillo y block, el 36.60% con madera y el 2.86% con materiales perecederos. Por otro lado, 6,802 viviendas presentan techos construidos con materiales endebles, esto es, lámina de desecho, cartón, asbesto y adobe; no obstante, la madera y la losa de concreto representan el 56.65% y 39.36%, respectivamente. Finalmente, se estima que el 94.78% de las viviendas cuentan con pisos aceptables –de cemento o madera– (véase anexo 6).

En síntesis, según el material de construcción los porcentajes muestran que los pisos de tierra conforman el déficit principal que delinea la problemática habitacional en Tijuana; sin embargo, en las paredes y techos la madera es predominante por el costo que implica, pero ello no necesariamente significa que el material sea aceptable. A pesar de la precariedad y el deterioro físico que caracteriza las viviendas de un gran número de colonias populares en Tijuana, los resultados muestran que en su mayoría, los pisos, techos y paredes de la vivienda son aceptables. Por otro lado, si se es más específico y, analizamos aspectos como

la infraestructura urbana, los servicios y la propiedad de la vivienda la problemática habitacional en Tijuana alcanza niveles mayores.

Respecto a la precariedad en las paredes y techos de las viviendas particulares habitadas en las principales ciudades de la frontera norte[28], Tijuana es la ciudad con el porcentaje más alto de viviendas con paredes precarias (39.4%), seguida por Mexicali (26.9%), Nuevo Laredo (24.9%) y Nogales (22.4%). En contraste, Monterrey y Piedras Negras muestran diferencias bastante significativas, en donde, el 3.7% y 7.1% de las viviendas cuentan con paredes de materiales precarios[29].

En cuanto a los porcentajes de viviendas con techos precarios, Tijuana se encuentra entre las principales ciudades de la frontera norte con el porcentaje más alto (60.6%), sobresalen también, Nogales y Mexicali con 73.3% y 68.7%, respectivamente, mientras que Monterrey únicamente registró 11.8% de viviendas con techos precarios[30]. De estos valores podemos apreciar que la problemática habitacional en Tijuana es alta, respecto a otras ciudades de la frontera norte.

*Servicios en la vivienda*

La funcionalidad de la vivienda depende en mucho de la disponibilidad de la infraestructura o servicios básicos, en tanto que contribuyen para la higiene de los habitantes y permiten el desarrollo de las actividades cotidianas del hogar. Por ello, la cobertura de infraestructura básica en la vivienda puede ser utilizada como un indicador para medir cualitativamente el bienestar social.

En el 2000, el agua potable entubada dentro de la vivienda presentó una cobertura de 72.89%, mientras que las viviendas con agua entubada fuera de la vivienda pero dentro del terreno representaban el 14.81%,

[28] Los datos se retoman del estudio de Fuentes y Peña (2003), «La Política de Vivienda en la Frontera Norte de México», cuadro 7, p.214.
[29] Porcentaje de viviendas particulares habitadas con paredes de material de desecho, lámina de cartón, lámina de asbesto y metálica, carrizo, bambú, palma, embarro, bajareque, madera y adobe.
[30] Porcentaje de viviendas particulares habitadas con techos de material de desecho, lámina de cartón, lámina de asbesto y metálica, palma, madera y teja.

estas cifras, sin incluir los valores no especificados significan un déficit de 11.3%. De estos porcentajes, debemos especificar que el hecho de que una vivienda no cuente con agua entubada al interior significa un indicador de precariedad.

Por otro lado, según cifras del INEGI, los hogares que no disponen del servicio lo obtienen por acarreo, se estima que el 55.75% de la llave pública y el 44.24% de otra vivienda, mientras que los 19,899 hogares sin posibilidad de acceder al servicio, lo compran de las pipas (95.83%) o lo toman de algún pozo o río de la ciudad (4.16%) (véase anexo 7).

En cuanto a la cobertura del drenaje, el 75.30% tiene conexión a la red pública, el 8.19% a una fosa séptica y el 1.19% desagüe a una barranca, grieta, río o mar. El déficit por la prestación del servicio se estima de 14.63% aproximadamente. Por cuestiones de higiene y salud es importante subsanar en la medida de lo posible, la falta del servicio en la ciudad (véase anexo 8). Por último, la energía eléctrica cuenta con una cobertura del 97.52% de las viviendas, ello significa un déficit de tan solo el 1.97%[31].

En números absolutos el déficit por cobertura de agua se estima de 19,899 viviendas, 38,857 sin drenaje y 5,320 sin energía eléctrica, aún cuando las cifras parecen ser poco representativas respecto al total de viviendas, no se debe olvidar que el déficit además de la cobertura, responde a la calidad y permanencia de los servicios, por ello, además de precisar en la cobertura resulta conveniente detallar en la permanencia del servicio.

De acuerdo a una estimación realizada para cuantificar la temporalidad del servicio de agua, se obtuvo que 295,773 hogares, esto es el 85.2% lo tiene diario, el 1.2% cada tercer día, una o dos veces por semana y, el 1.1% de vez en cuando, y de estos, el 48.2% lo tiene todo el día y el 1.3% una parte del día, el resto son valores no especificados. Por otro lado, el déficit en la cobertura del agua potable y del drenaje responde en

[31] El 0. 51% restante corresponde a los valores no especificados.

parte, a la dificultad para introducir las tuberías en terrenos accidentados y de alta pendiente (PDUCPT:136).

Para contrastar los valores sobre la disponibilidad de servicios en las viviendas de Tijuana respecto a otras ciudades de la frontera norte, mencionamos que según la proporción de viviendas particulares habitadas, Nogales y Tijuana tuvieron los porcentajes más bajos de viviendas con agua entubada (79.6% y 87.7%, respectivamente)[32], mientras que Piedras Negras y Mexicali cuentan con el promedio más alto (95.1% y 94.4%, respectivamente). Por otro lado, Ciudad Juárez presentó una cobertura de 94.2%, Nuevo Laredo de 93.6% y Reynosa de 94.0%. En síntesis, según estas cifras, podemos apreciar que Tijuana es una de las ciudades de la frontera norte con la menor cobertura del servicio de agua potable.

Respecto a las viviendas con drenaje[33], a excepción de Ciudad Juárez que presentó un promedio de 93%, se observan coberturas bajas en las ciudades fronterizas. Por ejemplo, Nogales y Matamoros registraron una cobertura de 77.3% y 77.7%, respectivamente, mientras que Mexicali y Tijuana cuentan con un promedio de 80.2% y 83.4%, por último, destaca Nuevo Laredo con el 88.5% y Piedras Negras con el 88.6% de viviendas con el servicio de drenaje.

En cuanto a las viviendas con luz eléctrica, el promedio se encuentra por encima del 94% para el conjunto de las ciudades de la frontera norte. Al respecto, Nogales y Matamoros presentan los porcentajes de cobertura más bajos (94.4% y 95.5%, respectivamente), mientras que Ciudad Juárez y Mexicali tuvieron las proporciones más altas, 98.5% y 98.4% de las viviendas particulares habitadas.

[32] Incluye las viviendas que cuentan con agua entubada fuera de la vivienda, pero dentro del terreno.
[33] Incluye las viviendas que cuentan con drenaje conectado a red o fosa séptica.

*Tenencia de la tierra*

Como resultado de las altas tasas de crecimiento que ha experimentado la ciudad en las últimas décadas, la posesión informal de predios es considerada una alternativa para los amplios sectores sociales que debido al encarecimiento del suelo y, la escasez en la oferta de vivienda no pueden satisfacer su necesidad habitacional en los mercados formales, públicos o privados (Alegría y Ordóñez, 2002:25). El resultado de esta posesión irregular del suelo ha hecho que en la actualidad los asentamientos irregulares representen una parte significativa del territorio ocupado en la ciudad.

En Tijuana el desfase entre la oferta y la demanda del suelo urbano ha hecho del conflicto por la tierra un problema de connotaciones políticas, en el que la intervención del gobierno ha estado marcada más por una concentración de los esfuerzos en los procesos de regularización que en los mecanismos de control e instrumentos de planeación. Para los procesos de regularización de la tenencia de la tierra se cuenta con las siguientes dependencias: CORETT (gobierno federal), CORETTE, PRODUTSA, INETT (gobierno del estado) y FIDUZET (gobierno municipal).

En Tijuana el problema de la irregularidad tiende a agravarse. Según estimaciones realizadas por el Colegio de la Frontera Norte alrededor de 141,016 lotes iniciaron irregulares, de los cuales el 41.89% han sido regularizados. Por orden de importancia, CORETTE regularizó el 28.77%, INETT el 24.78%, PRODUTSA el 18.53%, CORETT el 17.23% y FIDUZET el 10.69%. En suma, el gobierno federal incorporó el 17.23% de los lotes al mercado formal de la vivienda, el gobierno del estado el 72.08% y el municipio el 10.69% del total de lotes contratados en Tijuana (véase anexo 9).

Ante la precariedad urbana, la falta de servicios públicos y la tardía consolidación urbana de los lotes irregulares, los proyectos de regularización pueden configurarse como una alternativa para hacer de una vivienda digna a los hogares más pobres de la ciudad, suponiendo que una vez regularizado el predio la familia mejora progresivamente las condiciones materiales de su vivienda.

### *Déficit de vivienda: requerimientos actuales*

Se entiende por rezago habitacional el déficit actual de vivienda por familias que no tienen una casa independiente, las casas que necesitan sustituirse y las viviendas que necesitan ampliarse o mejorarse. Con base en el análisis de la problemática habitacional estimaremos el déficit para cada elemento del concepto.

El déficit por el número de viviendas que necesitan sustituir –en su totalidad– los materiales de construcción se estima de 295 unidades. Para obtener esta cifra se consideró al número de viviendas con paredes y techos de lámina de cartón o de desecho y pisos de tierra. El déficit por número de viviendas con materiales precarios son las siguientes: 4,812 con paredes de material de desecho, de lámina de cartón, carrizo y embarro; 7,592 con techos construidos con materiales blandos y 11,725 con pisos de tierra (véase anexo 13).

Para superar el déficit por el número de viviendas en las que conviven más de dos hogares se estima necesario construir 6,103 unidades. Mientras que, para abatir el rezago por hacinamiento es preciso construir 50,024 viviendas, 37,182 de un cuarto, 10,567 de dos cuartos, 2,062 de tres cuartos y 214 de cuatro habitaciones. Esta cantidad resulta del número de viviendas con más de dos habitantes por habitación (PDUCPT, 2003: 35).

En conclusión, las alternativas de solución para el problema habitacional además de fomentar los programas de construcción de vivienda nueva deben estar apoyadas en la promoción y financiamiento del mejoramiento habitacional; esto con el objetivo de evitar el deterioro y sustituir aquellas viviendas que por sus características no proporcionan seguridad y protección a sus habitantes.

*Conclusión: la situación de la vivienda en Tijuana*

En síntesis, entre las principales características de las viviendas en Tijuana podemos rescatar las siguientes: en el año 2000, el promedio ocupantes por vivienda se estima de 4.14, respecto a los valores de 1990, el número de miembros por hogar ha disminuido de manera progresiva, ello, según estimaciones del Instituto Municipal de Planeación redunda en una disminución de la densidad domiciliaria.

***Cuadro 7***
***Principales características de la vivienda en Tijuana 2000***

| Variable | Indicador | | Porcentaje |
|---|---|---|---|
| Ocupantes | Promedio de ocupantes | | 4.14 |
| Materiales de construcción | Paredes | Block | 60.54 |
| | Techos | Madera | 56.65 |
| | Pisos | Cemento | 70.01 |
| Infraestructura básica | Agua | Si disponen | 87.71 |
| | | Al interior de la vivienda | 72.89 |
| | | Fuera de la vivienda pero dentro del terreno | 14.81 |
| | | No disponen | 11.3 |
| | Drenaje | Si disponen | 75.3 |
| | | No disponen | 14.63 |
| | Energía Eléctrica | Si disponen | 97.52 |
| | | No disponen | 1.97 |
| Situación de la vivienda | Propia | Pagándose | 26.12 |
| | | Pagada | 67.44 |
| | No propia | Rentada | 79.43 |
| | | Prestada | 19.48 |

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo General de Población y Vivienda, INEGI 2000.

Respecto a los materiales de construcción de las viviendas la distribución se muestra como sigue: el 60.54% cuenta con paredes construidas de block, el 56.66% de ellas tienen techos de madera y el 70.0% pisos de cemento (véase cuadro 7). De acuerdo a estos porcentajes, pareciera que –en su mayoría– las viviendas son aceptables, sin embargo, para análisis detallados sobre el déficit cualitativo de la vivienda se recomienda indagar en aspectos relacionados con el estado físico de los materiales, especialmente de

aquellas construidas con madera, puesto que, es dudoso que los altos porcentajes de techos y paredes de dicho material no impliquen precariedad de la vivienda.

En cuanto a la infraestructura básica, el déficit por cobertura es bajo tanto en la prestación del agua potable, como del drenaje y la energía eléctrica. Como se especificó, el servicio del drenaje presenta el índice de cobertura más bajo, mientras que, la cobertura de energía eléctrica no exhibe mayores problemas, se estima de 97.52% aproximadamente. Por último, el 87.71% de las viviendas cuentan con agua entubada, pero el 14.81% de este valor son unidades con agua fuera de la vivienda pero dentro del terreno, situación que explícitamente representa un indicador de precariedad.

Finalmente, en la tenencia de la vivienda resalta una alta proporción de hogares que la rentan (30.93%). Como ya se mencionó, este patrón resulta de la tasa de crecimiento social y de las reducidas posibilidades económicas de la población para adquirirla.

### *2.3. Población y vivienda*

Ya expuesto el contexto general sobre la problemática de la vivienda en Tijuana, en el siguiente apartado se ***presenta el análisis de la situación habitacional de los hogares en pobreza*** con el propósito de identificar: i) la población objetivo del programa que nos proponemos evaluar y, ii) definir el déficit habitacional de los hogares de bajos ingresos. Finalmente, los resultados que se obtengan del análisis se retomarán en el capítulo tres para establecer el impacto del programa «Tu Casa», sobre la problemática habitacional de la población en pobreza.

### *Hogares en pobreza y situación de la vivienda*

Para analizar la problemática habitacional de los hogares en pobreza seguimos el siguiente orden: i) identificar los hogares con un ingreso per capita inferior a 41.8 pesos diarios[34] y, ii) establecer cruces de variables entre población en pobreza y características de la vivienda.

Para definir teóricamente los hogares en pobreza nos apoyamos en el estudio «Medición del desarrollo: México 2000-2002» y, se retomó la categorización de los hogares en pobreza establecida por la Secretaría de Desarrollo Social como se muestra enseguida:

1. *Umbral de Pobreza Alimentaria:* «hogares cuyo ingreso por persona era menor al que se consideró como necesario para cubrir las necesidades de alimentación. El equivalente para este umbral es de 20.9 pesos diarios del 2000» (SEDESOL, 2003:2-3).
2. *Umbral de Desarrollo de Capacidades:* «hogares cuyo ingreso por persona era menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación, además del ingreso requerido para asumir los gastos en educación y salud. El equivalente para este categoría es de 24.7 pesos diarios del 2000».
3. *Umbral de Desarrollo de Patrimonio:* «hogares cuyo ingreso por persona era menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación y el consumo básico en salud, educación, vestido, calzado, ***vivienda*** y transporte público. El equivalente para este umbral es de 41.8 pesos diarios del 2000».

La clasificación de los hogares por tipo de pobreza se realizó con base en los valores del XII Censo General de Población y Vivienda. En Tijuana habitan 295,729 hogares, y de acuerdo a estimaciones propias, 102,173 presentan condiciones de pobreza (34.54%) y 193,600 son hogares no pobres (65.45%). Por tipo de pobreza encontramos que el 50.19% de los hogares pertenecen al umbral de desarrollo de patrimonio, el 38.34% al umbral de pobreza alimentaria y el 11.45% al umbral de desarrollo de capacidades (véase anexo 14).

[34] De acuerdo al estudio «Medición del desarrollo: México 2000-2002» de la SEDESOL, se consideran hogares en pobreza aquellos cuyo ingreso per capita no supera los 41.8 pesos diarios.

***Cuadro 8***
***Hogares en pobreza en Tijuana 2000***

| Hogares | Hogares | Porcentaje |
|---|---|---|
| Pobreza alimentaria | 39,180 | 38.34 |
| Desarrollo de capacidades | 11,709 | 11.45 |
| Desarrollo de patrimonio | 51,284 | 50.19 |
| Subtotales | 102,173 | 34.54 |
| Hogares no pobres | 193600 | 65.45 |
| Total | 295773 | 100.00 |

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo General de Población y Vivienda, INEGI, 2000.

En suma, el 34.54% de las familias en Tijuana son pobres. Este porcentaje nos indica el total de hogares a los que debieran focalizarse los programas de asistencia social, especialmente cuando las definiciones por tipo de pobreza señalan la proporción de hogares cuyo ingreso no alcanza a cubrir las necesidades de alimentación, salud educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público.

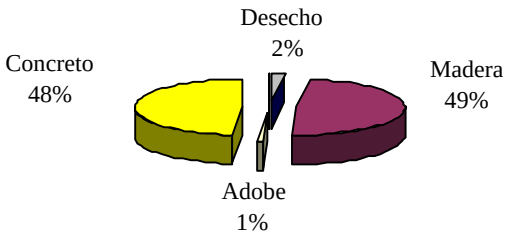
Para nuestro objeto de estudio, la categorización por tipo de pobreza muestra un porcentaje importante de hogares sin el ingreso necesario para satisfacer el consumo básico de vivienda, esto es, una vivienda que presente las características mínimas básicas para proveer protección e higiene a sus habitantes. Por esto, enseguida analizamos la problemática habitacional de los hogares en pobreza de Tijuana.

Para el análisis primero identificaremos el tipo de vivienda de los hogares en pobreza, para ello consideramos la clasificación propuesta en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000. La distribución de hogares en pobreza según clase de vivienda está dada de la siguiente manera: 81.6% de los hogares habitan en vivienda independiente, 6.0% en departamento en edificio, 7.4% en vivienda en vecindad, 0.3% en vivienda móvil y 0.2% en cuartos de azotea. Las implicaciones de estos porcentajes respecto a la situación habitacional derivan en la precariedad de la vivienda para aquellos que no tienen una residencia fija y, para los que habitan hacinados en cuartos no aptos para vivienda.

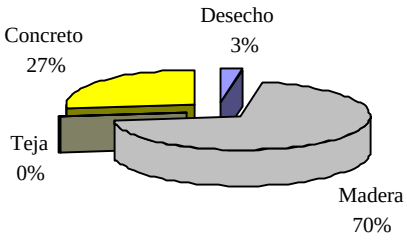
Siguiendo las especificaciones de INEGI para identificar una vivienda aceptable según los materiales de construcción, encontramos lo siguiente: las proporciones de vivienda construidas con material de desecho

no son significativas respecto al total de hogares en pobreza, en tanto que, representan el 2%, 3% y 8% de las paredes, techos y pisos de las viviendas (véase gráficas 3-5).

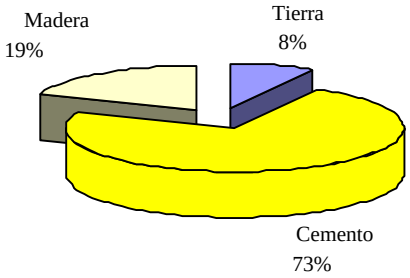
***Gráfica 3. Hogares en pobreza y material predominante en la paredes, Tijuana 2000***




***Gráfica 4. Hogares en pobreza y material predominante en los techos***




***Gráfica 5. Hogares en pobreza y material predominante en los pisos, Tijuana 2000***




Fuente: Elaboración propia con base en el XII Censo General de Población y Vivienda, INEGI, 2000

En este sentido, como se observa en los gráficos los materiales predominantes son la madera y el concreto (block o tabique). En las paredes de la vivienda la madera representa el 49%, en los techos el 70% y en los pisos el 19%, mientras que el concreto comprende al 48% de las paredes, al 27% de los techos y al 73% de los pisos de la vivienda de los hogares en pobreza.

En general, los porcentajes muestran que la problemática habitacional por materiales de construcción comprende una proporción mínima de los hogares en pobreza, sin embargo, basta con observar el estado físico de las viviendas en las colonias populares de Tijuana para establecer que la madera –material

predominante en la vivienda de los hogares en pobreza– no puede ser considerado un material de construcción aceptable. Bajo este contexto, probablemente la vivienda progresiva y mejorada podría configurarse como la alternativa para hacer de una vivienda digna a los hogares en pobreza de Tijuana.

En cuanto a la tenencia de la vivienda los resultados muestran que para el 68.2% de los hogares la vivienda es propia y para el 31.0% es rentada o prestada. El problema de los hogares en pobreza que no cuentan con una vivienda propia tiende a empeorar su situación económica, en la medida que para participar en el mercado formal se ven obligados a rentarla, pero cuando las posibilidades económicas no lo permiten la informalidad y la construcción improvisada se convierten en las principales alternativas.

En síntesis, la problemática habitacional de los hogares en pobreza esta dada de la siguiente manera: el déficit por vivienda nueva representa el 31.0%, el déficit por viviendas construidas con materiales endebles constituye el 13.0% y, el déficit por número de viviendas que necesitan mejoramiento se estima de 51% en las paredes, 73% en los techos y 8% en los pisos de la vivienda. Por último, el déficit por hacinamiento es significativo respecto al total de hogares, recordemos que una familia vive hacinada cuando hay más de dos habitantes por dormitorio.

Respecto a la disponibilidad de infraestructura básica en las viviendas concluimos que el déficit por la prestación de los servicios no es significativo, pero, cuando se abordan cuestiones de «marginalidad», se acierta que son los hogares en pobreza sobre los que recae la incapacidad de las ciudades para hacer frente a los problemas urbanos que trae consigo el crecimiento poblacional (Guillén, 1990:107).

En Tijuana, el 15.3% de los hogares no contaban con el servicio de agua potable en el 2000, este porcentaje considera a las familias que obtienen el recurso de la llave pública, de otra vivienda, de pipa y de algún pozo o río. Debemos especificar que los hogares en pobreza que obtienen el recurso de medios particulares se ven obligados a gastar cantidades importantes de dinero, de un ingreso que dependiendo del

tipo de pobreza apenas les es suficiente para satisfacer las necesidades básicas. Por otro lado, el déficit en la cobertura de energía eléctrica no es significativo, representa el 4.4% de los hogares en pobreza.

***Cuadro 9***
***Problemática habitacional de los hogares en pobreza en Tijuana, 2004***

| | |
|---|---|
| Déficit por vivienda nueva | 31.0% |
| Déficit por sustitución de materiales | 13.0% |
| Déficit por mejoramiento: | |
| Paredes | 51.0% |
| Techos | 73.0% |
| Pisos | 8.0% |
| Déficit por hacinamiento | 52.4% |
| Viviendas sin agua | 15.3% |
| Viviendas sin drenaje | 20.4% |
| Viviendas sin energía eléctrica | 4.4% |

Fuente: Elaboración propia con base en el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, INEGI.

Como hemos especificado, el drenaje es el servicio que presenta el mayor déficit por cobertura. Para los hogares en pobreza, representa el 20.4% y, en términos absolutos comprende 20,824 viviendas sin drenaje. Por otro lado, cuando relacionamos tipo de pobreza con disponibilidad del servicio, se observa que, en la medida en que aumenta el ingreso per capita la proporción de hogares sin el servicio disminuye en puntos porcentuales, es decir, para los hogares en pobreza alimentaria el déficit equivale al 21.3%, para los hogares en pobreza de capacidades diminuye al 20.8% y 19.5% para los hogares en pobreza de patrimonio. Esto permite inferir que el ingreso está débilmente relacionado con la disponibilidad de servicios, la funcionalidad de la vivienda y probablemente con la marginalidad en las colonias populares.

Por otro lado, el déficit en la prestación del servicio responde también a la situación legal del lote, y a la presencia de terrenos no aptos para la introducción de los servicios, en tanto que, la consolidación urbana es un proceso tardío en los predios irregulares o en terrenos de alta pendiente.

### *La política habitacional en Tijuana: principales organismos financieros*

La política habitacional en Tijuana está dada por la implementación de los programas públicos de crédito para la vivienda, esto es los que provienen del INFONAVIT, FOVI, FONHAPO, FOVISSSTE e ISSSTECALI. Brevemente se menciona que el **INFONAVIT** es considerado el organismo financiero más importante en Tijuana. Para el financiamiento de la vivienda trabaja con diferentes líneas de crédito que le permiten a la población derechohabiente adquirir, edificar o mejorar su vivienda (Geo, 2001:46).

Por otro lado, el **FOVI** es el organismo encargado de impulsar esquemas de ahorro previo y programas especiales para atender al sector formal e informal (Dávila, en Hernández y Carmona, 2001). Para tal efecto, el FOVI con el Programa Financiero de Vivienda (**PROFIVI**) apoya a la población de bajos ingresos considerada sujeto a crédito ante la Banca o las SOFOLES, y con el Programa Especial de Crédito y Subsidio a la Vivienda (**PROSAVI**) apoya la compra de vivienda nueva adquirida por jefes de familia asalariados con un ingreso inferior a cinco salarios mínimos. La vivienda que el PROSAVI ofrece varía en su superficie construida y diseño arquitectónico, siendo la mínima la que cuenta con espacios definidos de baño, cocina y un área de usos múltiples (FOVI:2004).

El **FONHAPO** con el programa «Tu Casa» promueve la adquisición, edificación y mejoramiento habitacional. El concepto de vivienda utilizado por el programa es el de «vivienda progresiva» y, se refiere a una vivienda en su primera fase evolutiva de desarrollo con opciones de crecimiento de hasta tres habitaciones (FONHAPO, 2003). Por último, el FOVISSSTE es el organismo encargado de financiar parte de la vivienda de los trabajadores del gobierno federal y, el ISSSTECALI de ofrecer subsidios a trabajadores del estado que no cumplen los requisitos de los organismos financieros.

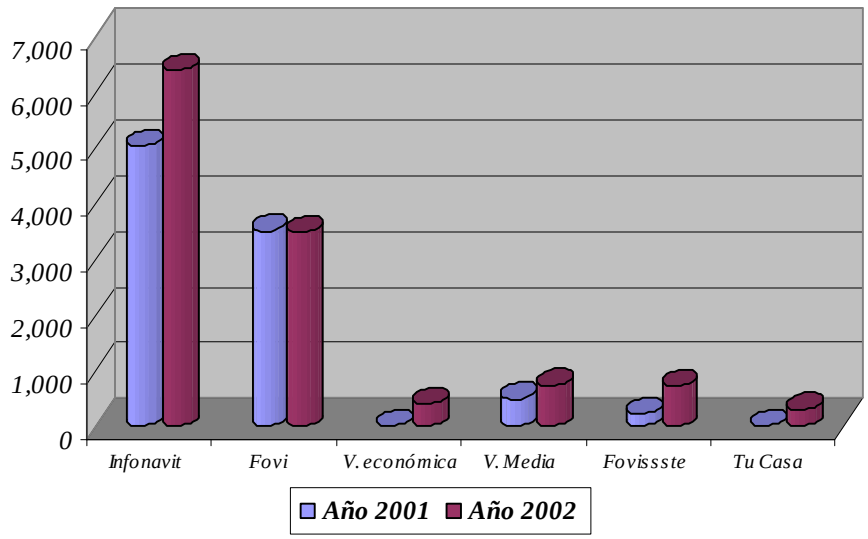
Con el objetivo de identificar la participación de los organismos públicos habitacionales, presentamos un breve análisis sobre las principales estadísticas relacionadas con el financiamiento de la vivienda durante los años 2001 y 2002 en Tijuana. Es importante analizar la participación de los organismos financieros,

para identificar –en parte– la política habitacional seguida en la ciudad para apoyar a los hogares en pobreza.

De acuerdo al PDUCPT los organismos públicos de vivienda financiaron 9,302 viviendas en Tijuana durante el 2001. El INFONAVIT, en el mismo año otorgó créditos para la adquisición de 5,051viviendas, esto representa una participación de 54.30% respecto al total de viviendas financiadas. Por orden de importancia, el FOVI es la segunda institución que financia vivienda en el municipio, para este año la institución otorgó 3,519 créditos, ello significa una participación de 37.83 puntos porcentuales (véase gráfica 6).

Por otro lado, con los programas de «vivienda media» participaron en un 5.38% con el financiamiento de 500 viviendas. Por último, el FOVISSSTE otorgó 232 subsidios para los trabajadores del gobierno federal. Estas estadísticas demuestran la ausencia en la participación de los organismos públicos para el financiamiento dirigido a la población de bajos ingresos. De acuerdo al PDUCPT, los programas oficiales de crédito para la vivienda popular son los siguientes: «Prosavi» del FOVI, «Vivienda Económica» del INFONAVIT y «Tu Casa» de FONHAPO (véase anexo 10).

***Gráfica 6. Viviendas financiadas por organismo en Tijuana 2001-2002***




Fuente: Elaboración propia con base en el PDUCPT, 2002-2025.

En Tijuana, no es sino hasta el 2002 cuando inicia la implementación de los programas para apoyar la ***adquisición, mejoramiento y edificación*** de vivienda para población de bajos ingresos. No obstante, el número de subsidios otorgados no es significativo respecto al problema habitacional de los hogares en pobreza, para ejemplificar esta situación es suficiente con mencionar que el programa «Prosavi» otorgó cero financiamiento durante los años 2001 y 2002.

Por otro lado, con el programa de «Vivienda Económica» del INFONAVIT tan solo se financió la adquisición de 400 viviendas. Mientras que la implementación del programa «Tu Casa» de FONHAPO respondió a la asignación de 319 subsidios para la ampliación de las viviendas, estas cifras representan tan solo el 3.40% y 2.63% del total de viviendas financiadas en el 2002. Bajo este contexto debemos cuestionarnos ¿cuáles son las alternativas de la población de bajos ingresos para obtener una vivienda?, ¿qué tipo de vivienda demandan los hogares en pobreza?, ¿la vivienda progresiva y mejorada puede ser entendida como una estrategia para mejorar la situación habitacional de los pobres? y, ¿en caso de canalizar una mayor cantidad de recursos a los programas de vivienda popular mejoraría la situación habitacional de los hogares en pobreza?.

Siguiendo con la participación de los dos organismos públicos de mayor incidencia en Tijuana, se observa un incremento en el número de créditos otorgados por el INFONAVIT y, una disminución aunque no significativa en la intervención del FOVI. En otras palabras, INFONAVIT asignó 6,400 créditos y FOVI 3,500 créditos, en términos porcentuales estas cifras representan 54.38% y 29.74% respectivamente.

Respecto a estos datos, debemos dejar en claro que, para valorar la participación de los organismos del sector público en el financiamiento de vivienda es necesario incorporar cifras correspondientes a distintos períodos; sin embargo, en nuestra investigación, hemos retomado estas estadísticas con el propósito de esbozar la participación actual de las principales instituciones financieras que apoyan la adquisición, mejoramiento o ampliación de las viviendas de los hogares en pobreza en Tijuana.

Finalmente, los patrones de comportamiento de los organismos financieros demuestran que los desarrollos de vivienda nueva son exitosos debido a la inclusión del sector privado para su construcción, sin embargo, falta fortalecer los programas para la regeneración de los asentamientos humanos que carecen de infraestructura y servicios, los programas de mejoramiento y construcción progresiva de la vivienda, así como atender la demanda habitacional que origina la inmigración y desarrollar mecanismos para conocer la magnitud del problema habitacional en Tijuana.

## *Conclusión*

Los organismos financieros de la vivienda han tendido a concentrar sus inversiones en los programas de vivienda terminada. Sin embargo, esta modalidad ha probado no ser la correcta para atender las necesidades habitacionales de las masas urbanas con bajo nivel de ingreso, esto porque el poder adquisitivo de los hogares en pobreza no satisface los requerimientos básicos para obtenerla.

La falta de políticas para apoyar la adquisición de vivienda de los sectores sociales más pobres ha provocado un crecimiento desordenado de la ciudad apoyado en la ocupación informal de predios, el crecimiento irregular y la presencia de conglomerados humanos en condiciones precarias. Para subsanar parte de la problemática habitacional en Tijuana se prevé necesario impulsar programas para diversificar la oferta de vivienda en la ciudad, las alternativas son la construcción de vivienda progresiva; la promoción de programas para la regeneración y mejoramiento habitacional; los proyectos de regularización de la tenencia de la tierra y la dotación de infraestructura básica en los predios sin servicios.

Los programas de regeneración habitacional contribuirán a mejorar la imagen urbana de la ciudad a la vez que, permitirán evitar el deterioro de los inmuebles existentes y aumentar el período de vida útil de la vivienda. Los programas de regularización y dotación de infraestructura básica son la alternativa para acelerar el proceso de consolidación urbana de la ciudad y, mejorar las condiciones de vida de la población dotándolos de seguridad jurídica sobre la propiedad de su terreno.

Por otro lado, la vivienda progresiva se constituye en la opción para que los propietarios del terreno realicen gradualmente la construcción de las habitaciones, esta modalidad no implica gastos onerosos para la población. Finalmente, la vivienda terminada no debe dejar de ser la alternativa para hacer de un espacio habitable a los sectores sociales más rentables y, a todos aquéllos individuos cuyos ingresos familiares los avalen como sujetos a crédito por los programas públicos de vivienda.

Es preciso mencionar que las recomendaciones propuestas para abordar la problemática habitacional en Tijuana han resultado tanto del análisis expuesto en este capítulo, como de la dificultad de los hogares en pobreza para acceder a los beneficios de los programas públicos de vivienda. Con base en estos elementos, entenderemos a la vivienda progresiva y mejorada como la estrategia para atender el problema habitacional de los hogares en pobreza de Tijuana.

Para tal efecto, en el siguiente capítulo se realiza un análisis del programa «Tu Casa» por los motivos siguientes: i) la población objetivo son los hogares en pobreza, ii) considera la vivienda progresiva y mejorada como las estrategias para enfrentar el problema habitacional de los hogares en pobreza, iii) porque en Tijuana es significativo el déficit por ampliación y mejoramiento de la vivienda y, iv) porque el 34.54% de los hogares cuentan con un poder adquisitivo apenas suficiente para satisfacer las necesidades básicas y limitado para hacerse de una vivienda digna.

# *Capítulo 3*

## *La evaluación del programa «Tu Casa» en Tijuana 2002-2003*

Como ya se ha mencionado, actualmente el programa «Tu Casa» es la alternativa a través de la cual el Estado apoya directamente a las familias que carecen de una vivienda digna otorgando subsidios para la ampliación, mejoramiento y adquisición de una Unidad Básica de Vivienda (UBV). En este capítulo se expondrán entre otros elementos, los objetivos y el tipo de vivienda promovida por el programa, con el propósito de realizar una evaluación respecto a la formulación, implementación e impacto.

La evaluación se realizará conforme a las tres grandes etapas que considera el ejercicio. Primero, se realiza el análisis de la conceptualización y diseño del programa, con el fin de establecer la coherencia de los objetivos con los resultados del diagnóstico presentado en el capítulo anterior, y de esta manera, responder a preguntas como: ***¿cuáles son los alcances de los objetivos generales y específicos que el programa persigue en relación con la conceptualización de las causas del problema habitacional?, ¿la población objetivo definida por el programa es congruente con el perfil socioeconómico de los hogares en Tijuana?, o bien, ¿cuál es la proporción de la población que se sujeta al perfil establecido para los beneficiarios del programa?, y ¿el tipo de vivienda que «Tu casa» promueve responde a la problemática habitacional que prevalece en la ciudad?.***

Segundo, se evalúan algunos aspectos relacionados con la implementación con el objetivo de establecer las desviaciones en la selección de los beneficiarios. Para ello, dada la disponibilidad de tiempo e información únicamente se dará respuesta a la siguiente interrogante: ***¿existen beneficiarios que no deberían estar incluidos en el programa «Tu casa»?.***

Tercero, se realiza una evaluación del impacto o resultados del programa, el propósito es cuantificar los cambios en la condición habitacional de los beneficiarios. Las preguntas para lograrlo son las siguientes: ***¿el programa ha sido efectivo en alcanzar sus objetivos iniciales?, ¿los beneficiarios han mejorado la***

***calidad de su vivienda por medio de las acciones desarrolladas con el programa?, y ¿la vivienda progresiva se entiende como una alternativa para mejorar la condición habitacional de los sectores sociales más pobres?.***

Finalmente, se ahonda en aspectos respecto a la evaluación de los beneficiarios, esto implica, identificar ¿cuál es la perspectiva que los beneficiarios tienen del programa?, a propósito de la ***valoración sobre los objetivos formales, sobre los objetivos indirectos y sobre el conocimiento del programa.***

## *3.1 Evaluación de la conceptualización y del diseño del programa*

### *Elementos generales del programa «Tu Casa»*

Antecedentes y objetivos del programa

Para hacer efectivo el derecho que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere a las familias de disfrutar de una vivienda digna, el gobierno ha adoptado medidas como la creación de instituciones públicas con atribuciones para atender las necesidades habitacionales de los distintos sectores sociales. Entre ellas, de conformidad con el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, el FONHAPO se consolida como «el organismo encargado de operar los recursos económicos de los distintos programas federales de apoyo y fomento a la vivienda» (FONHAPO, 2003:1-8). Esto con el propósito de homologar los programas que otorgan subsidios para la adquisición de vivienda; así como de reducir los costos de operación y de focalizar la acción del instituto para incrementar el número de familias beneficiadas.

La focalización como una de las tendencias que ha resultado de los cambios en la acción habitacional del Estado, ha derivado en la creación de programas para asistir a sectores que por su bajo nivel de ingreso difícilmente logran hacerse de un espacio habitable. En este sentido, con el objetivo de otorgar un subsidio para la vivienda a la población con ingresos familiares de hasta dos salarios mínimos, se crea el programa «Vivah» en 1998. Posteriormente, para el ejercicio fiscal del 2003, y bajo la dirección del FONHAPO el

programa sufre algunas modificaciones, entre las que destaca la incorporación de subsidios para la edificación de los llamados «pie de casa», además de los referentes a la ampliación y mejoramiento habitacional.

El objetivo del programa es «ofrecer a la población que vive en pobreza la oportunidad de acceder a una vivienda propia que tenga los servicios básicos, con el fin de mejorar su calidad de vida». Para esto se ***«otorga un subsidio federal a las familias para que estén en posibilidad de adquirir, edificar, ampliar o mejorar su vivienda»***.

Además: «apoyar económicamente a la población en situación de pobreza, propiciando su desarrollo social y económico, mediante la formación, la consolidación, la ampliación, o el mejoramiento de su patrimonio familiar en cuanto a vivienda; otorgar a los beneficiarios un subsidio federal, que sea detonador de la participación corresponsable del gobierno estatal y municipal, de los beneficiarios y del sector privado y social; fomentar el ahorro previo entre la población objetivo; y promover el desarrollo y mejoramiento de la vivienda» (Reglas de Operación; 2003).

*Población objetivo: perfil socioeconómico*

Con base en las Reglas de Operación del Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva, la población objetivo son aquellos jefes (as) de hogar en situación de pobreza, cuyo ingreso familiar no exceda el equivalente a tres veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, que necesiten adquirir o edificar una unidad básica de vivienda (UBV) (DOF, 2003:3).

El programa también se dirige a los derechohabientes del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), y del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), con ingresos individuales que no excedan los 2 salarios mínimos, o familiares no superiores a los 3 salarios mínimos, y que de acuerdo a las Reglas de

Operación de dichos organismos califiquen para obtener un crédito que les permita adquirir una Unidad de Vivienda Económica (UVE). Por otro lado, también se apoya la adquisición de una vivienda de tipo económica para jefes de familia que obtengan un crédito con recursos de la Sociedad Hipotecaria Federal y, que perciban un ingreso familiar que no exceda el equivalente a 5 salarios mínimos.

En suma, las principales características de la población objetivo están definidas por el número de personas que dependen económicamente del jefe del hogar, así como por el nivel de ingreso personal no mayor a los 2 salarios mínimos y familiar de hasta 3 veces el salario mínimo vigente. Además de no tener una vivienda en propiedad en caso de solicitar subsidio para edificación o adquisición de vivienda.

Ahora bien, de acuerdo a los lineamientos para la operación del programa «Tu casa» los requisitos que deben cubrir los solicitantes para calificar como beneficiarios son los siguientes (FONHAPO, 2004):

- *Ser jefe de hogar, de nacionalidad mexicana, mayor de 18 años, con dependientes económicos.*
- *Presentarse personalmente a realizar la solicitud de ingreso al programa y llenar la Cédula de Información Socioeconómica (CIS)*[35].
- *Contar con la Clave Única de Registro de Población (CURP), o en caso de no tenerla, comprometerse a obtenerla dentro de los 30 días posteriores al de su inscripción al programa.*
- *Presentar identificación oficial con fotografía y constancia de domicilio.*
- *Presentar constancia de ingresos, o en su caso, documento firmado bajo protesta de decir verdad del ingreso mensual que percibe.*
- *Presentar un documento firmado en el que se acredite que el solicitante no ha recibido un subsidio federal para adquisición de vivienda.*
- *Presentar el documento que acredite la cuenta de ahorro donde esté reuniendo su aportación, y entregar el monto del ahorro necesario, en el tiempo y forma que se lo requiera la instancia ejecutora.*
- *Presentar certificado de no propiedad, en caso de solicitar el subsidio para el Subprograma de Adquisición o Edificación de Vivienda, en terreno de promotor o de los gobiernos locales o de sus instituciones de vivienda.*

[35] La Cédula de Información Socioeconómica (CIS) es el formato donde se recopilan los datos socioeconómicos y de la vivienda en que habita el solicitante del subsidio federal. Este documento será la base para calificar al solicitante mediante un sistema diseñado por el FONHAPO (FONHAPO, 2004: 2).

- *Presentar el documento que lo acredite como propietario del inmueble donde se realizará la ampliación, mejoramiento o edificación de vivienda (Reglas de Operación, 2004:2).*

En caso de que el número de solicitantes calificados sea mayor al de los subsidios disponibles se dará preferencia a los de menores ingresos conforme al puntaje obtenido en la calificación de las CIS; pero, si por alguna circunstancia los beneficiarios presentan características similares se tendrá en cuenta el siguiente orden:

§ Se dará preferencia a los solicitantes calificados con discapacidad;

§ Solicitantes calificados que estén anotados en la lista de espera de ejercicios anteriores y que tengan el ahorro previo establecido;

§ Con objeto de su reubicación, solicitantes calificados que habiten en zonas declaradas de riesgo y, que cuenten con una residencia en dicha zona de por los menos tres años.

*Tipo de vivienda promovida*

El subsidio que el gobierno federal otorga aplica básicamente para dos modalidades: i) subsidios para vivienda nueva y ii) mejoramiento de la vivienda. La primera, con el subprograma «Iniciamos Tu Casa» consiste en la aplicación de un subsidio para la adquisición o edificación de una unidad de vivienda; la segunda, como su nombre lo indica, apoya la ampliación y mejoramiento habitacional.

En la modalidad «Iniciamos Tu Casa», el programa otorga subsidio a los solicitantes calificados para la adquisición de una unidad básica, intermedia o meta de vivienda. Las características de cada una de estas se describen en seguida:

§ Unidad Básica de Vivienda (UBV): la que cuenta con un área mínima de construcción de $21m^2$, con altura mínima interior de 2.40 metros, y con un volumen mínimo de $50.40m^3$, que incluye al menos un cuarto habitable de usos múltiples; una cocina; un cuarto para baño con regadera y excusado y lavabo dentro o fuera del baño.

- Unidad Intermedia de Vivienda (UBV+1): la vivienda que cuenta con un mínimo de 34$m^2$ de construcción, con altura mínima interior de 2.40 metros, y con un volumen mínimo de 81.60$m^3$, que incluye además de lo especificado para la UBV, una recámara, con área de guardarropa.
- Unidad Meta de Vivienda (UBV+2): la vivienda que cuenta con un mínimo de 47$m^2$ de construcción, con altura mínima interior de 2.40 metros, y un volumen mínimo de 112.80$m^3$, que incluye además de la UBV, por lo menos, dos recámaras con área de guardarropa (FONHAPO, 2004: 1-2).

A fin de acotar los conceptos a los que se refieren los subprogramas, enseguida se establecen las definiciones para cada una de las modalidades:

- Adquisición de vivienda: «la compra de una vivienda nueva o usada, en cualquiera de los tres tipos contemplados en el programa, esto es, Unidad Básica, Unidad intermedia y Unidad Meta de vivienda».
- Edificación de vivienda: «la construcción de una unidad de vivienda por los gobiernos estatal o municipal, por la instancia ejecutora, por los organismos de vivienda, o por los promotores de vivienda y que será adquirida por un beneficiario del programa».
- Ampliación de vivienda: «la construcción de una o dos recámaras adicionales a la vivienda existente; un baño; una cocina, una reamara y una baño; un baño y una cocina; u otras combinaciones, según las necesidades de la familia».
- Mejoramiento físico de la vivienda: «reparación o rehabilitación de la vivienda, que permita mejorar la calidad de vida, salud e higiene de sus habitantes. Se pueden considerar la sustitución de elementos provisionales por definitivos, como pisos, techos, paredes, puertas, ventanas, impermeabilización, instalación hidráulica, sanitaria o eléctrica, según las necesidades de la familia» (FONHAPO, 2004: 1-2).

### *Apoyo económico*

El apoyo económico que reciben los beneficiarios del programa corresponde a un subsidio otorgado por la federación para la adquisición, edificación, ampliación o mejoramiento de la vivienda. Además de la aportación del gobierno del Estado y del municipio, del ahorro del beneficiario y cuando sea el caso, del crédito otorgado por los organismos nacionales, estatales o municipales de vivienda (DOF, 2003:4).

Los estados y municipios que celebren convenio con el FONHAPO para realizar la implementación del programa se comprometen a otorgar, al menos, un apoyo de igual valor al federal, mismo que podrá ser recuperable a juicio de la Instancia Ejecutora.

El monto del subsidio que otorga el Gobierno Federal para la adquisición o edificación de una UBV será de hasta 32,000 pesos, y de 8,000 pesos el ahorro mínimo del beneficiario; para el caso, de la UBV+1 y UBV+2, el ahorro previo deberá ser como mínimo el 10% del valor total de la unidad de vivienda. Por otro lado, el monto del subsidio variará si el terreno en el que se construirá la UBV es propiedad del beneficiario; para el caso de la UBV el subsidio será de 16,000 pesos, y de 32,000 pesos para la edificación de unidad intermedia o meta de vivienda.

Por último, para la modalidad de mejoramiento habitacional, el monto del subsidio que otorga el Gobierno Federal asciende a 16,000 pesos; mientras que el ahorro del beneficiario será del 10% del valor total de la ampliación o mejoramiento que se realice.

Respecto a la mecánica de operación de los subsidios en la modalidad «Iniciamos Tu Casa», el procedimiento a seguir para la ***adquisición de una UBV*** es el siguiente: la Instancia Ejecutora verificará las condiciones físicas y validará las UBV, siempre que satisfagan las características enunciadas, y garanticen la existencia de los servicios públicos básicos. En caso de ser aceptada la UBV la Instancia Ejecutora emite el dictamen de habitabilidad e integra el expediente técnico por fraccionamiento; después de recibir el ahorro del beneficiario se asignan los lotes de vivienda y se integra el expediente del solicitante seleccionado para entregarlo a la delegación de la SEDESOL del estado, quien se encargará de solicitar a FONHAPO la radicación de los recursos que se aplicarán como subsidio. Ya expedido el certificado de subsidio federal, la Instancia Ejecutora nombrará al notario que se encargará de elaborar la escritura a favor del beneficiario; finalmente, se le notificará a FONHAPO la relación de beneficiarios a los que se escrituró y entregó una UBV.

Para la modalidad «edificación de una UBV» se integra también un expediente técnico por fraccionamiento, sólo que en este caso, si el terreno es propiedad de la instancia ejecutora será ésta quien certifique ante FONHAPO tener propiedad del terreno, y la SEDESOL quien verifique el inicio de las obras de introducción de redes. Por último, cuando la instancia ejecutora recibe el ahorro de los beneficiarios envía a la SEDESOL la relación de solicitantes validados, para que FONHAPO expida el certificado de subsidio federal.

Para las modalidades de ampliación y mejoramiento de la vivienda del subprograma «Crecemos Tu Casa», será la instancia ejecutora quien seleccione y notifique a la SEDESOL la relación de los beneficiarios, con el objetivo de que sea ésta quien solicite a FONHAPO el certificado de subsidio federal para la construcción y mejoramiento del o los cuartos en la vivienda (FONHAPO, 2004:10).

### Asignación de subsidios por entidad federativa

Para la asignación de los recursos federales del Programa, FONHAPO asigna el 30% del total de los recursos en partes iguales entre las 32 entidades federativas. El restante 70% se asignará conforme a la fórmula establecida por la SEDESOL, que incluye: los índices de rezago habitacional y necesidades anuales en su componente de vivienda nueva, los índices de pobreza, así como al índice de desempeño de la Instancia Ejecutora obtenido por el FONHAPO de la información del ejercicio 2002 del Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva.

De acuerdo a Alamilla (2003:59) el método matemático para distribuir los subsidios es razonable e incorpora las variables del problema habitacional que busca atacar. Sin embargo, presenta dos restricciones importantes: i) la confiabilidad de los porcentajes utilizados para calcular cada uno de los índices, y ii) por el carácter agregado de los índices se ignoran las diferencias que pudieran existir al interior de cada entidad federativa.

Lo anterior significa que, en la medida que el rezago habitacional en las entidades federativas es mayor con respecto al total nacional, más alta deberá ser la cantidad de los subsidios para cubrir los déficits de vivienda, lo cual no garantiza el manejo político y la transparencia en la asignación de los subsidios.

*Coordinación institucional*

El FONHAPO es la institución encargada de garantizar que el programa no se contraponga, afecte o presente duplicidades con otros programas del gobierno federal. Para tal efecto, entre las principales atribuciones del fondo se encuentran la de potenciar el impacto de los recursos federales, fortalecer la cobertura, explotar la complementariedad y en la medida de lo posible, reducir los gastos administrativos.

Para la operación del programa podemos distinguir entre las siguientes tres instancias: i) la instancia ejecutora, será el gobierno estatal o municipal que firme el Convenio de Coordinación para el Desarrollo de la Vivienda y del Suelo (CODEVISU); ii) la instancia normativa, será el FONHAPO y, iii) las instancias de control y vigilancia, entendidas como la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), el Órgano Interno de Control del FONHAPO, y el Órgano Estatal de Control para fiscalizar los recursos de la entidad federativa respectiva (DOF, 2003:7-11).

***La conceptualización del problema habitacional y los objetivos del programa «Tu Casa»***

De acuerdo al FONHAPO el problema habitacional en México está dado ***«por un rezago de vivienda que afecta directamente la organización y el funcionamiento de las ciudades; por la falta de oportunidades para la población de escasos recursos que resulta en hacinamiento, ocupación irregular del suelo y crecimiento de las ciudades hacia espacios inadecuados, de alto riesgo y, muchas veces, de gran valor ambiental»*** (FONHAPO, 2004:2). En este sentido, dada la magnitud del problema habitacional se estima necesario actuar de manera inmediata en un marco de coordinación y corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno y la sociedad. Para tal efecto, la formulación del programa «Tu Casa» se ha

configurado como una de las principales propuestas para atender a la población de menores ingresos que requiere una vivienda propia o mejorar o ampliar la que tiene.

En otras palabras, desde la ***perspectiva social*** el programa «Tu Casa» propone mejorar la calidad de vida de la población que vive en pobreza, desde la ***perspectiva económica*** pretende apoyar a los hogares para que estén en posibilidad de comprar, construir o mejorar su vivienda y, desde la ***perspectiva del desarrollo urbano*** incidir en el crecimiento organizado de las ciudades evitando la ocupación irregular del suelo.

Es importante identificar como fortaleza en la conceptualización del problema habitacional, el hecho de reconocer la escasez de oportunidades para que los sectores sociales más pobres se hagan de una vivienda; sin embargo, para asignarle prioridad a este tipo de iniciativas, superar la retórica y logar eficiencia y eficacia durante la implementación y ejecución del proyecto, además de canalizar una mayor cantidad de recursos para la promoción de la vivienda progresiva y mejorada, se necesita una adecuada coordinación entre niveles de gobierno. Para ello, el programa «Tu Casa» propone una coordinación institucional entre los tres órdenes de gobierno.

En cuanto al compromiso que adquieren los estados y municipios interesados en implementar el programa, resulta importante la obligatoriedad de subsidiar a la población que resulte favorecida en igual cantidad a la del gobierno federal. Esto porque económicamente los beneficiarios se ven altamente asistidos, ello significa que respecto al costo de ampliar una habitación en la vivienda el subsidio equivale al 83.33% y al 45% del valor de iniciar la construcción de un «pie de casa» en terreno propiedad del gobierno. Por lo tanto, el monto del subsidio puede ser entendido como una de las principales fortalezas que han resultado de la formulación del programa «Tu Casa».

En este sentido, si el objetivo del programa es ***«otorgar un subsidio federal a las familias para que estén en posibilidad de adquirir, edificar, ampliar o mejorar su vivienda»*** y, tomamos como punto de referencia el monto del subsidio que otorgan los gobiernos comprometidos, podríamos inferir que teóricamente el

programa «Tu Casa» estaría en posibilidades de cumplir satisfactoriamente su cometido. Más aún si consideramos que la aportación del beneficiario se realiza en pagos mensuales definidos según su nivel de ingreso.

Por otro lado, según los resultados que deriven de la ejecución del programa «Tu Casa» es conveniente preguntarse: ¿las características de la vivienda la hacen un espacio digno y habitable?, ¿la vivienda progresiva y mejorada es aceptada por los beneficiarios?, ¿la vivienda y el o los cuartos construidos son de buena calidad?, entre otras. Ello, partiendo de entender el derecho a la vivienda digna como «el espacio construido para que un grupo familiar pueda concretar la vida de interrelación entre sus miembros, así como el desarrollo de las actividades personales de cada uno de ellos. A su vez, la capacidad de este espacio de insertarse y vincularse satisfactoriamente a un contexto ambiental que responda a requerimientos de salubridad, accesibilidad, servicios urbanos e inserción de la familia en los grupos sociales» (Morínigo y Boh, 1996:2).

Respecto a la inclusión de los servicios urbanos como parte de los elementos que hacen de las viviendas un espacio digno, el programa «Tu Casa» propone «ofrecer a la población que vive en pobreza la oportunidad de acceder a una vivienda propia que tenga los servicios básicos, con el fin de mejorar su calidad de vida». Una vez más, en el diseño del programa pareciera estar incluido el concepto de «vivienda digna», no obstante, es la evaluación de los resultados la que nos permitiría corroborar esta serie de afirmaciones.

Ante la situación de pobreza en la que se encuentran numerosas capas de la población, el tipo de vivienda promovida por el programa «Tu Casa» obtiene factibilidad, esto porque la población de bajos ingresos difícilmente puede realizar gastos tan onerosos como la compra directa o bajo crédito hipotecario de una vivienda. Es decir, la posibilidad de adquirir una vivienda se ve mermada para todo aquel cuyo nivel de ingreso apenas le es suficiente para sobrevivir. De ahí, que la vivienda progresiva en su modalidad de

ampliación, mejoramiento o edificación se configure como una de las principales alternativas para hacerse de una vivienda digna.

En otras palabras, mientras que la situación socioeconómica de los sectores pobres de la ciudad presenta condiciones marginales respecto al acceso de los bienes y servicios indispensables; la precariedad material de las viviendas, el alto nivel de hacinamiento y la ausencia de servicios públicos inciden directamente en el deterioro de la calidad de vida. Por ello, la intervención del Estado en la promoción y financiamiento de la vivienda progresiva y mejorada es fundamental para ofrecer alternativas de solución al problema de la vivienda, siempre que se le otorgue la prioridad que merece como estrategia habitacional para mejorar la situación de los sectores sociales más pobres.

### *El programa «Tu Casa», los hogares en pobreza y la problemática habitacional en Tijuana*

Con base en los resultados del capítulo dos, en este apartado determinaremos la relación entre la población objetivo –definida por el programa– y el perfil socioeconómico de los hogares en Tijuana, para ello, se identifica la proporción de hogares en pobreza y se contrasta la magnitud del problema habitacional con la cantidad de acciones realizadas mediante la ejecución del programa «Tu Casa».

Según las especificaciones establecidas con anterioridad, la población objetivo del programa «Tu Casa» son los hogares en pobreza, por ende los aspirantes que desean obtener un subsidio de cualquiera de los dos subprogramas deben demostrar un ingreso familiar de hasta 3 salarios. Bajo este contexto, según su nivel de ingreso el 34.54% del conjunto de hogares viven en condiciones de pobreza[36] –familias con un ingreso per capita de hasta 41.8 pesos diarios.

[36] Los conceptos de pobreza y el análisis sobre la condición de los hogares en Tijuana se presentan de manera desglosada en el capítulo 2 «Diagnóstico Socioeconómico y Habitacional en Tijuana».

En suma, el 34.54% indica la proporción de hogares que –por su nivel de ingreso– forma parte de la población objetivo para la que se formuló el programa. Esto suponiendo que la población además de necesitar de un tipo de acción habitacional –construcción, mejoramiento o ampliación– satisface la totalidad de requisitos establecidos en el apartado anterior.

Por otro lado, para contrastar la magnitud del problema habitacional con el número de acciones del programa «Tu Casa» partiremos de establecer las siguientes relaciones:

- El subprograma *«Crecemos Tu Casa»* y la población de bajos ingresos con vivienda precaria en Tijuana.
- El subprograma *«Iniciamos Tu Casa»* y la población de bajos ingresos sin vivienda en Tijuana.

La modalidad mejoramiento habitacional del programa «Tu Casa» considera la sustitución de elementos provisionales por definitivos, como pisos, techos, paredes, puertas, ventanas, entre otros. De acuerdo al análisis de la «problemática habitacional en Tijuana» se encontró que por su condición material el total de viviendas que requieren obras de ***mejoramiento*** son las siguientes: 51,257 por contar con paredes de material de desecho, de lámina de cartón, carrizo y embarro; 73,685 por tener techos construidos con materiales endebles y 8,066 por presentar pisos de tierra[37]. Ahora bien, considerando que la vivienda puede presentar una u otra característica de manera simultánea acotamos que son 295 las unidades que cuentan con paredes, techos y pisos construidos con materiales ligeros o endebles.

Por otro lado, en la modalidad ampliación de la vivienda se incluye la construcción de una o dos recámaras adicionales a la vivienda existente; un baño; una cocina u otras combinaciones, según las necesidades de la

[37] Para definir estos porcentajes se consideraron como materiales endebles los especificados en el capítulo 2. Además se incluye la madera por el deterioro del material que caracteriza a gran parte de las viviendas de los hogares en pobreza en la ciudad de Tijuana.

familia. En Tijuana el rezago habitacional por hacinamiento se estima de 53,504 viviendas aproximadamente, es decir, el 52.4% de los 102,173 hogares en pobreza identificados[38].

El subprograma «Iniciamos Tu Casa» propone la adquisición y edificación de la vivienda; es decir, la compra o construcción de una vivienda nueva o usada, en cualquiera de los tres tipos contemplados, esto es, Unidad Básica, Unidad Intermedia y Unidad Meta de Vivienda. En Tijuana el ***déficit por número de hogares en pobreza que no cuentan con una vivienda*** **–**—incluye el número de unidades que necesitan construirse para abatir el rezago habitacional– se estima de 50,024 aproximadamente.

Ahora bien, para relacionar la magnitud del problema habitacional de los hogares en pobreza con las acciones del programa «Tu Casa», se calculó el índice de cobertura del subprograma «Crecemos Tu Casa» e «Iniciamos Tu Casa» respecto a los déficits estimados, para ello, nos apoyamos en el número de acciones realizadas por subprograma en Tijuana durante 2002 y 2003.

De acuerdo a la proporción de hogares en pobreza en condiciones de hacinamiento se estima que los 319 subsidios del subprograma «Crecemos Tu Casa» favorecieron únicamente al 0.59%. Por otro lado, los 84 subsidios asignados con el subprograma «Iniciamos Tu Casa» fueron insignificantes respecto a la magnitud del problema habitacional que adolecen los hogares en pobreza, se calcula que los subsidios apoyaron al 0.26% de los 31,692 familias sin vivienda. Finalmente, el impacto por mejoramiento es nulo puesto que no se han desarrollado acciones de este tipo con la puesta en marcha del programa «Tu Casa» en Tijuana[39].

En síntesis, estas cifras indican la necesidad de ejecutar programas que de manera progresiva permitan incidir positivamente en la resolución del déficit habitacional; sin embargo, para el impacto del programa

[38] El rezago habitacional por hacinamiento se obtiene de la siguiente razón: total de personas en la vivienda/número de cuartos dormitorio.
[39] Los datos sobre la distribución de los subsidios, instituciones que participan y metas alcanzadas respecto a los objetivos iniciales se presentan en la evaluación de la implementación.

será determinante el presupuesto asignado para las acciones. Por otro lado, según las proporciones de hogares por tipo de pobreza se observa que lejos de lo que pudiera pensarse, existe un grupo importante de población de bajos ingresos en Tijuana, misma que por sus reducidas posibilidades económicas difícilmente puede mejorar su situación habitacional. En síntesis, estos elementos precisan la importancia de la acción habitacional del Estado para la formulación y ejecución de programas para asistir a la población en pobreza que necesita adquirir, ampliar o mejorar su vivienda.

Con estas cifras se ha evidenciado la participación marginal del programa respecto a la problemática habitacional en Tijuana; sin embargo, su evaluación no puede estar dada única y exclusivamente, por el número de subsidios que se otorgaron durante nuestro período de análisis, por ello, deben incluirse factores como: la posibilidad de que el programa amplíe de manera progresiva su cobertura, los cambios y su impacto en la situación habitacional de los hogares beneficiados, la calidad de los cuartos y las viviendas construidas, la lógica de su diseño con relación a la evolución del problema habitacional, entre otros.

## *3.2 Evaluación de la implementación*

En el siguiente apartado se analizarán parte de los resultados que han derivado de la implementación del programa «Tu Casa» en la ciudad de Tijuana. El objetivo es identificar la eficacia del programa en cuanto al cumplimiento de sus objetivos.

### *Las metas alcanzadas*

*Subprograma «Crecemos Tu Casa»*

Las acciones de «Tu Casa» dieron inició con la puesta en marcha del subprograma «Crecemos Tu Casa» en el 2002. Actualmente la INETT en coordinación con la Delegación de la SEDESOL en el Estado, se encarga de canalizar las solicitudes de quienes están interesados en edificar o ampliar su vivienda, siendo FONHAPO la última instancia que valida la asignación de los subsidios.

Con base en el padrón de beneficiarios elaborado por el Departamento de Regularización y Área Social de la INETT, durante el 2002 esta institución canalizó a la SEDESOL en total 319 solicitudes para la ampliación de la vivienda; de las cuales, según datos proporcionados, 104 subsidios se han cancelado y 56 de éstos han sido sustituidos.

Geográficamente, los subsidios se distribuyeron en 53 colonias del municipio de Tijuana, entre las que destacan Cumbres I y II, Nuevo Milenio, Leandro Valle, Sánchez Taboada, Altiplano, Lomas del Valle, Camino Verde y Vista del Valle (véase cuadro 10).

***Cuadro 10***
***Distribución de los subsidios para la ampliación de viviendas en Tijuana, 2002***

| | Subsidios | | Subsidios | | Subsidios |
|---|---|---|---|---|---|
| 10 de Mayo | 1 | Ejido Francisco Villa | 1 | Mariano Matamoros | 15 |
| Alfonso Ballesteros | 1 | Ejido Matamoros | 1 | Nuevo Milenio | 54 |
| Altiplano | 19 | El Florido II Sección | 2 | La Obrera | 2 |
| Ampliación Genaro Vázquez | 1 | El Mirador | 1 | Patrimonio | 2 |
| Ampliación Guaycura | 1 | El Niño | 4 | Pedregal de Santa Julia | 1 |
| Ampliación Panamericano | 2 | El Pipila | 12 | Playas de Tijuana | 1 |
| Ampliación Sánchez Tabeada | 21 | Francisco Zarco | 1 | Reforma | 1 |
| Anexa 20 de Noviembre | 1 | Guadalupe Victoria | 1 | Río Vista | 1 |
| Anexa Panamericano | 2 | Héroes de la Independencia | 2 | Rosario Castellanos | 1 |
| Artesanal | 1 | Lagunitas | 3 | Salvatierra | 2 |
| Buenos Aires Norte y Sur | 6 | Leandro Valle | 22 | Simón Bolívar | 1 |
| Camino Verde | 14 | Lomas de la Amistad | 2 | Tres de Octubre | 3 |
| Cerro Colorado | 1 | Lomas del Matamoros | 1 | Valle Verde | 5 |
| Chihuahua | 1 | Lomas del Valle | 18 | Vista Clara | 1 |
| Colas del Matamoros | 1 | Los Alamos | 1 | Vista del Valle | 14 |
| Corona del Rosal | 1 | Los Alcatraces | 1 | Vista Encantada | 5 |
| Cumbres I y II | 56 | Los Santos | 1 | Xicotencatl Leyva | 3 |
| Divina Providencia | 3 | Manuel Gutiérrez Najera | 1 | | |

Fuente: Inmobiliaria Estatal Tijuana-Tecate, Subdirección de Comercialización (2004).

Ahora bien, de acuerdo a la información proporcionada hasta mayo del 2004, el número de beneficiarios cuya obra de ampliación ya había sido realizada era de 94, y en 121 casos las acciones estaban pendientes; esto significa que, respecto a la meta inicial el índice de cobertura con base en los 319 subsidios fue únicamente del 29.46%. Por otro lado, si excluimos a los beneficiaros cuyo subsidio fue cancelado se observa que la meta alcanzó a cubrirse en un 43.72%. Estos porcentajes los obtenemos de calcular lo que

FONHAPO denomina índice de cobertura, y que resulta de la razón entre subsidios validados y acciones terminadas.

Conforme lo estipulan las Reglas de Operación del programa «Tu Casa», el monto del subsidio que recibieron los solicitantes validados en la modalidad ampliación de la vivienda fue de 15,000 pesos en total, 7,500 pesos aportados por la federación y 7,500 por el estado, esto respondiendo al compromiso que Baja California, en nuestro caso, adquirió al firmar el convenio para la implementación del programa. Finalmente, para complementar el costo total de la obra el beneficiario debe aportar 3,000 pesos.

Por otro lado, la cancelación de un subsidio responde a los siguientes tres factores: i) por la mora en el pago de las mensualidades que el beneficiario debe pagar como ahorro; ii) por el desinterés del beneficiario al solicitar su renuncia y; iii) porque el predio del beneficiario no es apto para la construcción del o los cuartos en la vivienda[40].

En el primer factor, «mora en el pago de las mensualidades», el subsidio es cancelado siempre que el beneficiario no haya efectuado un pago adicional al enganche con el que cotizó su solicitud de ingreso al programa. El ahorro, o bien, la cantidad que el beneficiario debe pagar es de 3,000 pesos, y según su nivel de ingreso el solicitante puede calificar con un enganche que varía entre 50, 100 y 250 pesos, conforme al cual deberán pagar una mensualidad de 245.83, 250,00 o 263.63 pesos de manera consecutiva durante un año.

En el segundo factor, «desinterés del beneficiario», la cancelación del subsidio responde a la renuncia voluntaria, ya sea porque el interesado logró con sus propios recursos ampliar o mejorar los cuartos de su vivienda, o porque intervienen algunos otros elementos de carácter personal que llevan al beneficiario a cancelar su subsidio.

[40] Entrevista realizada con la Trabajadora Social María de Jesús Vázquez del Departamento de Regularización y Área Social de la Inmobiliaria Estatal Tijuana-Tecate.

Finalmente, un subsidio que es cancelado porque el terreno no es apto encuentra su explicación en la forma y proceso de construcción de los cuartos en la vivienda. En tanto que los techos y las paredes de los cuartos son paneles de concreto premezclados, y para su armado en la vivienda se requiere que la grúa que los transportará cuente con el espacio suficiente para ensamblarlos[41].

Los subsidios que son cancelados se asignan a otro solicitante que satisfaga los requisitos; para estos casos, primero la INETT determina si el subsidio es aprobado y después notifica a la SEDESOL y al FONHAPO para su covalidación y sustitución inmediata. Los paquetes de nuevas solicitudes se envían cada quince días o tres semanas según la acumulación de personas interesadas en el programa.

Actualmente, para la asignación de los subsidios cancelados se está dando prioridad a familias que han sido reubicadas por vivir en zonas de alto riesgo. Se trata de personas que tienen contratado un lote con la INETT, y que han improvisado cuartos de material de desecho, cartón, lonas y madera; por ello, se ha estimado conveniente aprobar los subsidios preferentemente para las familias de El Niño y El Vergel.

*Subprograma «Iniciamos Tu Casa»*

El subprograma «Iniciamos Tu Casa» comenzó a operar en la ciudad de Tijuana en mayo del 2003, con el objetivo de facilitarle a las familias de escasos recursos adquirir una UBV; o bien, lo que comúnmente se conoce como «pie de casa»[42]. Las primeras construcciones de este tipo que han recibido subsidio del FONHAPO se desarrollaron únicamente en tres colonias de la ciudad, y se distribuyeron de la siguiente manera: 58 en Nuevo Milenio, 25 en Lagunitas y 1 en Alfredo Ames.

En la modalidad «Iniciamos Tu Casa» en terreno propiedad del gobierno, el monto del subsidio federal que reciben los beneficiarios es de 72,000 pesos, 40,000 por el valor del lote y 32,000 por el de la vivienda, es

[41] Para conocer el proceso de construcción de las viviendas véase el anexo 24.
[42] El pie de casa consiste en la construcción de un cuarto de usos múltiples y un baño en un lote que cuente con posibilidades de ampliación para dos recámaras como mínimo.

decir, el 45% de los 160,000 pesos que vale la UBV. Los 88,000 pesos que corren a cuenta del beneficiario se dividen entre el ahorro de 8,000 pesos ya pagado y 84 pagos mensuales de 960 pesos. En la modalidad «Iniciamos Tu Casa» en terreno propiedad del beneficiario, el subsidio que recibió el único beneficiario que calificó fue de 16,000 pesos.

Actualmente, la INETT está trabajando con el proyecto «Lomas de San Martín», en este conjunto habitacional durante el 2003 se desarrollaron 319 UBV y 42 hasta junio del 2004. Según información proporcionada en la INETT, los 361 lotes están asignados con subsidio federal, sin embargo, no ha sido posible realizar la entrega a los beneficiarios porque aún no se cuenta con el dictamen de factibilidad para la introducción de agua potable. Se estima que la primera entrega será de 71 viviendas con lotes de 160$m^2$ en agosto de este año[43].

Por último, la «coordinación institucional» para la implementación del programa, esto es, para sistematizar un esquema que combina el subsidio directo del gobierno (federal y estatal), la aportación de terrenos urbanizados (de los gobiernos estatales y municipales); y el ahorro de los beneficiarios, en Tijuana, las instituciones involucradas son las siguientes: SEDESOL, FONHAPO e INETT. Las competencias por organismos se distribuyen según lo especificado en las reglas de operación del programa «Tu Casa».

Bajo este esquema de coordinación institucional, el FONHAPO como instancia normativa es la institución encargada de potenciar el impacto de los recursos federales, la Delegación de la SEDESOL de Baja California es la instancia de control y vigilancia, es decir, el organismo encargado del seguimiento de las acciones desarrollas en los municipios del estado; por su parte, la INETT participa como instancia ejecutora, validando las CIS, coordinando los procesos de construcción, aportando los terrenos urbanizados y, la proporción del subsidio que le corresponde asignar según el subprograma.

[43] Conversación con el Director de la Inmobiliaria Estatal Tijuana – Tecate.

Aún cuando nuestro objetivo no es analizar los problemas que pudieran suscitarse de la coordinación institucional, debemos mencionar la complejidad del esquema propuesto para la sistematización del programa, sobre todo por las competencias que adquieren los estados y municipios involucrados. En Tijuana, por ejemplo, la topografía accidentada de la región y el rezago en la tenencia de la tierra, pudieran convertirse en la limitante principal, en este caso, para la Instancia Ejecutora encargada de proporcionar los terrenos urbanizados. En suma, la coordinación institucional juega un papel importante para garantizar el éxito en la implementación del programa «Tu Casa».

***La selección de los beneficiarios***

En el siguiente apartado analizamos según el perfil socioeconómico de los jefes de hogar ***si existen beneficiarios que no deberían estar incluidos en el programa «Tu casa»***. Las fuentes de datos que se utilizaron para realizar esta evaluación son dos: i) la base de datos creada a partir de las Cédulas de Información Socioeconómica (CIS) del padrón de beneficiarios del programa «Tu Casa» en Tijuana y; ii) los resultados de los cuestionarios aplicados a los beneficiarios del subprograma «ampliación» y «edificación» de la vivienda.

Respecto al universo de estudio debe señalarse que durante el 2002 y el 2003 FONHAPO validó 403 subsidios para familias de escasos recursos, 319 para «ampliación» y 84 para «edificación de la vivienda». Actualmente 104 subsidios han sido cancelados y 56 sustituidos por razones técnicas que se precisarán más adelante; considerando estas restricciones, para definir el perfil de los beneficiarios únicamente se analizaron los 337 casos que resultan de omitir los subsidios cancelados y los 18 expedientes no disponibles en el archivo de la Inmobiliaria Estatal Tijuana-Tecate (INETT).

Los datos retomados de las CIS son los relativos al ingreso del jefe del hogar, número de dependientes del jefe del hogar, número de personas que habitan en la vivienda, situación laboral del solicitante; materiales y servicios predominantes en la vivienda. ***Para facilitar la interpretación de los resultados se***

***considerarán dos grandes momentos: i) el perfil del beneficiario y las características de su vivienda antes de calificar al programa y, ii) la situación socioeconómica y de la vivienda después de haber sido beneficiario del programa.***

*Perfil socioeconómico de los beneficiarios*

De acuerdo al perfil socioeconómico señalado para los beneficiarios del programa «Tu Casa» el solicitante debe contar como mínimo con un ***dependiente económico***. Los jefes de hogar favorecidos por las acciones del programa cuentan en promedio con 3 dependientes (25.5%); con porcentajes muy similares están aquellos jefes de hogar de los que dependen 2 o 4 miembros del hogar (22.0% y 19.3%, respectivamente).

Entre otras características, la ***posición y/o situación en el trabajo*** es relevante para definir el perfil de los beneficiarios. Similar a lo expuesto en el diagnóstico, los resultados para esta variable muestran que el 51.3% de los beneficiarios son obreros, este porcentaje se manifiesta nuevamente la importancia de la industria manufacturera como fuente de trabajo para la población de Tijuana. Un dato interesante es el porcentaje de la población que trabaja por cuenta propia, del universo de estudio representa el 33.2% y, según las especificaciones que encontramos en las CIS las actividades que desarrollan son la costura, la mecánica, la venta de periódicos y de productos básicos en pequeños espacios adaptados en la vivienda.

Siguiendo la metodología para la categorización de los hogares en pobreza –especificada en el capítulo dos– se clasificó según su nivel de ingreso a los beneficiarios del programa «Tu Casa» en pobreza alimentaria, pobreza de capacidades y pobreza de patrimonio[44].

[44] Recordemos que en el 2000, los hogares en pobreza alimentaria obtenían hasta 20.9 pesos diarios; los hogares en pobreza de capacidades percibían entre 20.91 y 24.7 pesos diarios y, los hogares en pobreza de patrimonio contaban con un poder adquisitivo de más 24.71 y hasta 41.8 pesos diarios por persona.

Ahora bien, para estimar la proporción de hogares en pobreza con base en la información de las CIS aprobadas durante el 2002 y 2003, se actualizó la información agregando la inflación, misma que según el tercer informe de gobierno fue de de 5.1% en el 2002 y de 4.3% en el 2003. Incluyendo estos valores a los mencionados para el año 2000 obtenemos los siguientes resultados: en el 2002 el ingreso diario por persona para los hogares en pobreza alimentaria se estima de 23.3 pesos, para los hogares en pobreza de capacidades de 27.5 pesos diarios y de 436.6 para las familias en pobreza de patrimonio. Por último, para el 2003, los valores no difieren significativamente de los estimados para el 2002 (véase cuadro 11).

Según el ***nivel de ingreso*** de los solicitantes los resultados muestran que cuando se aprobó el subsidio para «ampliación» o «edificación» de la vivienda, 278 beneficiarios entraban en una u otra categoría de pobreza, mientras que en 29 casos se encontró que el jefe de hogar percibía un ingreso que supera los 46.6 o 48.6 pesos diarios por miembro del hogar –según el año que ingresaron al programa–, ***esto de acuerdo a los criterios de la SEDESOL significa una asignación de 29 subsidios a hogares no pobres y, para nuestro objeto de estudio componen el conjunto de hogares que no debieran estar incluidos en las acciones del programa***.

Estos resultados muestran que el programa en teoría formulado para apoyar a la población en pobreza, ha concentrado la mayor parte de sus recursos –en nuestro caso de estudio– para apoyar a las familias de escasos recursos. Es importante mencionar que la solvencia económica está dada únicamente por el ingreso que recibe el jefe del hogar; esto significa que según lo establecido en el programa nos estamos refiriendo al ingreso individual. Sin embargo, para propósitos de nuestro estudio será considerado como ingreso familiar[45], en virtud de que los solicitantes declararon ser los únicos miembros de la familia que reciben ingresos.

[45] El ingreso familiar se refiere a la suma de los ingresos, incluyendo la del jefe del hogar, en caso de que otros miembros de la familia reciban ingresos.

***Cuadro 11***
***Percepción económica de la población beneficiaria del programa «Tu Casa» en el municipio de Tijuana, 2002-2003***

| Tipo de pobreza | Hogares | Porcentaje | Ingreso per capita (pesos diarios) Año | |
|---|---|---|---|---|
| | | | 2002 | 2003 |
| Pobreza alimentaria | 175 | 51.9 | 0 – 23.3 | 0 – 24.3 |
| Pobreza de capacidades | 42 | 12.5 | 23.31 – 27.5 | 24.31 – 28.6 |
| Pobreza de patrimonio | 61 | 18.1 | 27.51 – 46.6 | 28.61 – 48.6 |
| Subtotales | 278 | 82.5 | | |
| Hogares no pobres | 29 | 8.6 | >46.61 | >48.61 |
| No respondió | 30 | 8.9 | | |
| Total | 307 | 100.0 | | |

Fuente: Elaboración propia con base en la CIS de los beneficiarios de FONHAPO en Tijuana.

En un segundo momento, con el propósito de identificar los cambios en la situación socioeconómica de los jefes de hogar –encuestados– después de haber sido beneficiarios del programa «Tu Casa», enseguida exponemos las principales características socioeconómicas de la ***población beneficiaria encuestada***:

De acuerdo al FONHAPO, el índice de género está considerado como una medida para la evaluación del programa, su objetivo es medir la proporción de apoyos otorgados a jefas de familia frente al total de subsidios otorgados. De nuestro universo de estudio, el 48.3% de los beneficiarios son mujeres y el 51.7% hombres; esto indica que no existen marcadas diferencias que den pie a establecer inequidad en la asignación de los subsidios por diferencias de sexo.

Por otro lado, para agrupar la edad de los beneficiarios se tomaron en cuenta los grupos quinquenales establecidos por INEGI. Los resultados muestran que el grupo más representativo son los de 35 a 39 y 45 a 49 años (22.4% y 19.0%, respectivamente). Es decir, existe un grupo importante de población adulta, que probablemente, demandará vivienda y, en la medida incrementa el número de miembros por hogar necesitará mayor espacio en su vivienda.

En cuanto al lugar de nacimiento de los beneficiarios, en su mayoría la población es procedente del norte de México, los estados de Sinaloa y Sonora sobresalen con el 17.2% y 12.1%, respectivamente, seguido por Jalisco con el 8.6%. Es importante mencionar que el 13.8% de los beneficiarios son originarios de la

región, es decir, es población nacida en Tijuana. Por último, entre otros estados destacan México (6.9%), Durango (6.9%), Zacatecas (5.2%), Nayarit (3.4%), Guerrero (3.4%) y Morelos (3.4%).

Con el objetivo de establecer la relación entre años de residencia y calidad de la vivienda se indagó sobre la cantidad de años que tienen los beneficiarios de vivir en Tijuana. A fin de agrupar los resultados se pensaron los siguientes tres rubros: i) menos de 10 años, ii) de 10 a 20 años y, iii) más de 20 años de residencia; los resultados muestran que el 50% se encuentra en la segunda categoría, mientras que el 15.5% y 34.5% en la primera y tercera, respectivamente. Al hacer alusión a estos porcentajes es posible inferir que en su mayoría los beneficiarios tienen tiempo de residir en Tijuana, es decir, la lenta consolidación de sus viviendas no esta relacionada directamente con los años de residencia, sino más bien pudiera responder a las escasas oportunidades de acceder a empleos bien remunerados.

En cuanto al nivel de escolaridad de los beneficiarios encontramos que el 53.4% de ellos no concluyó la educación primaria, mientras que el 22.4% y 17.2% cuenta con secundaria y preparatoria inconclusa. Estos porcentajes no deben resultarnos sorprendentes si tomamos en cuenta que por su bajo nivel de ingreso gran cantidad de la población se ve obligada a abandonar sus estudios.

Una variable más de análisis para identificar el perfil de los beneficiarios es la condición y situación en el trabajo. Cuando se aplicaron los cuestionarios el 89.7% de la población contaba con trabajo y el 10.3% figuró como PEI, ya sea porque estaba buscando trabajo (5.17%) o es pensionado (5.2%). Por su parte, la PEA se distribuye de la siguiente manera: 65.5% son obreros, 19.0% son trabajadores por cuenta propia, 3.4% son jornaleros y 1.7% son patrones. Similar a los resultados del diagnóstico, gran parte de los beneficiarios trabajan como obreros en la industria manufacturera.

Respecto al número de dependientes económicos de los beneficiarios, los porcentajes varían entre si, los más representativos son aquellos jefes de hogar con 3 y 4 dependientes (44.8%), además de los que cuentan con 1 o 2 dependientes (15.5% y 12.1%, respectivamente). Según estas proporciones, el promedio

de dependientes antes y después de haber sido beneficiario del programa permanece constante. En este sentido, aclaramos que el conjunto de beneficiarios satisface como requisito el tener como mínimo un dependiente económico.

Por último, para no sobreestimar la proporción de hogares en pobreza actualizaremos los valores del ingreso en pesos diarios considerando el estimado de la inflación para el 2004[46]. Los resultados de esta variable según la información recabada de los cuestionarios indican que el 34.5% de los hogares cuentan con un ingreso per capita de 25.2 pesos diarios –pobreza alimentaria–, el 13.8% percibe 29.7 pesos diarios por miembro del hogar –pobreza de capacidades–, finalmente, el 27.6% percibe 50.5 pesos diarios por persona. –pobreza de patrimonio. Mientras que el 24.1% se encuentran en los rangos de ingreso en los que no necesariamente son considerados hogares en pobreza (véase anexo 15).

Comparando la información de las CIS con los resultados de los cuestionarios, se manifiestan cambios significativos en la percepción económica de los beneficiarios. Cuando solicitaron el subsidio, el 51.9% de los beneficiarios declaró contar con un ingreso per capita de 23.3 o 24.3 pesos diarios y, después de haber sido favorecidos por las acciones del programa el 27.6% percibía hasta 50.5 pesos diarios por miembro del hogar y el 24.1 una cantidad superior a la mencionada (véase cuadro 12). En otras palabras, en promedio a dos años de haber sido beneficiarios del programa, los jefes de hogar registraron un cambio significativo en la cantidad de ingreso que perciben.

***Cuadro 12***
***Ingreso per capita de la población beneficiaria del programa Tu Casa***
***Tijuana, 2004***

| Hogares en pobreza | ***Antes de ingresar al programa Solicitante Validado*** | ***Después de ingresar al programa Beneficiario*** |
|---|---|---|
| Pobreza alimentaria | 51.9% | 34.5% |
| Pobreza de capacidades | 12.5% | 13.8% |
| Pobreza de patrimonio | 18.1% | 27.6% |
| ***Hogares no pobres*** | ***8.6%*** | ***24.1%*** |

Fuente: Elaboración propia con base en las CIS y el trabajo de campo.

[46] De acuerdo al Banco de México se estima que la inflación será de 4.0% en el 2004.

Para obtener información sobre el ***ingreso familiar*** se preguntó acerca del número de personas que trabajan y que viven en la vivienda. Aún cuando el 50% de los beneficiarios mencionó ser el único sostén del hogar, encontramos que en el 31.0% de los casos los gastos se reparten entre 2 personas[47], en el 12.1% entre 3 personas y en el 5.2% entre cuatro personas. Es importante especificar que del 48.3% de los hogares con ingresos familiares, el 24.17% de los jefes de hogar se ayudan de las otras personas para solventar gastos relacionados con la alimentación o los servicios y, el 24.13% reciben de los otros habitantes una cantidad mensual para apoyar en los gastos totales del hogar.

En suma, el análisis muestra que el ingreso del jefe del hogar mostró un aumento significativo respecto al señalado por los solicitantes en las CIS, probablemente la explicación más acertada responde a una incorrecta verificación de la situación económica de los solicitantes. Esta conclusión debe ser considerada, para no errar la selección de los beneficiarios y favorecer únicamente a los hogares en pobreza, esto es, la población objetivo del programa «Tu Casa».

*Características de la vivienda*

Según la información recabada de las CIS el 45.1% de los hogares cuenta con un promedio de 3 o 4 ocupantes por vivienda; es importante también el porcentaje de hogares con 6 miembros conviviendo en el mismo espacio (25.2%). Por último, el 16.3% corresponde a los hogares con uno o dos habitantes en la vivienda.

En cuanto al número de cuartos en la vivienda la distribución esta dada de la siguiente manera: el 61.7% de las viviendas cuenta con un cuarto, esto es, una habitación que funge como cocina y recámara y, el 21.7% de los hogares posee una vivienda con dos cuartos.

[47] Los porcentajes no suman el 100% porque el 1.7% de los beneficiarios no respondieron a estas preguntas.

Respecto a la propiedad de la vivienda como requisito para los solicitantes del subprograma «Crecemos Tu Casa», los resultados de las CIS muestran que el 100% de los solicitantes validados en está modalidad contaban con una vivienda. En el caso del subprograma «Iniciamos Tu Casa» cuando el jefe de hogar solicita ingresar al programa no debe tener vivienda en propiedad, en este caso, el 100% de los beneficiarios poseía una vivienda; la omisión de este punto responde a la necesidad de reubicar a estos hogares por vivir en zona de alto de alto riesgo[48].

En los materiales de construcción de las paredes y techos sobresale la madera con el 80.4% y 74.8%, respectivamente; esto de acuerdo a INEGI permitiría interpretar que las viviendas de los beneficiarios en su mayoría son aceptables[49]; sin embargo, al ahondar en la calidad del material podemos concluir que la madera que caracteriza a la vivienda de los beneficiarios es de desecho y, por ende difícilmente podemos ubicarla como una vivienda de buena calidad.

Además de la madera, materiales como la lámina de desecho, de cartón y de asbesto ilustran la precariedad de la vivienda de la población beneficiaria del programa, según la información capturada de las CIS el 2.7% de los hogares cuentan con techos y paredes improvisadas con materiales endebles.

Las viviendas con techos y paredes construidas con tabique, ladrillo o block representan el 5% y 10.7% del universo de estudio. Por último, con el 59.6% de los pisos de la vivienda son de cemento y el 22.8% de tierra. En suma, estos porcentajes además de demostrar la precariedad del estado material de las viviendas de los beneficiarios, define la pauta para formular alternativas capaces de mejorar los beneficios que la población de bajos ingresos recibe de los programas de vivienda popular.

Por otro lado, además de la infraestructura básica en la vivienda es importante analizar la proporción de los servicios externos a la vivienda, esto es el entorno urbano de las colonias en las que residen los

[48] Este punto se explica en el apartado 3 del capítulo.
[49] Para identificar los materiales considerados aceptables en pisos, paredes y techos de la vivienda ver el apartado características de la vivienda del capítulo dos.

beneficiarios del programa. Con base en la información que pudimos rescatar de las CIS los resultados en la cobertura de los servicios son los siguientes: el 63.2% de los hogares tiene agua potable, el 72.1% cuenta con drenaje y el 65.3% con energía eléctrica. De acuerdo a los resultados del diagnóstico, el drenaje es el servicio con menor cobertura en la ciudad, sin embargo, estos porcentajes muestran que el agua potable y la energía eléctrica cuentan con un déficit mayor, 29.9% y 26.7%, respectivamente.

Para identificar la proporción de los servicios externos a la vivienda se utilizó como fuente de datos los resultados de los cuestionarios aplicados a los beneficiarios del programa «Tu Casa». Los porcentajes que se muestran enseguida corresponden al número de hogares que cuentan con alumbrado público, servicio de recolección de basura y pavimentación de calles.

***Cuadro 13***
***Servicios externos a la vivienda***
***beneficiarios del programa «Tu Casa» en el municipio de Tijuana, 2004***

| Servicio | Pavimentación | | Alumbrado público | | Servicio de limpia | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Respuesta | | % | | % | | % |
| Si | 16 | 27.59 | 54 | 93.10 | 53 | 91.38 |
| No | 41 | 70.69 | 3 | 5.17 | 4 | 6.90 |
| No contestó | 1 | 1.72 | 1 | 1.72 | 1 | 1.72 |

*Fuente: Elaboración propia con base en los cuestionarios aplicados a los beneficiarios del programa «Tu Casa», en Mayo y Junio del 2004.*

Como se aprecia en el cuadro 13, el pavimentado de las calles es uno de los problemas más serios que adolecen las colonias populares en Tijuana, el 70.69% de los hogares –de la muestra– no tienen pavimentadas las calles de su colonia. Por otro lado, en la prestación del alumbrado público y el servicio de recolección de basura pareciera que no existen grandes deficiencias, esto porque cuenta con una cobertura del 93.10% y 91.38%, respectivamente. Sin embargo, los beneficiarios manifiestan que el alumbrado público es deficiente porque por lo general los focos permanecen fundidos; respecto al servicio de limpia la inconformidad deriva de su periodicidad, menciona un beneficiario que en promedio cuentan con el servicio una vez a la semana pero en ocasiones se suspende hasta por quince días, por ello recurren a prácticas negativas como arrojarla en terrenos baldíos o quemarla. Es importante considerar estas cuestiones por higiene de la población en las colonias marginadas de Tijuana.

Por último, el segundo momento del análisis concierne a la situación actual de la vivienda de los beneficiarios. Según los resultados de los cuestionarios para el 87.9% la vivienda es propiedad del jefe del hogar y el 12.1% restante la renta o la tiene prestada. Estos porcentajes con relación a la situación de la vivienda muestran que el 55.2% de los beneficiarios cuentan con el título de propiedad y el 32.7% lo está tramitando ante la Inmobiliaria Estatal Tijuana-Tecate.

En lo que respecta a la estructura o distribución de los cuartos en la vivienda los resultados son los siguientes: el 93.1% cuenta con un cuarto para cocinar, el 43.1% de las viviendas sin contar el baño, la cocina y los pasillos tiene 2 cuartos y, el 25.9% de los hogares utiliza la cocina como dormitorio. Por otro lado, el 48.3% de las viviendas cuentan con sanitario, el 32.8% con fosa séptica, el 10.3% con letrina y el 6.9% con un hoyo negro al cual no se le puede echar agua.

Uno de los principales cambios en la estructura de la vivienda después de haber sido beneficiarios del programa es el número de cuartos. Recordemos que según la información de las CIS el 61.7% de las viviendas contaba con un cuarto y el 21.7% con dos cuartos, actualmente la distribución por número de cuartos está dada de la siguiente manera: el 32.8% de las viviendas tiene 1 cuarto, el 43.1% dos cuartos, el 17.2% tres cuartos y el 6.9% cuatro habitaciones. Estos porcentajes muestran un cambio significativo en la disponibilidad de espacio en la vivienda, pero, según sus características son cuartos –en su mayoría– improvisados y de materiales blandos.

Las proporciones de los materiales de construcción no varían significativamente respecto a la información de las CIS, por ello señalaremos únicamente los principales porcentajes que se obtuvieron del trabajo de campo. En cuanto a las paredes y techos la madera continúa siendo el material predominante con el 70.7% y 84.5%, respectivamente; la diferencia radica en el incremento de la vivienda construida con block o ladrillo, en tanto que del 10.7% y 5% de paredes y techos construidos con este material se paso al 20.7% y 12.1%, respectivamente. Finalmente, en los pisos de la vivienda sobresale el cemento con el 81.0%. En

general, a vivienda de los beneficiarios sufrió cambios progresivos definidos en la sustitución de láminas de desecho por materiales duraderos.

Con base en la información que pudimos recabar de los cuestionarios la cobertura de los servicios en la vivienda está dada de la siguiente manera: el 94.8% de los hogares tiene agua potable, el 41.4% cuenta con drenaje y el 93.1% con energía eléctrica. Similar a los resultados del diagnóstico, los resultados de la muestra destacan que el drenaje es el servicio con menor cobertura en la ciudad.

Respecto al agua el 70.7% de los beneficiarios cuenta con el servicio dentro de la vivienda, el 22.4% fuera de la vivienda y el 1.7 de la llave pública, por otro lado, el 3.4% de la población que no tiene agua la obtiene a través de servicios particulares como la pipa. En cuanto al drenaje, el 41.4% de los beneficiarios no cuentan con el servicio y el 15.5% cuenta con el desagüe de aguas sucias a una fosa séptica.

Conforme a lo estipulado en el perfil socioeconómico de los beneficiarios del programa «Tu Casa» concluimos lo siguiente: a reserva del ingreso la población beneficiaria satisface la suma de requisitos mencionados**,** sin embargo tomando en cuenta las características materiales de la vivienda encontramos que sin excepción alguna, la precariedad que las distingue hace necesario que los beneficiarios mejoren sustancialmente la calidad de su vivienda.

## *3.3 Evaluación de los impactos del programa «Tu Casa» en Tijuana*

La evaluación de los impactos se realizó para establecer, en la medida de lo posible, los beneficios respecto a los cambios en la calidad de la vivienda de los hogares en pobreza beneficiados; así como determinar si el concepto de vivienda progresiva y mejorada es la mejor estrategia para hacer de un espacio habitable a los sectores sociales más pobres de la ciudad.

### *El impacto del programa: los cambios en la situación habitacional de los beneficiarios*

El objetivo del siguiente apartado es cuantificar los cambios en la condición habitacional de los beneficiarios del programa «Tu Casa» en sus dos modalidades; esto es, crecimiento y edificación de la vivienda. Para realizar la evaluación de los impactos la técnica de recolección en la que nos apoyamos fueron los 58 cuestionarios aplicados a los beneficiarios, seleccionados por medio de una muestra aleatoria del padrón de beneficiarios de la INETT (véase anexo 16).

Conforme a los resultados que se obtuvieron de los cuestionarios el análisis lo dividiremos en dos grandes apartados: i) el impacto del subprograma «Crecemos Tu Casa», el cual a su vez estará subdividido en acciones terminadas, acciones pendientes y subsidios cancelados y, ii) el impacto del subprograma «Iniciamos Tu Casa» en el municipio de Tijuana.

### *El impacto del subprograma «Crecemos Tu Casa»*

Para realizar la evaluación de los impactos sobre la ampliación de la vivienda de los beneficiarios, en el cuestionario se contemplaron preguntas respecto a la necesidad habitacional de la familia al momento de solicitar el subsidio, a las características y calidad del cuarto construido, a las impresiones de los beneficios que resultaron de ampliar la vivienda, entre otras.

Por otro lado, con el propósito de conocer desde la perspectiva del beneficiario las razones respecto de las acciones pendientes y los subsidios cancelados, se aplicaron cuestionarios dentro de la misma muestra a jefes de familia que se encuentra en alguna de estas situaciones. Para tal efecto, de los 58 cuestionarios aplicados, 44 corresponden al subprograma de ampliación distribuidos de la siguiente manera: 20 acciones terminadas, 13 acciones pendientes y 11 subsidios cancelados.

***a) Acciones terminadas***

De acuerdo a la información que obtuvimos en campo es posible establecer que independientemente de la necesidad habitacional de los solicitantes que aplicaron al subprograma «Crecemos Tu Casa», la ampliación de la vivienda consistió únicamente en la construcción de una habitación; es decir, de una recámara con una superficie de 3 x 3$m^2$, con esto se quiere subrayar que el tipo de cuarto, la superficie y el material de construcción es el mismo para los 20 casos registrados en esta modalidad.

Por lo que, si recordamos que el programa «Tu Casa» establece que la obra de ampliación estará sujeta a las necesidades de la familia, siendo entre otras: la construcción de una o dos recámaras adicionales a la vivienda existente; un baño; una cocina, una recámara y un baño; un baño y una cocina; u otras combinaciones, encontramos que con la implementación del programa en Tijuana únicamente se ha optado por realizar una alternativa del conjunto de combinaciones consideradas como ampliación de la vivienda.

Esta situación bien pudiera responder a que la mayor parte de los beneficiarios solicitó el subsidio para la construcción de un cuarto en su vivienda; en tanto que, el 75% necesitaba de un dormitorio, el 15% de una cocina y el 10% de un baño. Esto, con base en los comentarios recabados les permitió a quienes necesitaban de una habitación disminuir el hacinamiento en la vivienda y, a quienes solicitaban una cocina adaptar los cuartos según sus necesidades.

Estos cambios, en palabras de la beneficiaria Maria, cuya vivienda antes de aplicar al programa contaba con 2 cuartos de madera, se manifiestan de la siguiente manera, *«estoy contenta con el cuarto, porque antes yo dormía con mis dos hijos en un solo cuarto y mi esposo en la cocina, y ahora gracias a la inmobiliaria el papá ya tiene su cuarto»*. En el caso del señor Jesús, el programa «Tu Casa» dice haberle

ayudado mucho porque *«vivía en una casita rodante muy deteriorada, con tan sólo una cama, una estufa y un minirefrigerador»*[50].

Con el objetivo de agrupar las impresiones de los beneficiarios respecto al impacto del subprograma «Crecemos Tu Casa», planteamos una serie de preguntas referentes a los cambios en la situación de la vivienda y condiciones de vida[51]. En cuanto a la funcionalidad de la vivienda 15 de los 20 beneficiarios manifestaron haber reducido el número de personas por cuarto, 11 familias dejaron de utilizar un cuarto no apto para dormir como habitación y, en 11 hogares el cuarto que se construyó le permitió a algún miembro del hogar contar con una habitación independiente (ver cuadro 14).

En cuanto a las condiciones de la vivienda, 17 jefes de hogar manifestaron que el cuarto además de mejorar la calidad de la vivienda, permitió que la casa fuese más amplia y por ende que los miembros del hogar vivan más cómodos. Por último, 13 beneficiarios suponen que por el hecho de contar con un cuarto más en la vivienda, ahora su casa tiene más valor.

Respecto a los beneficiarios que respondieron no haber reducido el hacinamiento aún cuando cuentan con un cuarto adicional, la explicación la tenemos en el promedio de personas que habitan en la vivienda, mismo que para nuestro caso de estudio es de más de 3 y hasta 6 personas (62.1%) en un casa de 2 o 3 recámaras (82.8%)[52]. Por la misma razón argumentan no haber dejado de utilizar otro cuarto, como la cocina para dormir, mucho menos que otras personas del hogar cuenten con su propia habitación.

[50] Trabajo de campo realizado en Mayo y Junio del 2004.
[51] Véase pregunta 7 de la Cédula de Beneficiarios con Subsidio para Ampliación de la vivienda en los anexos de este documento.
[52] Los porcentajes se obtuvieron de recodificar la pregunta 6 y 16 de la Cédula para Beneficiarios (Anexo 17) en los siguientes rangos: de 1 a 3 personas, de 3 a 6 personas y más de 6 personas. Para la pregunta 16 los rangos fueron de 1 a 2 cuartos, de 2 a 3 cuartos y más de tres cuartos, todos los cálculos como ya se ha especificado se realizaron con el paquete estadístico SPSS.

***Cuadro 14***
***Impacto del subprograma «Crecemos Tu Casa», Tijuana 2004***

| Beneficio | Si | % | No | % | No respondió | % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Redujo el hacinamiento | 15 | 75 | 5 | 25 | | |
| Dejo de utilizar la cocina como habitación | 11 | 55 | 9 | 45 | | |
| Tiene un cuarto independiente | 11 | 55 | 8 | 40 | 1 | 5 |
| Mejoró la calidad de vivienda | 17 | 85 | 2 | 10 | 1 | 5 |
| Su vivienda es más amplia | 17 | 85 | 2 | 10 | 1 | 5 |
| Su vivienda tiene más valor | 13 | 65 | 6 | 30 | 1 | 5 |
| La familia vive más cómoda | 17 | 85 | 2 | 10 | 1 | 5 |

*Fuente: Elaboración propia con base en los cuestionarios aplicados a los beneficiarios del programa «Tu Casa», en Mayo y Junio del 2004.*

Como se observa en el cuadro 14, son pocas las impresiones negativas de los beneficiarios que consideran no haber mejorado la calidad de su vivienda. Entre otros factores, la insatisfacción, por las opiniones más generalizadas, responde al tipo de material y a la superficie de construcción. Primero, el material de construcción de los cuartos son paneles de concreto premezclados hechos a base de unicel[53] y cemento; la crítica más general, incluyendo a los que respondieron estar satisfechos con los beneficios, es que en temporada de lluvias se mete el agua; para solucionar este problema deben impermeabilizar el techo de su vivienda; sin embargo, el señor García comenta que *«aún impermeabilizado el techo se sigue trasminando el agua»*. Segundo, la inconformidad por la superficie del cuarto, alude a la construcción de una habitación de 3 x 3$m^2$, que en palabras del mismo encuestado *«no sirve de nada porque está bien chico, apenas cabe una camita individual y un mueblesito, y si uno quiere meter una cama matrimonial pues no hay espacio»*.

El 70% de los beneficiarios (14 casos) considera que el material de construcción de los cuartos es de buena calidad, mientras que el 30% (6 casos) manifiestan lo contrario. Ante esto, las sugerencias de algunos de los beneficiarios son cambiar el material por otros más resistentes, como el block. Al respecto la señora Luz comenta que *«los materiales de construcción no son buenos porque no aguantan»*, además de esto, el señor Jorge considera que debe prestarse mayor atención al momento de construir el cuarto, porque en su caso *«quedaron huecos en la parte de atrás del cuarto, porque no están bien ensambladas las paredes, también el piso quedo mal extendido y las paredes están agrietadas»*.

[53] El unicel o hielo seco se utiliza para contener el colado de los paneles de concreto premezclados.

Es importarte aclarar que la impermeabilización de los cuartos según el «acta de entrega física» es responsabilidad de los beneficiarios, con ello no se pretende exculpar a la instancia ejecutora de las deficiencias que han resultado de esta medida, pero sí, llamar la atención sobre la dificultad de la población beneficiaria para realizar los gastos de impermeabilización. Además, la misma acta señala que el propietario deberá realizar: el sellado y pintura de los muros exteriores, la pintura de los muros interiores, el sellado y barnizado de los elementos de madera (véase anexo 23).

Sin importar las deficiencias que presentan los cuartos, un dato que resulta sorprendente es el nivel de aceptación que tiene el subprograma de ampliación de la vivienda entre los beneficiarios, porque aún cuando los 20 encuestados expresaron cuando menos su descontento porque deben impermeabilizar para que no traspase el agua cuando llueve, el 100% (20 casos) dicen estar satisfechos con los beneficios que obtuvieron del programa «Tu Casa», entre otras por las siguientes razones expresadas por los propios beneficiarios:

> *«Me ayudó mucho ser beneficiario, porque no tenía dinero para comprar el material. Además tenía miedo porque abajo hay una invasión y como mi casa es de madera, y la gente se cuelga de los cables de la luz, me da miedo que vaya haber un incendio; así con el cuartito ya podemos pasar la cocina al cuarto de material y nosotros dormir en el de madera»*
>
> *«Porque es mejor tener un cuarto a no tener nada»*
>
> *«Estoy contento, porque me construyeron a cambio de poco dinero, pero para seguir construyendo quisiera que me apoyaran con el paquete de materiales»*
>
> *«Me ayudó, porque si yo tuviera que construirlo con mis propios medios no lo hubiese hecho, en cambio el programa de los cuartitos me ayudó mucho para que me construyeran con tanta facilidad de pago»*
>
> *«Sí estoy satisfecho, porque con poco dinero y nada de esfuerzo me hicieron mi cuarto»*
>
> *«Porque el cuarto me dio mucha alegría, comodidad y más esperanzas para seguir construyendo más cuartos, fue una ayuda muy grande y por eso pienso que nosotros, a los que nos ayudaron debemos pagar por la ayuda que nos da el gobierno»*

El programa «Tu Casa» en su modalidad «ampliación de la vivienda» es bien aceptado entre los beneficiarios; tanto por el subsidio de más del 80% del costo de la obra, como por las facilidades que INETT le otorga al beneficiario para finiquitar el ahorro que le corresponde. Además, a través del programa los hogares beneficiados a la vez que han mejorado su vivienda, han sustituido algunos de sus cuartos de madera por uno de material y, en el mejor de los casos han podido disminuir el hacinamiento en la vivienda. Esto último porque, de acuerdo a la información capturada de las CIS –previo a ingresar al programa– el 50.4% de los hogares tenían en promedio 4 ocupantes por vivienda, y según la información que obtuvimos en campo –después de haber sido beneficiarios del programa– el resultado fue el mismo. Es decir, en caso de permanecer constante el dato de personas en la vivienda es alta la posibilidad de que con acciones de este tipo disminuya el número de ocupantes por cuarto.

Finalmente, a partir del estado actual de la vivienda de los beneficiarios, indagamos aspectos referentes a la necesidad habitacional de las familias para contar con una vivienda más adecuada; para ello, preguntamos si estiman necesario mejorar la calidad del material de construcción de otros cuartos –por ejemplo los de madera–, si requieren construir más habitaciones y/o demandan servicios internos o externos a la vivienda, para mejorar no sólo sus condiciones de vida sino el entorno urbano que los rodea.

Considerando que el 90% de los beneficiarios –en está modalidad– tienen agua dentro o fuera de la vivienda, por obviedad la demanda de agua en contraste a otros servicios no fue significativa, a reserva de dos familias que lo obtienen pagándola a un particular (Lomas del Valle y Cerro del Cuchuma). Por otro lado, el drenaje es el servicio con más bajo nivel de cobertura; en tanto que, el 60% no tiene drenaje, el 25% tiene fosa séptica y únicamente el 15% está conectado a la red pública. De ahí que el 80% de los beneficiarios (véase anexo 11) estime prioritario contar con este servicio para mejorar las condiciones de su vivienda.

En cuanto a los servicios externos a la vivienda, la pavimentación de las calles es uno de los problemas más graves en las colonias de la muestra, esto porque el 95% de ellas no están pavimentadas, sin embargo, únicamente el 55% de los beneficiarios lo considera esencial para mejorar el entorno urbano, ello, según las opiniones recabadas porque prefieren la introducción del drenaje en sus viviendas.

El servicio de limpia no se entiende como un problema –desde la perspectiva de los beneficiarios– porque en el 95% de las colonias el carro del Ayuntamiento la recoge al menos una vez a la semana, a excepción de la colonia Nuevo Milenio, donde tienen que quemarla o enterrarla porque no cuentan con el servicio de recolección de basura.

Por otro lado, según las opiniones recabadas la delincuencia e inseguridad es alta en estas colonias; no obstante, resulta sorprendente que tan sólo el 25% de los beneficiarios pugne por una mayor seguridad en sus lugares de residencia.

***b) Acciones pendientes***

Como ya se mencionó, la muestra además de considerar los hogares cuya obra ampliación ha sido terminada, también incluye aquellos que continúan esperando el turno para la construcción del cuarto en su vivienda. Recordemos que son 13 los jefes de hogar que han sido beneficiarios pero que aún no ven satisfecha su necesidad habitacional.

En promedio, el tiempo que han esperado los beneficiarios –de la muestra– para que les construyan su cuarto es de un año (46.15%); sin embargo, se han presentado casos extremos que se han disparado a un tiempo de espera de hasta 2 años.

Incluimos estos hogares básicamente por tres grandes aspectos: i) establecer sí los beneficiarios tienen conocimiento del porque aún no ha concluido el proceso de construcción, ii) determinar si se han

mantenido en contacto con la INETT para darle seguimiento a su caso y, iii) conocer si han sido beneficiarios de algún otro programa de vivienda.

Cuando se le preguntó a los beneficiarios si conocen los motivos por los que aún no se ha construido el cuarto en su vivienda, obtuvimos que el 53.8% (7 casos) sí ha recibido alguna explicación de la INETT y el 46.2% (6 casos) ignora las causas. Lo cual bien pudiera estar relacionado con el contacto o comunicación que los beneficiarios mantienen con la inmobiliaria, puesto que el 61.5% ha insistido o solicitado alguna explicación al respecto.

En este sentido, la señora Rocío menciona que cuando llamó a la inmobiliaria le dijeron que ya estaban construyendo en su colonia –Mariano Matamoros Norte–; pero, desde que calificó como beneficiaria hasta la fecha ha pasado 1 año 4 meses, y aún no cuenta con el cuarto prometido. Comenta también que cuando se comunicó nuevamente le explicaron que el presupuesto se había terminado, pero que después de mayo –de este año– contarían con los recursos para construirle.

Por otro lado, la señora Martha también ha esperado alrededor de 1 año y 4 meses para la construcción del cuarto en su vivienda, hasta hace muy poco no conocía los motivos por los que aún no le habían construido, pero recientemente le comentaban en la INETT que debe esperar un tiempo porque acaban de pavimentar su calle y no pueden pasar los carros de carga, en este caso, la grúa con la que ensamblan los cuartos.

Entre otros comentarios, el señor Jesús –de la colonia El Pipila– nos decía que desde que calificó como beneficiario ha esperado 5 meses, pero que no le han construido porque «a INETT le quedó mal una constructora», pues, «al parecer los estafaron».

Beneficiarios como la señora Leticia han tenido que esperar porque INETT ha dado prioridad a las familias reubicadas que viven en zonas de alto riesgo; o bien, en palabras de los beneficiarios por las siguientes razones:

> *«Es que debo dinero, por eso no he hecho nada, ni he llamado a la inmobiliaria para ver porque no me construyen»*
>
> *«No me han construido porque según INETT andaban por la Flores Magon y no podían venir hasta acá –Ampliación Guaycura– porque les quedaba muy lejos. A fin del año pasado –2003– me dijeron que esperara de 1 a 2 semanas para que me construyeran, pero aún no lo han hecho; sí me he mantenido en contacto con los de la inmobiliaria porque andada arreglando el contrato de compra-venta y los trámites del título»*
>
> *«Tenía problemas en mi terreno, o sea que para que se pudiera construir el cuarto tenía que emparejarlo»*
>
> *«Cuando llamé para preguntar me dijeron que andaban por otras colonias, pero que pronto iban a venir al barrio, pero aún no se han reportado»*
>
> *«Vinieron a ver mi terreno y me dijeron que iban a hablar para ver si se podía construir, pero ya pasaron tres meses y no me han dicho nada»*

Como podemos interpretar en los comentarios de los beneficiarios, son múltiples los motivos por los que no se ha realizado la construcción de 121 cuartos respecto a los 319 originalmente planteados, o 215 sin incluir los 104 subsidios cancelados. Pero en general son factores internos –complejidad administrativa– y externos –terrenos no aptos para construir o familias viviendo en zonas de alto riesgo– a INETT los que han influido para que se vean mermados los objetivos planteados originalmente; ello, permite hablar de una ineficiente mediación y control de parte de la Instancia Ejecutora (INETT) al momento de aprobar los subsidios, en este sentido, es necesario cubrir estas deficiencias para evitar la –posible– cancelación de los subsidios a los beneficiarios cuyo terreno no presenta las condiciones necesarias para construir; esto cuando INETT valida en campo la información proporcionada por los beneficiarios que solicitan ingresar al programa «Tu Casa».

Es importante rescatar la importancia que tiene el subsidio para la población beneficiada, porque aún cuando en promedio es significativo el tiempo que han esperado para materializar el beneficio que se les otorgó, no han optado por cancelar o desentenderse de los pagos mensuales que deben realizar. De esto, tenemos que para el 46.2% de los beneficiarios realizar un pago mensual en promedio de 250 pesos ha sido difícil, entre otras causas por contar con un ingreso inferior a los 3 salarios mínimos (23.1%), no obstante, el 46.2% manifestó haber realizado con puntualidad sus pagos.

Por último, preguntamos si existen beneficiarios que se han favorecido de otros programas de vivienda, la respuesta que obtuvimos al respecto fue negativa en su totalidad –100% de los casos–, lo cual pone de manifiesto la importancia que tienen programas como «Tu Casa» en la satisfacción de las necesidades habitacionales de los sectores sociales más pobres. Ello, por ser uno de los pocos programas al que puede aplicar la población de bajos ingresos después de que la focalización, la desregulación del sector y la adopción de las llamadas «estrategias facilitadoras» han resultado de las reformas atribuidas a la política habitacional en México

***c) Subsidios Cancelados***

Por último, de los 44 cuestionarios aplicados para los beneficiarios de la modalidad «Crecemos Tu Casa» encontramos que 11 subsidios han sido cancelados, el 81.8% (9 casos) de las cancelaciones fueron renuncia voluntaria y para el 18.2% (2 casos) fue INETT quien citó al jefe de hogar para anular su subsidio. De acuerdo a los comentarios recabados por los beneficiarios podemos generalizar que entre otras, las causas que motivaron al jefe de hogar a solicitar la cancelación del subsidio fue el tiempo de espera para que se efectuara la ampliación en la vivienda, la impresión de sentirse engañados y el hecho de contar con un predio no apto para la construcción de la habitación; esto como ya lo hemos señalado por el espacio necesario para el armado de los cuartos.

En este apartado se busca resaltar en parte los comentarios u opiniones de los beneficiarios del programa «Tu Casa», cuyo subsidio ha sido cancelado por alguna de las razones ya expuestas. Así como recalcar que, en caso de estar interesado, el beneficiario cuenta con la posibilidad de pedir apoyo para adquirir con facilidades de pago un paquete de materiales para la construcción del o los cuartos en la vivienda. Tal es el caso de la señora Lidia que primero presentó solicitud de ingreso al subprograma «Crecemos Tu Casa» pero como su terreno no se prestaba para la construcción del cuarto, solicitó la cancelación de su subsidio, después de que INETT le devolvió el monto de los pagos que había realizado hasta ese momento solicitó apoyo para comprar el paquete de materiales. Según información proporcionada por la misma señora, el costo total fue de 9,000 pesos, con un enganche de 800 pesos y pagos mensuales de 500 pesos.

Una situación similar ocurrió con el señor José, después de que su subsidio se canceló, solicitó el paquete de materiales –el dinero ya abonado se les considera como el enganche para adquirir el otro paquete– y actualmente están construyendo por cuenta propia, pero con la diferencia de que construyen no sólo como quieren sino con materiales más resistentes.

No obstante, ha habido casos como el de la señora Esther que no se ven favorecidos con apoyos de este tipo. La señora comenta que desconoce los motivos por los que no le construyeron su cuarto, menciona también que tenía un retraso de tres meses pero que sólo le faltaba un abono para liquidar los 3,000 pesos, y cuando canceló le devolvieron los 2,772 pesos que había pagado. Sin embargo, nos decía que le hubiese gustado que le construyeran una habitación para que todos sus hijos tengan su cuarto, y de esta manera dejar de utilizar uno de sus dos cuartos de madera.

Como se expuso en el apartado anterior, son múltiples los factores que inciden para determinar la cancelación de un subsidio pero de una u otra manera confluyen en la forma en que INETT opera el programa, así como en la situación económica y habitacional del beneficiario como se muestra enseguida:

*«Yo cancelé voluntariamente porque en la inmobiliaria se tardaron más de un año y nunca construyeron el cuartito, pero cuando fui para decir que ya no quería y que por favor me devolvieran mi dinero me dijeron que ya lo iban a construir, pero ya no quise»*

*«Renuncié porque no cumplieron, la única explicación que dieron fue que la constructora les había fallado»*

*«Me dijeron que como en mi terreno no entraba la grúa no se iba a poder construir mi cuarto, me pidieron que fuera a la inmobiliaria para firmar mi renuncia al programa, y cuando firmé me devolvieron los 1200 pesos que había abonado»*

*«No construyeron el cuarto porque me dijeron que el contratista les había quedado mal, entonces por eso cancelé»*

*«No, yo no renuncié, los de la inmobiliaria me llamaron para decirme que la construcción del cuarto no se podía hacer porque mi terreno no es adecuado»*

*«Me avisaron para que fuera a recoger mi dinero, porque después de tomarle las fotos a mi terreno dijeron que no era apto para la construcción del cuarto, porque no entraba la grúa»*

*«Yo renuncié, porque para que se pudiera construir el cuarto tenía que tumbar el cuartito de madera que tengo, pero no quise porque no se donde meter mis cosas. Entonces por eso decidí cancelar y negociar para que me dieran un paquete de materiales, pero además no es mi caso, pero yo se de personas –un vecino– que ya terminaron de pagar pero no les han venido a construir su cuarto»*

*«Renuncié porque como me quedaron mal con el cuarto mejor cambie mi depósito, el que ya había dado para el cuarto por el paquete de materiales, los materiales me van a costar 8,000 pesos con INETT y los 2,700 pesos que di me los transfirieron al nuevo paquete»*

*«Si renuncié porque hace 1 año que solicite que me apoyaran y aproximadamente hace 2 semanas que retire mi dinero. Aunque me gustaría que me ayudaran para ampliar mi casa porque mis cuartos son muy pequeños»*

*«Pues yo primero dejé de pagar porque por la lluvia se derrumbó una parte de mi casa, entonces tuve que ir a la inmobiliaria a cancelar porque ya no podía seguir pagando porque tenía que levanta ese pedazo de la casa para que no se siguiera cayendo»* **.**

Sin duda, una de las principales deficiencias que ha incurrido en la cancelación de los subsidios es su aprobación, sin antes verificar los terrenos para determinar la factibilidad del terreno con base en los requerimientos técnicos de INETT. Es necesario prestar mayor atención sobre aspectos de este tipo con el objetivo de agilizar los tiempos para la construcción de los cuartos, y evitar en la medida de lo posible, la duplicidad de gastos para la cancelación y sustitución de los subsidios aprobados por FONHAPO.

Por último, como podemos apreciar en los comentarios de los beneficiarios, el programa «Tu Casa», además de ser importante, forma parte de las alternativas para mejorar su situación habitacional, ya sea porque no deben pagar cantidades onerosas para hacerse de los beneficios; o bien, porque les da la oportunidad de contar con un cuarto de materiales no perecederos. En suma, en palabras de la señora Refugio *«nos beneficiaría mucho que nos ayudaran a cambiar los cuartos de madera, además de que son necesarios estos programas porque al menos en mi colonia si ha habido mucha gente beneficiada, a pesar de que es una de las más marginadas»*.

***Impacto del subprograma «Iniciamos Tu Casa»***

Para cuantificar los resultados del subprograma «Iniciamos Tu Casa» y determinar los cambios en la situación habitacional de los beneficiarios se realizaron 11 cuestionarios[54]. Antes de iniciar el análisis, recordemos que, la población favorecida son familias reubicadas –por vivir en zona de alto riesgo– de Cumbres del Rubí, con esto queremos decir que el 81.8% de los jefes de hogar contaba con una vivienda, por lo que, los beneficios que obtuvieron del programa varían en función de las características de la vivienda que poseían con anterioridad.

Como ya mencionamos, el subprograma contempla la modalidad de adquisición y edificación de la vivienda en terreno propiedad del gobierno o del beneficiario, con base en los resultados que obtuvimos

[54] Es importante especificar que los 44 casos del subprograma Crecemos Tu Casa y los 11 del subprograma Iniciamos Tu Casa no suman los 58 cuestionarios de la muestra, porque en 3 casos los beneficiarios no continuaron respondiendo.

del trabajo de campo, el 81.8% de las acciones corresponden a la adquisición de vivienda en terreno propiedad del gobierno y, el 18.2% a edificación de la vivienda en terreno propiedad del beneficiario.

Respecto a las características de la vivienda recordemos que el subsidio que otorga el gobierno federal es para la construcción de una UBV, esto es un «pie de casa» que consiste en la construcción de un cuarto de usos múltiples y un baño en un lote con posibilidades de ampliación de 1 y hasta 3 recámaras. La vivienda que recibieron los beneficiarios están construidas en un lote de aproximadamente 160$m^2$ y presentan las características ya mencionadas.

El material de construcción de los «pie de casa» son paneles de concreto premezclados –paredes y techos prefabricados– y el proceso de ensamblado es el mismo que se especificó en el subprograma «Crecemos Tu Casa». En cuanto a la calidad de los materiales de construcción el 54.5% considera que son de buena calidad y el 45.5% restante supone lo contrario.

Con el propósito de agrupar las impresiones de los beneficiarios respecto al impacto del subprograma «Iniciamos Tu Casa», establecimos una serie de preguntas dicotómicas relacionadas con los cambios y/o beneficios en la situación habitacional de los beneficiarios que adquirieron una UBV con subsidio del gobierno federal. Al respecto, 6 de los 11 beneficiarios –de la muestra– manifestaron haber sustituido una vivienda de materiales blandos por una de materiales duraderos, 2 familias obtuvieron una vivienda porque no tenían una y 9 familias suponen que con el «pie de casa» ahora cuentan con un patrimonio familiar (véase cuadro 15).

Ahora bien, como en su mayoría (el 81.81%) los beneficiarios tenían una vivienda propia, únicamente el 18.18% de ellos considera que dejó de pagar renta, mientras que por los gastos que deben realizar para liquidar el costo de la UBV y ampliar la vivienda el 72.73% establece que son nulas las posibilidades de ahorrar, por lo tanto, el 81.82% de los beneficiarios mencionaron que el mantenimiento de la vivienda les implica efectuar más gastos. En general, el 63.64% considera que la adquisición de la UBV con subsidio

del gobierno federal respondió a su necesidad habitacional, esto por el estado físico en que se encontraban con anterioridad sus viviendas.

***Cuadro 15***
***Impacto del subprograma «Iniciamos Tu Casa», Tijuana 2004***

| ¿Con la UBV que adquirió usted piensa que: | Si | % | No | % |
|---|---|---|---|---|
| Sustituyó una vivienda de materiales perecederos | 6 | 54.55 | 5 | 45.45 |
| Obtuvo una vivienda porque no tenía una | 2 | 18.18 | 9 | 81.81 |
| Ahora tiene un patrimonio familiar | 9 | 81.82 | 2 | 18.18 |
| Mejoró su calidad de vida | 5 | 45.45 | 6 | 54.55 |
| Dejó de pagar renta | 2 | 18.18 | 8 | 81.81 |
| Le es posible ahorrar | 3 | 27.27 | 8 | 72.73 |
| Gasta más en el mantenimiento de la UBV | 9 | 81.82 | 2 | 18.18 |
| Respondió a su necesidad habitacional | 7 | 63.64 | 4 | 36.36 |

*Fuente: Elaboración propia con base en los cuestionarios aplicados a los beneficiarios del programa «Tu Casa», en Mayo y Junio del 2004.*

Cuando preguntamos a los beneficiarios si estaban satisfechos con el subsidio y la calidad de la vivienda que obtuvieron del programa «Tu Casa», para el 81.8% de los casos la respuesta fue afirmativa; entre otros aspectos, por las facilidades de pago y el subsidio inicial que recibieron, así como por la seguridad que tienen estas familias –reubicadas– al contar ahora con la posibilidad de vivir en un terreno geográficamente no accidentado.

No obstante, destacan algunos aspectos negativos y/o inconformidades de parte de los beneficiarios, que en suma están asociadas con la superficie construida de la vivienda –consideran que es muy reducida–, la falta de drenaje y la fragilidad de los materiales de construcción. En suma, las principales respuestas de los beneficiarios podemos englobarlas en los siguientes comentarios:

> *«Estoy contenta porque al menos ya tengo donde vivir, aunque estoy inconforme porque el pie de casa es muy sencillo y está mal hecho, el terreno es muy pequeño la casa no está bien nivelada, entonces vamos a tener que gastar para que quede pareja»*
>
> *«Si estoy contenta porque nos lo están dando con facilidades de pago»*
>
> *«Pues si estoy muy contenta porque la casa que tenía era de madera y, ahora con la que nos dieron estamos mucho mejor porque es de material»*

> *«Estoy satisfecha porque de un modo ya no tengo miedo de que si llueve se moja o se cae la casa. La única queja que si tengo es que entregan las casitas sin drenaje, nos ponen una fosa pero tengo que gastar aproximadamente 300 pesos en desaguarla porque si no huele muy feo»*
>
> *«Esta mejor porque después de que mi casa se hundió no tenia más a donde ir, y tenía que pagar renta »*
>
> *«En parte si estoy contento, pero a la vez no porque es pequeña la casa»*
>
> *«Estoy muy contenta porque con mis recursos económicos me era imposible construir»*
>
> *«Sí estoy contenta, porque siempre estuve esperando una oportunidad para que me construyeran una vivienda»*
>
> *«A pesar de que tengo una casa me siento más segura porque el terreno del pie de casa está parejo y, cuando tenga que salirme de mi casita ya tengo a donde llegar»*

Por otro lado, el descontento de los beneficiarios (2 casos) que mencionaron no estar satisfechos con el «pie de casa» responde a las siguientes razones:

> *«Porque no están bien terminadas, las casas son frágiles y no están bien sentadas, las paredes tiene hielo seco y la loza es muy delgada, además de que se mete el agua».*
>
> *«No estoy contento (a), porque no recompensó en mucho lo que teníamos, además de que ahora necesitamos juntar dinero para comenzar de nuevo a construir los cuartos que teníamos en la casa que se hundió».*

En síntesis, la deficiencia principal reside en la entrega física de los «pie de casa» sin drenaje. Las fallas que se desprenden de esta medida resultan contrarias al objetivo de mejorar la calidad de vida de la población en pobreza, por ello, resulta importante sumar esfuerzos para superar estas limitantes y hacer tanto de un espacio habitable a las familias pobres como de una vivienda digna que los provea de higiene, seguridad y protección. Ello evitaría que los beneficiarios que difícilmente pueden pagar las mensualidades para finiquitar el «pie de casa» incurran en gastos para desaguar la fosa séptica.

La calidad de los materiales de construcción se ha configurado como uno de los elementos principales, que para ambos subprogramas –edificación y ampliación de la vivienda– genera el descontento de los beneficiarios. En este caso, es competencia de INETT realizar una valoración de la calidad y resistencia de los materiales y, en función del presupuesto definir una alternativa para mejorar la vivienda y favorecer el desempeño e impacto del programa en la ciudad de Tijuana.

Por último, algunas de las sugerencias definidas por los jefes de hogar para potenciar los beneficios del programa son: entregar el «pie de casa» con drenaje, ampliar más los cuartos porque son muy pequeños, hacer dos cuartos, mejorar la calidad de los materiales, ser más flexibles en las mensualidades para no sacrificar gastos como la alimentación y que no los engañen diciéndoles que es un regalo del gobernador.

Respecto al último punto, los beneficiarios manifiestan su inconformidad porque cuando los reubicaron se les dijo que la federación aportaría 32,000 pesos para la ampliación de la vivienda y el estado el costo de la misma; sin embargo, el subsidio del gobierno federal fue para costear única y exclusivamente el «pie de casa». En palabras de un beneficiario el descontento se manifestó de la siguiente manera:

> *«A nosotros nos dijeron que el gobierno estatal nos iba a regalar el pie de casa, pero al final nos lo cobraron. El dinero que mandó el gobierno federal, los 32,000 pesos se lo quedo la INETT y nos dijeron que eso era lo del pie de casa, que si no queríamos teníamos que pagar 45,000 pesos, entonces el pie de casa se liquidó con ese dinero y ahora sólo estoy pagando el terreno, tengo seis años para pagarlo pero no debo retrasarme en las mensualidades, porque si lo hago me cobran intereses, y si pago un día antes me rebajan 83 pesos».*

Cabe aclarar que esto fue tan sólo un juego de palabras, en tanto que, el valor total de la vivienda es de 160,000 pesos, de los cuales el gobierno federal subsidia 40,000 pesos del valor del terreno y 32,000 pesos del valor del «pie de casa», quedando a pagar 88,000 en pagos mensuales de 960 pesos.

Por último, en cuanto a la serie de preguntas que se formularon para conocer la necesidad habitacional de los beneficiarios, se obtuvo que las principales demandas son la introducción del drenaje en la vivienda

(72.7%) y la pavimentación de las calles en la colonia (63.6%). Así como la construcción de 1 o 2 cuartos adicionales a los que ya existen en la vivienda (100%).

***La vivienda progresiva y mejorada: ¿una alternativa para mejorar la situación habitacional de los hogares en pobreza?***

Con la transformación de las instituciones públicas de vivienda como organismos eminentemente financieros, la política habitacional tornó a constituirse en una alternativa complementaria a la acción de la banca, los promotores y los particulares. Para los más pobres, estos cambios hicieron que la política gubernamental le asignara especial importancia a los programas de vivienda progresiva y mejorada, al punto que comenzaran a entenderse como la solución a su problema habitacional.

Ahora bien, con el objetivo de analizar la factibilidad del tipo de políticas que promueven la vivienda progresiva y mejorada como la alternativa para mejorar la situación habitacional de los sectores sociales de escasos recursos, incluimos en los cuestionarios de ambos subprogramas –Iniciamos Tu Casa y Crecemos Tu casa– la siguiente pregunta: ***¿Considera que la construcción progresiva de la vivienda es una buena alternativa para mejorar su situación habitacional?, ¿Por qué?.***

En el 90.9% de los casos la respuesta fue afirmativa, entre otras razones, por la posibilidad para ampliar o mejorar la calidad de los materiales de construcción. En general, los principales comentarios de los beneficiarios fueron los siguientes:

> *«Porque es posible construir más cuartos, para que los hijos tengan un cuarto independiente»*
>
> *«Porque puedo levantar otro cuarto más sin gastar tanto»*
>
> *«Porque ayuda para estar más amplios y no tener que gastar mucho dinero»*
>
> *«Sí, pero siempre que tenga la posibilidad para construir un muro de contención que necesito porque se está cayendo la casa, ya con eso queda listo y puede seguir construyendo y ya no hacer todo en el mismo cuarto»*

*«Se va mejorando y observando el progreso en la casa»*

*«Ayuda mucho para contar con una casa mejor poco a poco»*

*«Podría mejorar poco a poco, porque aún cuando mi casa no es una de las mejores, tampoco está tan mala, entonces podría ampliarla y mejorarla con el tiempo»*

*«Porque mejora la calidad y al cambiar los materiales de construcción estaríamos más seguros de la delincuencia de la colonia»*

*«Porque por algo se empieza y después se va avanzando con más cuartos»*

*«Es mucho más fácil que construir todo en un momento»*

*«Poco a poco es buena alternativa cuando no se tienen los medios»*

*«Da la oportunidad que con el tiempo tenga una vivienda digna»*

Entonces, desde la perspectiva de los beneficiarios hemos encontrado que la vivienda progresiva y mejorada se ha configurado como la alternativa para hacerse de una vivienda digna a través del tiempo. Según especifican los beneficiarios, los motivos responden a la falta de recursos para adquirir una vivienda cuando no se tiene, así como a la dificultad para construir el total de cuartos necesarios en la vivienda al mismo tiempo.

Por otro lado, de acuerdo a nuestra hipótesis y los resultados expuestos en el desarrollo del capítulo, corroboramos que la vivienda progresiva y mejorada ha demostrado ser la alternativa para mejorar la situación habitacional de los hogares en pobreza, además de ser aceptada por el conjunto de los beneficiarios; primero, porque les permite obtener, mejorar o ampliar gradualmente su vivienda, y segundo, porque no implica efectuar gastos que no puedan realizar.

A reserva de las deficiencias ya señaladas en los apartados anteriores, resulta conveniente favorecer la implementación y ejecución de programas como «Tu Casa», cuya población objetivo son los sectores sociales de bajos ingresos. Buscando entre otros objetivos: i) incrementar la cobertura o número de acciones, ii) eficientizar la participación de la instancia ejecutora para evitar la cancelación de subsidios,

iii) mejorar la calidad de los materiales de construcción, iv) prestar mayor atención en el armado de los cuartos y las viviendas y, de una manera muy importante, v) coordinar esfuerzos para canalizar una mayor cantidad de recursos a estas acciones, así como para ampliar los beneficios de otros programas como los de servicios públicos, regularización y desarrollo comunitario.

Todo ello, con el objetivo de hacer de un espacio habitable y proveer de una vivienda digna a los sectores sociales de bajos ingresos, y en general, mejorar la calidad de vida de las familias que viven en pobreza en la ciudad de Tijuana.

## *3.4 Evaluaciones de los actores sociales*

Para establecer el conocimiento y la perspectiva de los beneficiarios sobre el programa «Tu Casa», se incorporaron en los cuestionarios una serie de preguntas relacionadas con los siguientes elementos: i) medio de información, ii) objetivos del programa, iii) población objetivo, iv) instituciones encargadas y v) origen de los dineros.

Para tal efecto, las dimensiones a evaluar son dos: i) valoración sobre los objetivos formales e indirectos del programa «Tu Casa» y, ii) valoración sobre el conocimiento del mismo. En la primera dimensión se presentan los principales elementos por los que los beneficiarios suponen se diseño el programa; en la segunda dimensión se expone el conocimiento de los jefes de hogar sobre aspecto como: organismos involucrados y población objetivo.

### *Valoración sobre los objetivos formales e indirectos del programa*

De acuerdo a la conceptualización del problema habitacional presentado en la formulación del programa «Tu Casa», por objetivos formales se entenderán los siguientes: apoyar a las familias pobres en la adquisición y/o edificación de su vivienda, evitar la invasión de los terrenos, reducir el hacinamiento,

disminuir el déficit habitacional y mejorar la calidad de la vivienda de los hogares en pobreza. Por otro lado, para conocer los posibles objetivos indirectos se preguntó a la población beneficiaria si piensa que el programa se formuló para mejorar la imagen de algún partido político o para hacerle propaganda al gobierno.

En cuanto a los objetivos directos del programa los principales resultados fueron los siguientes: el 91.38% de los jefes de hogar supone que el programa se formuló para apoyar a las familias pobres, el 60.34% para evitar la invasión de los terrenos, el 93.10% para mejorar la calidad de la vivienda, el 82.76% para reducir el hacinamiento, el 77.59% para disminuir el déficit habitacional y el 84.48% para mejorar el entorno urbano (véase cuadro 16).

Según se aprecia en los resultados, los beneficiarios tienen una opinión favorable del programa «Tu Casa», a reserva de los jefes de hogar que expresaron que el programa responde a orientaciones políticas, en el cuadro observamos porcentajes significativos para los objetivos directos.

***Cuadro 16***
***Valoración sobre los objetivos formales e indirectos del programa «Tu Casa», Tijuana 2004***

| ***¿Piensa que el programa «Tu Casa» se elaboró para?*** | Si | % | No | % | No contestó | % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Mejorar la calidad de vivienda | 54 | 93.10 | 3 | 5.17 | 1 | 1.72 |
| Apoyar a familias pobres | 53 | 91.38 | 4 | 6.90 | 1 | 1.72 |
| Mejorar el entorno urbano | 49 | 84.48 | 8 | 13.79 | 1 | 1.72 |
| Reducir el hacinamiento | 48 | 82.76 | 9 | 15.52 | 1 | 1.72 |
| Disminuir el déficit habitacional | 45 | 77.59 | 12 | 20.69 | 1 | 1.72 |
| Evitar la invasión de predios | 35 | 60.34 | 22 | 37.93 | 1 | 1.72 |
| Recuperar la confianza en el gobierno | 35 | 60.34 | 22 | 37.9 | 1 | 1.72 |
| Hacerle propaganda al gobierno | 14 | 24.14 | 42 | 72.41 | 1 | 1.72 |
| Apoyar algún partido político | 11 | 18.97 | 46 | 79.31 | 1 | 1.72 |

*Fuente: Elaboración propia con base en los cuestionarios aplicados a los beneficiarios del programa «Tu Casa», en Mayo y Junio del 2004.*

Es importante rescatar que las opiniones negativas de los beneficiarios se relacionan directamente con las características de la habitación y del «pie de casa», el 5.17% de los beneficiarios considera que no ayuda –en mucho– a mejorar la calidad de la vivienda por la construcción de una habitación con materiales que no

soportan un segundo piso; por su parte, el 15.52% considera que un cuarto no incide significativamente en la disminución del hacinamiento en la vivienda.

En cuanto a la invasión de predios, el 37.93% considera que por el reducido número de acciones el programa difícilmente tendrá un impacto significativo; esto, manifiestan los beneficiarios *«porque los pobres siempre estamos marginados y cuando nos ayudan somos bien poquitos los que recibimos apoyo»*. Por lo que, suponen que los subsidios ayudan pero a un reducido número de familias que carecen de un espacio digno para vivir.

Por otro lado, aún cuando el 91.38% de los beneficiarios considera que el programa «Tu Casa» se formuló para lograr un mayor apoyo a la población de bajos ingresos, algunos jefes de hogar manifestaron su inconformidad porque en ocasiones se subsidia a personas que no lo necesitan, es decir, el reclamo encuentra sustento en la incorporación de beneficiarios que no satisfacen el perfil socioeconómico de la población objetivo. El 13.79% de los beneficiarios que suponen que el programa no tiene por objetivo mejorar el entorno urbano, lo sustentan manifestando que un mejoramiento en su vivienda no significa un mejoramiento en las demás.

Respecto a la evaluación de los objetivos indirectos del programa «Tu Casa» buscamos indagar si los beneficiarios han estado movidos por alguna ideología y/o tendencia partidista, es decir, identificar desde su perspectiva si el gobierno, además de plantearse mejorar la calidad de vida de las familias pobres busca superar la crisis de credibilidad que afronta y apoyar o mejorar la imagen de alguna institución política.

Para abordar está temática preguntamos intercaladamente sobre los objetivos directos e indirectos del programa. Como se observa en el cuadro 16, el 60.3% de los beneficiarios piensa que el programa busca indirectamente recuperar la credibilidad y/o confianza de las personas sobre el gobierno. De manera similar, el 18.97% de los beneficiarios que coinciden en que el programa se creó para apoyar a algún partido político y, el 24.14% para hacerle propaganda al gobierno lo sustentan al entenderlo como «un

intercambio de favores», porque, comenta uno (a) de los entrevistados *«dicen que nos ayudan para mejorar nuestras casas pero todos sabemos que los políticos no hacen nada sin pedir algo a cambio»*. Es curioso que aún cuando en su mayoría las respuestas fueron negativas, con afirmaciones de este tipo se reconoce que los beneficiarios están consientes de que deben apoyar al partido político en turno –de quien ellos creen recibieron el beneficio. No obstante, es recomendable leer con cautela estos porcentajes porque responden única y exclusivamente a la percepción de los beneficiarios.

***Valoración sobre el conocimiento del programa***

La valoración sobre el conocimiento del programa se realizó con el objetivo de identificar el nivel de información que los beneficiarios tienen respecto del subsidio al que se hicieron acreedores. Primero, se hace referencia sobre el medio de comunicación a través del cual se enteraron del programa y, segundo, se abordan elementos como población objetivo, subprogramas e instituciones involucradas en la formulación del programa.

En cuanto al medio de información o difusión del programa nos pudimos percatar que INETT tuvo una participación muy activa (55.17%), en tanto que el personal encargado de operar el programa proporcionó la información a las familias más pobres que acudían a la inmobiliaria a realizar los trámites para obtener el título de propiedad de su vivienda.

Para la difusión del programa «Tu Casa» son fundamentales las relaciones de vecindad que existen entre los colonos, estos patrones de comportamiento en mucho tienen que ver con las estrategias de sobrevivencia[55] de los sectores sociales más pobres y, en donde el contexto de barrio –relaciones sociales– juega un papel fundamental en el conocimiento que la población adquiere para acceder al mercado de la

[55] Para mayor información consultar Alvarado, Luís (1989) «La lucha por la tierra urbana y la sobrevivencia de los pobres en la ciudad Latinoamericana».

tierra, fuentes de empleo e incluso programas de corte asistencialista. Por último, la televisión fue el medio por el que el 17.24% de los beneficiarios se informaron del programa.

Los resultados parecieran indicar que existe un sesgo en la información e incluso en la selección de los beneficiarios, dado que, en su mayoría los hogares favorecidos tienen conocimiento del programa por el contacto con INETT para la legalización de sus terrenos; en este sentido, se propone llevar a cabo una correcta difusión de las opciones del programa en el conjunto de colonias populares que pertenecen al municipio de Tijuana.

El conocimiento de los subprogramas «Crecemos Tu Casa» e «Iniciamos Tu Casa» es otro de los elementos utilizados para determinar el nivel de información de los beneficiarios sobre el programa. Por orden de importancia, la modalidad «ampliación de la vivienda» es la que mayor difusión ha recibido (79.31%), esto responde al número de subsidios que se han contemplado para el crecimiento habitacional; las modalidades «mejoramiento» y «edificación de la vivienda» por su reciente incorporación a los proyectos de INETT son levemente conocidas por los beneficiarios (32.76% y 20.69%, respectivamente).

Por otro lado, cuando se le preguntó a los beneficiarios si pensaban que el programa «Tu Casa» se creó para apoyar a la sociedad en general, nos pudimos percatar que no existe confusión en cuanto a la población objetivo, esto significa que el 91.38% tiene claro que el programa se formuló para atender las necesidades habitacionales de los sectores sociales más pobres. A raíz de esta pregunta nuevamente se manifestó el descontento por favorecer a jefes de hogar que por su condición económica no debieran calificar como beneficiarios.

Para valorar el conocimiento de los beneficiarios sobre el programa preguntamos acerca de las instituciones que pudieron haber participado en su diseñó e implementación. Como ya se mencionó, «Tu Casa» es coordinado por el FONHAPO como instancia normativa e INETT como instancia ejecutora. El 86.21% de los beneficiarios suponen que fue creado por alguna institución de gobierno, el 20.69%

establece que tienen injerencia los partidos políticos, el 27.58% piensa que interviene el sector privado, el 46.55% opina que el sector social se involucra al momento de manifestar sus demandas y, el 29.31% considera la participación de las organizaciones vecinales, esto último, por las asociaciones de vecinos organizados que informan sobre las alternativas propuestas por el gobierno para mejorar su calidad de vida (véase anexo 12).

Por otro lado, nos interesamos en identificar el conocimiento sobre el origen de los dineros para apoyar a los hogares en pobreza. Es preciso mencionar que aún cuando obtuvimos respuesta para las opciones que se le plantearon a la población, las respuestas las realizaban de manera muy insegura porque aseguraban no tener conocimiento sobre este aspecto; tomando en cuenta está restricción el 62.07% supone que los recursos provienen del gobierno federal, el 63.79 del Estado, el 50% del municipio, el 12.06% de una organización social y el 5.17% de una organización vecinal.

A manera de conclusión, los resultados alcanzados con la puesta en marcha del programa cuestionan tanto su futuro, como su importancia respecto a otras iniciativas que financian la vivienda progresiva o lotes con servicios, probablemente, el impacto en cuanto a su cobertura resulte limitado ante el conjunto de hogares que requieren estímulos económicos para mejorar su condición habitacional; sin embargo, los resultados plasmados en el bienestar y mejora del nivel de vida de los hogares en pobreza, al menos, para nuestro caso de estudio, nos permiten corroborar la viabilidad del tipo de políticas que promueven la modalidad progresiva de vivienda.

Por otro lado, reconocemos que «Tu Casa» no es el primer programa, ni desde luego el más importante, para financiar vivienda progresiva, pero, como se mencionó con anterioridad, actualmente es el único programa federal focalizado hacia los hogares en pobreza que no poseen una vivienda, o que necesitan ampliar o mejorar la propia, así también, de las pocas alternativas implementadas en Tijuana para apoyar a estos segmentos sociales.

Con esto no buscamos justificar la implementación quizá, de uno de los programas, de más corto alcance respecto al conjunto de experiencias desarrolladas en el país, sino, llamar la atención sobre la factibilidad de la vivienda progresiva y mejorada como posibles alternativas para mejorar la situación habitacional de los hogares en pobreza.

Finalmente, con el propósito de relacionar los principales resultados del estudio con el análisis de los capítulos anteriores enseguida presentamos las conclusiones más sobresalientes del documento.

# *Capítulo 4*
# *«Conclusiones generales del estudio»*

En el desarrollo del documento hemos tratado de distinguir los grandes momentos que han marcado la acción habitacional del Estado mexicano; para ello, se presentaron los principales elementos que caracterizaron la participación del sector público, primero, como constructor y después, como organismo financiero. Estos cambios, al menos, en la política habitacional permiten hablar de la retirada de un Estado «asistencialista» que da paso a la intervención pública como instancia «facilitadora» del proceso de construcción de la vivienda.

Como ya se mencionó, en México, no es sino hasta la década de los cincuenta cuando el Estado asume una postura más intervencionista, en tanto que, el explosivo crecimiento urbano, la ocupación irregular del suelo, la escasez de vivienda y el precarismo habitacional así lo exigía. Durante esta década la intervención del Estado estuvo dada por la formulación de programas y la creación de instituciones dedicadas a acoger la demanda habitacional de los sectores sociales que no podían beneficiarse de las instituciones ya existentes, bajo está postura se crea el INV, el INDECO y una década después el FOVI.

Una vez reconocida la magnitud del problema habitacional la esfera pública comienza a entenderlo más como un problema de estructura con connotaciones sociales, que para ser abordado debía considerar además de una nueva dimensión, una diversificación de los alcances institucionales en función de la movilidad del campo a la ciudad, el acelerado crecimiento poblacional y las reducidas posibilidades económicas de numerosos grupos sociales.

Siguiendo esta postura, la intervención pública se fortaleció considerablemente con la creación del INFONAVIT y el FOVISSSTE en la década de los setenta. Con la participación de ambos organismos el Estado además de financiar, construye una cantidad importante de conjuntos habitacionales para los sectores sociales de mediana y baja capacidad adquisitiva. El ritmo de producción y financiamiento

habitacional de las instituciones públicas alcanza magnitudes que permiten el crecimiento del sector, no obstante, el problema habitacional de los pobres urbanos seguía recibiendo una atención marginal.

La crisis económica que experimentó el país a principios de la década de los ochenta, a la vez que impactaron significativamente en los ritmos de producción, hicieron insostenibles los programas de vivienda terminada. Las repercusiones negativas en el sector de la vivienda alcanzaron tal magnitud que incidieron en la descapitalización de los organismos públicos, la disminución en la actividad de la industria de la construcción, el cierre de empresas constructoras y el incremento del déficit habitacional, que en suma demostraron la incapacidad del sector inmobiliario para hacer frente al vaivén económico del momento.

Como era de esperarse, los efectos de la crisis económica fueron mayores para los sectores sociales más pobres, de manera que la disminución de la oferta se acompañaba a la vez de una reducida demanda potencial. Por lo tanto, con el propósito de apoyar a la población económicamente menos solvente la acción habitacional del Estado se orienta a la promoción y financiamiento de los programas de lotes sin servicios, para después adoptar la modalidad de la vivienda progresiva y mejorada, esto es, predios urbanizados y cuartos sin acabados con posibilidades de ampliación.

No obstante, estas modalidades no reciben la importancia que merecen como estrategias para atender el problema habitacional de los pobres, en tanto que, la vivienda terminada se financia en una magnitud mayor que la progresiva, además que los recursos que se destinaban a esta última eran relativamente insignificantes respecto a la demanda habitacional de los sectores sociales más pobres.

Posteriormente, apoyado en las reformas implementadas a la política de desarrollo urbano del Banco Mundial, México comienza a adoptar nuevas medidas que hacen de la acción habitacional del sector público un mero complemento de la iniciativa privada. Para tal efecto, el sector público propone devolverle el carácter financiero por el que originalmente fueron creadas las instituciones de vivienda. Las

repercusiones de estas reformas inciden en la aparición de tendencias como la focalización, la participación de la banca y la eliminación de los subsidios, así como un empeoramiento en la situación habitacional de los hogares de bajos ingresos.

Actualmente, para aminorar el problema habitacional de los hogares en pobreza el gobierno federal cuenta con los siguientes tres programas: i) El programa de Vivienda Económica del INFONAVIT para otorgar financiamiento a los grupos constructores que construyan unidades básicas de vivienda, ii) el PROSAVI del FOVI para apoyar complementando el enganche de las familias que deseen adquirir una vivienda bajo crédito hipotecario y, iii) el programa Tu Casa, el cual con un corte más asistencialista, otorga subsidios a los hogares en pobreza para que estén en posibilidad de adquirir, edificar, ampliar o mejorar su vivienda.

La limitante principal de los programas públicos de vivienda para asistir a la población de bajos ingresos, reside en las orientaciones para otorgar los créditos, seguidas por las instituciones financieras en México. Por ello, se recomienda tomar conciencia sobre la formulación de programas que consideren la historia, los antecedentes del problema habitacional y, los resultados del conjunto de iniciativas que se han desarrollado para atenderlo. En particular, en Tijuana la problemática tiende a ser más compleja respecto a otras ciudades; primero, por la falta de reservas territoriales sin grandes problemas topográficos o de tenencia de la tierra, y segundo, por la incapacidad de la ciudad para responder a la cada vez mayor demanda de suelo y vivienda tanto de los nuevos hogares, como de los procedentes del resto del país.

Respecto a la participación de los organismos públicos, el INFONAVIT es la institución financiera más importante en la ciudad, sin embargo, la prioridad del Instituto son los créditos para la vivienda de interés social, en tanto que, el programa de «Vivienda Económica» cubrió tan solo 400 unidades en el 2002. Por orden de importancia, el FONHAPO con el programa «Tu Casa» otorgó 319 subsidios en el mismo año y, por último, el PROSAVI del FOVI financió cero unidades en el 2002. Sin lugar a dudas, estas cifras muestran el insuficiente apoyo que reciben del sector público los hogares en pobreza.

De acuerdo a los esquemas de participación de dichas instituciones se ha determinado que el FONHAPO, actualmente, es la única institución que otorga un subsidio directo para la adquisición, edificación, ampliación o mejoramiento habitacional. Por esto, con el objetivo de analizar los cambios en la situación habitacional de los hogares en pobreza que han recibido financiamiento del FONHAPO, el interés del estudio descansa en la evaluación del programa «Tu Casa», recordemos que en el ejercicio se abordan aspectos sobre la conceptualización del problema, las metas alcanzadas, la selección de los beneficiarios, los impactos de los subprogramas y la valoración de los beneficiarios respecto de los objetivos del programa. De manera muy sintetiza enunciamos los principales resultados del estudio:

### *La conceptualización del problema y las acciones del programa*

Entre otros elementos, la formulación del programa «Tu Casa» responde a la falta de oportunidades para que los pobres urbanos obtengan una vivienda, por ello, entre sus principales objetivos promueve la asignación de subsidios para que los hogares en pobreza estén en posibilidad de adquirir, edificar, ampliar o mejorar su vivienda.

Ciertamente los objetivos y las estrategias que proponen el programa «Tu Casa» para abordar la problemática habitacional de los hogares en pobreza, han configurado una de las principales alternativas para ofrecer la oportunidad de obtener una «vivienda digna» a las familias de bajos ingresos, los impactos medidos en número de acciones continúan siendo marginales respecto a la problemática habitacional de las ciudades, en Tijuana, durante el período 2001-2002, las acciones de ampliación beneficiaron al 0.59% de las familias pobres que viven en hacinamiento y al 0.26% de los hogares que no tenían vivienda en propiedad.

Para incrementar la cobertura del programa se estima necesario canalizar una mayor cantidad de recursos. Por ello, en la ejecución del programa debe buscarse incrementar el número de acciones en ciudades donde el déficit habitacional se ha puesto de manifiesto en la precariedad e irregularidad de la vivienda, con el

objetivo de apoyar una cantidad importante de hogares en pobreza y aminorar el problema habitacional de la población de bajos ingresos.

### *Selección de los beneficiarios*

De acuerdo a las Reglas de Operación del programa «Tu Casa» las principales características que determinan el perfil socioeconómico de la población objetivo son las siguientes: i) tener más de un dependiente económico, ii) no percibir más de tres salarios mínimos, iii) contar con una vivienda en propiedad si desea ingresar al «Subprograma Iniciamos Tu Casa», iv) no poseer una vivienda si solicita apoyo para iniciar su vivienda y iv) contar con el ahorro especificado para cada uno de los subprogramas.

Ahora bien, de acuerdo a las CIS de la población beneficiaria del programa el 82.5% de los hogares percibe hasta tres salarios mínimos y el 8.6% supera la cantidad mencionada. Aún cuando la distribución de los subsidios ha favorecido prioritariamente a los hogares en pobreza, el porcentaje de familias con ingresos superiores al especificado es significativo cuando los resultados del diagnóstico muestran que el 34.54% de los hogares están en condiciones de pobreza.

Al respecto, la población favorecida por las acciones del programa manifestó su inconformidad por los beneficios que han recibido familias que cuentan con una mejor posición económica. Por ello, para subsanar esta debilidad, el reto para las instancias encargadas de operar el programa está en efectuar estudios socioeconómicos más profundos, el objetivo es incluir a los hogares en pobreza identificados en el estudio y, evitar la asignación de subsidios a las familias que por su nivel de ingreso no son parte de la población objetivo del programa. Finalmente, una atención concentrada en la población de bajos ingresos permitirá mejorar la situación habitacional de los hogares en pobreza.

Respecto a la difusión del programa «Tu Casa» es recomendable que la Instancia Ejecutora (INETT) realice una amplia divulgación de las acciones y, beneficios que la población de bajos ingresos puede

obtener, con el propósito de evitar la concentración de los subsidios sobre las familias que están tramitando el título de propiedad o tienen contratado un lote con la INETT. Esto, porque según los resultados que obtuvimos de los cuestionarios, el 55.17% de los jefes de hogar que calificaron como beneficiarios, se enteraron del programa en las oficinas de la INETT.

En síntesis, el objetivo es evitar sesgos en la selección de los beneficiarios, apoyar a los hogares en pobreza y, difundir extensamente el conjunto de opciones del programa en las colonias populares de Tijuana, con el propósito de focalizar las acciones –por marginales que sean–, en la proporción de familias en situación de pobreza.

### *Los subprogramas «Crecemos Tu Casa» e «Iniciamos Tu Casa»*

Con base en los resultados presentados en la evaluación de los impactos las principales conclusiones son las siguientes: Para el subprograma «Crecemos Tu Casa» es necesario incorporar otras opciones o combinaciones de ampliación de la vivienda, así como desarrollar acciones de mejoramiento que permitan sustituir los materiales de construcción de las viviendas improvisadas. Los resultados muestran que los 319 subsidios covalidados[56] para este subprograma fueron para la construcción de una habitación en la vivienda.

Al respecto, es conveniente considerar la necesidad habitacional de los hogares en pobreza y evitar la promoción de sólo una del conjunto de combinaciones que considera la ampliación y regeneración habitacional. De acuerdo a los cuestionarios realizados para conocer las impresiones de la población beneficiaria debemos recordar que cuando solicitaron el subsidio el 15% de los hogares manifestó necesitar una cocina y el 10% un baño, no obstante, la respuesta a su petición –para algunos– consistió en la construcción de un dormitorio de 9$m^2$.

[56] El término «subsidios covalidados» se utiliza para identificar aquéllos casos que han sido aprobados tanto por la Instancia Ejecutora (INETT), como por la Instancia Normativa (FONHAPO).

Por último, con el propósito de mejorar la calidad de vida de los hogares en pobreza no debe ignorarse la necesidad habitacional de las familias que solicitan apoyo de los programas públicos de vivienda. Para ello, además de realizar la diversidad de opciones que considera la ampliación se necesita efectuar acciones de mejoramiento y, coordinar el programa con proyectos específicos como la introducción de infraestructura básica y la regularización de los terrenos.

En cuanto a las características físicas de los cuartos es conveniente entregar las habitaciones con todos los acabados, esto es impermeabilización, barnizado de los elementos de madera y pintura exterior e interior. Al respecto, los hogares favorecidos expresaron su dificultad para realizar los gastos necesarios para el terminado de las habitaciones, la no impermeabilización, por ejemplo, ha incidido en el deterioro físico de los cuartos.

Con el propósito de entregar los cuartos totalmente terminados se propone incrementar la cantidad que aporta el beneficiario, siguiendo el esquema de flexibilidad para realizar pagos mensuales, en la cantidad que determine la Instancia Ejecutora según el nivel de ingreso del solicitante.

Siguiendo con las características físicas de las habitaciones se estima necesario incrementar la superficie construida para hacer de un mayor espacio habitable a los hogares en condiciones de pobreza. La implementación de esta medida permitiría incrementar los impactos positivos del programa y mejorar la situación habitacional de la población de bajos ingresos.

Por otro lado, para la eficiente implementación del programa se propone realizar una correcta verificación de las condiciones del terreno previa a la aprobación de los subsidios, porque, como se señaló el factor principal que incide en la cancelación de los subsidios es la presencia de predios que no satisfacen los requerimientos técnicos para el ensamblado de los cuartos. Estas implicaciones le exigen a la Instancia Ejecutora realizar estudios técnicos más precisos, o en su caso, determinar si los terrenos son aptos antes

de aprobar la distribución de los recursos. Subsanar las fallas que resultan de esta deficiencia permitirá evitar la cancelación de los subsidios y la duplicidad de gastos administrativos para su reasignación.

Respecto a los tiempos de construcción es conveniente agilizar –en la medida de lo posible– los procesos técnicos y administrativos que deban considerarse para proceder a la edificación de los cuartos. En este caso, la Instancia Normativa (FONHAPO) deberá evaluar el rendimiento de la instancia ejecutora de la entidad o municipio correspondiente, el propósito es garantizar que los beneficiarios reciban en tiempo y forma la materialización de los subsidios, alcanzar las metas planteadas en un inicio e incrementar el índice de cobertura de vivienda nueva y mejorada.

Para el subprograma «Iniciamos Tu Casa» los principales resultados que encontramos son los siguientes: existe un descontento de la población beneficiaria porque las viviendas se entregan sin drenaje, recordemos que originalmente el programa plantea entre sus objetivos la entrega de una vivienda digna que incluya la infraestructura básica, sin embargo, en nuestro caso de estudio los «pies de casa» que hasta el momento se han entregado no cuentan con drenaje.

Similar a lo anterior, los beneficiarios expresan su inconformidad por la responsabilidad que adquieren para realizar la impermeabilización y los acabados de la vivienda. Sin embargo, debemos señalar que la población favorecida por las acciones del programa se muestra satisfecha, entre otros aspectos, porque lograron ampliar su vivienda, no utilizar más un cuarto no apto como habitación, sustituir los materiales de construcción de una habitación, disminuir el hacinamiento, etc.

Por demás, la percepción de una vivienda más amplia y de más valor es uno de los principales beneficios que la población favorecida manifiesta haber obtenido del programa «Tu Casa». Por ello, para incrementar las expectativas de los hogares en pobreza se recomienda ampliar la superficie de los cuartos, promover la diversidad de opciones de ampliación, efectuar acciones de regeneración habitacional e incrementar la cantidad de recursos asignados a los proyectos del programa. Todo esto con el objetivo de mejorar la

calidad de vida de las familias de bajos ingresos, reducir el hacinamiento y generar un impacto significativo respecto a la problemática habitacional de Tijuana.

### *Los objetivos directos e indirectos del programa*

En general, las impresiones sobre los objetivos que se prevén alcanzar con la ejecución del programa «Tu Casa» muestran una opinión favorable, es decir, las opiniones de los beneficiarios descansan en propósitos relacionados con el mejoramiento de la calidad de las viviendas y la disminución del hacinamiento.

En cuanto a los objetivos indirectos del programa, los resultados muestran un porcentaje mínimo de beneficiaros que suponen que los propósitos del programa son hacerle propaganda al gobierno (24.14%) o apoyar algún partido político (18.97%). Por lo tanto, la población beneficiaria manifiesta un claro reconocimiento de la no participación o influencia política de las autoridades locales, esto, desde la perspectiva de los jefes de hogar dota de credibilidad y confianza a los proyectos para la adquisición, edificación o mejoramiento que plantean mejorar la situación habitacional de los hogares en pobreza.

### *Recomendaciones*

Ante la satisfacción que manifiestan los beneficiarios respecto a las acciones que recibieron del programa se propone realizar una continua promoción y financiamiento de la vivienda progresiva en la ciudad. Con el propósito de abordar la necesidad habitacional de los hogares en pobreza, se recomienda ampliamente incorporar el conjunto de combinaciones consideradas como ampliación; así como realizar las de mejoramiento habitacional para incidir en los cambios físicos de las viviendas de los sectores sociales de bajos ingresos.

Por otro lado, apoyándonos en los comentarios sobre los cambios que ofrece la construcción progresiva de la vivienda, determinamos que desde la postura de los beneficiarios esta modalidad es considerada la mejor

alternativa para hacer de una vivienda digna a la población de bajos ingresos, entre otros aspectos, por la dificultad para adquirir una vivienda nueva con un ingreso apenas suficiente para sobrellevar los gastos diarios del hogar.

Por ello, la intención del documento es recomendar la construcción progresiva como una alternativa para mejorar la situación habitacional de los hogares en pobreza. A partir del análisis de los resultados del programa «Tu Casa» se presentan tres alternativas: «pie de casa», «ampliación» y «mejoramiento habitacional».

El ***«pie de casa»*** porque la población que ha recibido financiamiento del FONHAPO mejoró significativamente su situación habitacional, logrando la ampliación de 1 y hasta tres habitaciones adicionales al cuarto existente. La ***«ampliación»*** porque le permitió a los hogares disminuir el hacinamiento, no utilizar más como dormitorio un cuarto no apto para habitación o sustituir un cuarto de madera por uno de material. Finalmente, aun cuando las opciones de ***«mejoramiento habitacional»*** –consideradas por el programa– no se han desarrollado en la ciudad, son factibles porque les permite a las familias con viviendas improvisadas sustituir los materiales de construcción.

En suma, la promoción y financiamiento de la vivienda progresiva y mejorada en sus distintas modalidades permitirá incidir en los cambios de la situación habitacional de los hogares en pobreza, a la vez que permitirá hacerlos de una vivienda digna. Pero también, por la problemática habitacional que ha sido identificada en el documento estimamos necesario ampliar el horizonte de alternativas para ofrecer un espacio digno a las familias de menores ingresos por dos razones principalmente: primero porque en Tijuana los programas de combate a la pobreza que apoyan la adquisición, edificación o mejoramiento habitacional únicamente son «Tu Casa» y «Suelo y Vivienda» y, segundo, porque los impactos del programa que hemos evaluado muestran una entera satisfacción respecto a los beneficios que obtuvo la población favorecida por las acciones desarrolladas en la ciudad.

Tomando en cuenta las experiencias del resto de los estados fronterizos consideramos necesario abordar la problemática habitacional de la ciudad incluyendo algunas de las siguientes alternativas:

- ***«Transformemos Tu Casa»:*** el objetivo es realizar el mejoramiento a ampliación de vivienda para familias cuyo jefe tenga un ingreso inferior a 3,000 pesos mensuales. Para esto, se consideran acciones como la distribución de materiales para construcción, impermeabilización y pintura.

- ***«Piso Firme»:*** el propósito del programa es colocar concreto antibacteriano en viviendas con piso de tierra. De acuerdo al diagnóstico que presentamos en el documento, el 8% de los hogares en situación de pobreza tienen una vivienda con pisos de tierra.

- ***«Arma Tu Techo»:*** sustituir techos de viviendas que se encontraban en condiciones precarias y de alto riesgo. En Tijuana el 3% de las viviendas tienen techos construidos con material de desecho, si a ello le agregamos, el 70% de viviendas con techos de madera se rescata la importancia que cobran este tipo de iniciativas en la ciudad.

- ***«Banco de materiales»:*** este tipo de proyectos pueden ser considerados como el factor detonante para la autoconstrucción, la mejora continua y el crecimiento de la vivienda popular. Las estrategias para lograrlo consideran la entrega materiales como varilla, bloques de concreto, cemento y tinacos, entre otros, con descuentos de hasta un 50% en promedio con relación a los precios del mercado.

  Según los comentarios de la población que ha sido beneficiaria del programa «Tu Casa», pero que al mismo tiempo ha adquirido un paquete de materiales con la INETT, esta alternativa les permite construir los cuartos según lo exigen sus necesidades; además que por lo general, la construcción de las habitaciones la realizan los propios miembros del hogar.

- ***«Mejoramiento de la vivienda»:*** se brinda capacitación para la autoconstrucción y mejoramiento de casas y barrios. Este programa en coordinación con la distribución de «Banco de Materiales», podrían configurarse como una de las mejores alternativas para que los hogares en condiciones de pobreza se hagan de una vivienda digna. Primero, porque obtienen los materiales con pagos mensuales definidos según su nivel de ingreso y, segundo, porque obtendrían asesoría técnica para realizar la construcción de los cuartos.

Aclaramos que, el conjunto de programas que se han enlistando son los implementados por los estados fronterizos del país para apoyar a los hogares en pobreza con dificultades para obtener una vivienda aceptable (Ordóñez y Ortega, 2003:257).

Por otro lado, algunas acciones complementarias para apoyar la situación habitacional de los hogares en pobreza son la introducción de servicios públicos, la regularización de la tenencia de la tierra y los programas de desarrollo comunitario.

- ***Programas de Regularización de la Tenencia de la Tierra:*** la modalidad de solución habitacional a la que recurren generalmente la población de bajos ingresos, continúa siendo la vivienda de bajo costo en condiciones de irregularidad. De acuerdo a Duhau (:171) los programas de regularización son favorables porque no involucran pagos que los hogares en pobreza no puedan realizar, y al mismo tiempo les proporciona seguridad jurídica sobre el único patrimonio con que cuentan.

  Entonces, los proyectos de regularización permiten la valorización de los terrenos y la progresiva consolidación urbana de las colonias populares.

- ***«Infraestructura e Introducción de servicios»:*** estos programas incluyen la introducción de servicios de agua, drenaje y electrificación. De acuerdo a nuestro diagnóstico el déficit en la cobertura de los servicios no alcanza altos porcentajes; sin embargo, la población pobre, por lo general, adolece de la no disponibilidad de la infraestructura básica en las viviendas. Para ejemplificar dicha problemática,

basta con mencionar los porcentajes de cobertura según los resultados de los cuestionarios aplicados a los beneficiarios del programa «Tu Casa»: el 63.2% tiene agua potable, el 72.1% tiene drenaje y el 65.3% cuenta con energía eléctrica. En cambio, los valores del Censo de Población y Vivienda de 2000, muestran que el déficit por cobertura de agua es de 7.48%, el déficit por viviendas sin drenaje es de 14.63% y el déficit por falta de energía eléctrica se estima de tan sólo el 1.97%, cuando en nuestro análisis encontramos que el 34.7% de los hogares están faltos del servicio en sus viviendas.

Recordemos que los porcentajes se refieren al déficit por la no disponibilidad de infraestructura básica en las viviendas de los beneficiarios. Con esto se quiere subrayar que estamos haciendo alusión a casos concretos, nos referimos a hogares en pobreza que para mejorar su calidad de vida deben ser favorecidos por los programas de infraestructura social.

- ***Programas de Desarrollo Comunitario:*** por último, consideramos relevante la coordinación entre los programas públicos, el propósito es promover la participación de la población favorecida por los diferentes proyectos de combate a la pobreza. Para ello, el programa «Habitat» de la SEDESOL, se vincula con otros programas y otras dependencias como FONHAPO y CORETT para acciones de vivienda o regularización, previo acuerdo y apoyo de los gobiernos estatales y municipales. El objetivo del programa es contribuir a superar la pobreza urbana, mejorar el hábitat popular y hacer de las ciudades y sus barrios espacios ordenados, seguros y habitables.

Concluimos el documento, no sin antes llamar la atención sobre la necesidad de plantear esquemas de participación y coordinación gubernamental que garanticen la eficiencia y eficacia en la implementación de los programas para superar la pobreza en México, y como lo hemos mencionado a lo largo del estudio, apoyar los programas de vivienda progresiva complementándolos con una u otra alternativa de las expuestas anteriormente.

## *Listado de Siglas*

| | |
|---|---|
| AURIS | Instituto de Acción Urbana e Integración Social |
| BNHUOPSA | Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras, S.A. |
| CFE | Comisión Federal de Electricidad |
| CIS | Cédulas de Información Socioeconómica |
| CNS | Comisión Nacional de Salarios |
| CODEVISU | Coordinación para el Desarrollo de la Vivienda y del Suelo |
| CONAFOVI | Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda |
| CONAPO | Consejo Nacional de Población |
| CONAVI | Consejo Nacional de Vivienda |
| CORETT | Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra |
| CORETTE | Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra del Estado |
| DDF | Departamento del Distrito Federal |
| DGHP | Dirección de Habitación Popular del Departamento del Distrito Federal |
| DOF | Diario Oficial de la Federación |
| DPC | Dirección de Pensiones Civiles |
| FIDEURBE | Fideicomiso de Interés Social para el Desarrollo de la Ciudad de México |
| FIDUZET | Fideicomiso Municipal para el Desarrollo Urbano de la Zona Este de Tijuana |
| FOGA | Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda |
| FONHAPO | Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares |
| FOVI | Fondo de Operación y Descuento Bancario |
| FOVISSSTE | Fondo de Vivienda para los Trabajadores al servicio del Estado |
| IMSS | Instituto Mexicano del Seguro Social |
| INDECO | Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda |
| INETT | Inmobiliaria Estatal de Tijuana-Tecate |
| INFONAVIT | Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores |
| INV | Instituto Nacional de Vivienda |
| ISSFAM | Instituto del Seguro Social de las Fuerzas Armadas de México |
| ISSSTE | Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado |
| LFV | Ley Federal de Vivienda |
| LGAH | Ley General de Asentamientos Humanos |
| PDUCPT | Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tijuana |
| PEA | Población Económicamente Activa |
| PEMEX | Petróleos de México |
| PEAO | Población Económicamente Activa Ocupada |
| PFDV | Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda |

| | |
|---|---|
| PFV | Programa Financiero de Vivienda |
| PNV | Programa Nacional de Vivienda |
| PRODUTSA | Promotora del Desarrollo Urbano de Tijuana |
| PROFIVI | Programa Financiero de Vivienda |
| PRONADUVI | Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda |
| PRONASOL | Programa Nacional de Solidaridad |
| PROSAVI | Programa Especial de Crédito y Subsidio a la Vivienda |
| SAR | Sistema de Ahorro para el Retiro |
| SECODAM | Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo |
| SEDESOL | Secretaría de Desarrollo Social |
| SHCP | Secretaría de Hacienda y Crédito Público |
| TU CASA | Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva |
| UBV | Unidad Básica de Vivienda |
| VIS | Vivienda de Interés Social |
| VSMM | Veces el Salario Mínimo Mensual |
| ZMCM | Zona Metropolitana de la Ciudad de México |

# *ANEXOS*

**Anexo 1**
**Tasa de crecimiento natural y social en Tijuana, 1990-2000**

| Años | Tasa de crecimiento natural | Tasa de crecimiento social |
|---|---|---|
| 1990 – 1995 | 2.00 | 3.13 |
| 1995 – 2000 | 1.7 | 2.66 |

Fuente: Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tijuana, B.C., 2002-2025.

**Anexo 2**
**Distribución según condición de actividad económica Tijuana 2000**

| Población mayor de 12 años | PEA | | | PEI | No especificado |
|---|---|---|---|---|---|
| | Total | Ocupada | Desocupada | | |
| 793,112 | 450,608 | 446,339 | 4,269 | 335,134 | 7,370 |
| 100.00 | 56.82 | 99.05 | 0.95 | 42.26 | 0.93 |

Fuente: Elaboración propia con base en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI.

**Anexo 3**
**Distribución de la PEA según ocupación en Tijuana, 2000**

| Ocupación | Total | Porcentaje |
|---|---|---|
| Agricultura | 2,718 | 0.61 |
| Minería | 133 | 0.03 |
| Extracción de petróleo | 21 | 0.00 |
| Industria manufacturera | 145,128 | 32.52 |
| Electricidad y agua | 1,325 | 0.30 |
| Construcción | 35,149 | 7.87 |
| Comercio | 75,633 | 16.95 |
| Transporte | 21,767 | 4.88 |
| Servicios financieros | 6,428 | 1.44 |
| Administración pública | 11,245 | 2.52 |
| Servicios sociales | 27,313 | 6.12 |
| Servicios profesionales | 13,005 | 2.91 |
| Servicios de restaurantes | 26,772 | 6.00 |
| Servicios personales | 52,322 | 11.72 |
| No especificado | 27,380 | 6.13 |
| Total | 446,339 | 100.00 |

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo General de Población y vivienda, INEGI 2000.

**Anexo 4**
**Situación en el trabajo de la PEA ocupada**

| Concepto | Población ocupada | Empleados y obreros | Jornaleros y peones | Patrones | Trabajador por su cuenta | Trabajador familiar | No especificado |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | 446339 | 341,704 | 3,911 | 19,029 | 62,705 | 2,358 | 16,632 |
| Porcentaje | 100.00 | 76.56 | 0.88 | 4.26 | 14.05 | 0.53 | 3.73 |

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo General de Población y Vivienda, INEGI 2000.

**Anexo 5**
**Distribución del ingreso por salario mínimo en Tijuana, 2000**

| Concepto | Población ocupada | Sin ingresos | 50% de un sm | Del 50% a 1 sm. | De 1 a 2 sm | De 2 a 3 sm | De 3 a 5 sm | De 5 a 10 sm | Más de 10 sm | No especificado |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | 446,339 | 4,470 | 3,188 | 7,257 | 67,248 | 108,508 | 118,474 | 68,672 | 38,076 | 30,446 |
| Porcentaje | 100.00 | 1.00 | 0.71 | 1.63 | 15.07 | 24.31 | 26.54 | 15.39 | 8.53 | 6.82 |

Fuente: Elaboración propia con base en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI.

**Anexo 6**
**Material de construcción predominante en la vivienda, Tijuana 2000**

| ***PAREDES*** | | | | ***TECHOS*** | | | | ***PISOS*** | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Tipo de Material | Vivienda | % | | Tipo de Material | Vivienda | % | | Material | Vivienda | % |
| Desecho | 2,128 | 0.80 | | Material de desecho | 1,899 | 0.71 | | Tierra | 11,725 | 4.41 |
| Lámina de cartón | 560 | 0.21 | | Lámina de cartón | 1,936 | 0.73 | | Cemento | 186,000 | 70.01 |
| Lámina de asbesto | 1,243 | 0.47 | | Lámina de asbesto | 2,967 | 1.12 | | Madera | 65,821 | 24.77 |
| Carrizo y palma | 53 | 0.02 | | Palma y madera | 150,512 | 56.65 | | NE | 2,137 | 0.80 |
| Embarro y bajareque | 565 | 0.21 | | Teja | 1,190 | 0.45 | | | | |
| Madera | 97,253 | 36.60 | | Losa de concreto | 104,579 | 39.36 | | | | |
| Adobe | 1,045 | 0.39 | | NE | 2,600 | 0.98 | | | | |
| Tabique, ladrillo y block | 160,854 | 60.54 | | | | | | | | |
| NE | 1,982 | 0.75 | | | | | | | | |
| Total | 265,683 | | | | 265,683 | | | | 265,683 | |

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo General de Población y Vivienda, INEGI 2000.

**Anexo 7**
**Viviendas con disponibilidad de agua en Tijuana, 2000**

| Tipo de Conexión | Vivienda | Porcentaje |
|---|---|---|
| Agua entubada | 233,047 | 87.71 |
| Dentro de la vivienda | 193,679 | 83.10 |
| Fuera de la vivienda pero dentro del terreno | 39,368 | 16.89 |
| Agua por acarreo | 8,925 | 3.82 |
| ***De llave pública*** | 4,976 | 55.75 |
| ***De otra vivienda*** | 3,949 | 44.24 |
| No disponen de agua entubada | 19,899 | 7.48 |
| ***Usan agua de pipa*** | 19,071 | 95.83 |
| ***Usan agua de pozo, río y otra*** | 828 | 4.16 |
| No especificado | 3,812 | 1.43 |
| Total | 265,683 | 100 |

Fuente: Elaboración propia con base en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI.

**Anexo 8**
**Viviendas con disponibilidad de drenaje en Tijuana, 2000**

| Tipo de Conexión | Vivienda | Porcentaje |
|---|---|---|
| Red pública | 200,067 | 75.30 |
| Fosa séptica | 21,763 | 8.19 |
| Desagüe a barranca | 2,271 | 0.85 |
| Desagüe a río y lago | 895 | 0.34 |
| No disponen de drenaje | 38,857 | 14.63 |
| No especificado | 1,830 | 0.69 |
| Total | 265,683 | 100.00 |

Fuente: Elaboración propia con base en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI.

**Anexo 9**
**Lotes titulados por organismo en Tijuana**

| Organismo Regularizador | No. de Colonias | No. De Lotes | Lotes Contratados | Lotes Titulados | % de Lotes respecto al total | % de Contratación | % de Titulación |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| CORETT | 171 | 58,254 | 23,769 | 10,180 | 35.04 | 40.80 | 29.17 |
| CORETTE | 30 | 35,316 | 31,013 | 16,995 | 21.24 | 87.82 | 41.45 |
| PRODUTSA | 25 | 13,392 | 12,910 | 10,947 | 8.06 | 96.40 | 81.74 |
| INETT | 22 | 26,059 | 12,880 | 14,637 | 15.68 | 49.93 | 39.07 |
| FIDUZET | 6 | 7,995 | 7,662 | 6,318 | 4.81 | 95.83 | 79.02 |
| TOTALES | 254 | 141,016 | 88,234 | 59,077 | 84.83 | 62.57 | 41.89 |

Fuente: Proyecto de Regularización de la Tenencia de la Tierra y Consolidación Urbana (2002:27) COLEF.

**Anexo 10**
**Vivienda financiada en Tijuana 2001-2002**

| Institución | Número de viviendas 2001 | Porcentaje | Número de viviendas 2002 | Porcentaje |
|---|---|---|---|---|
| Infonavit | 5,051 | 54.30 | 6,400 | 54.38 |
| Vivienda económica | 0 | 0 | 400 | 3.40 |
| Fovi | 3,519 | 37.83 | 3,500 | 29.74 |
| Fovi PROSAVI | 0 | 0.00 | 0 | 0.00 |
| Vivienda Media | 500 | 5.38 | 750 | 6.37 |
| Fovissste | 232 | 2.49 | 719 | 6.11 |
| Total | 9,302 | 100.00 | 11,769 | 100.00 |

Fuente: PDUCPT, Tijuana.

**Anexo 11**
**Demanda de servicios internos y externos en la vivienda Tijuana 2004**

| ¿Necesita de algún servicio? | Si | % | No | % |
|---|---|---|---|---|
| Agua | 2 | 10 | 18 | 90 |
| Drenaje | 16 | 80 | 4 | 20 |
| Energía Eléctrica | 1 | 5 | 19 | 95 |
| Banquetas | 8 | 40 | 12 | 60 |
| Pavimentación | 11 | 55 | 9 | 45 |
| Alcantarillado | 6 | 30 | 14 | 70 |
| Alumbrado público | 5 | 25 | 15 | 75 |
| Teléfono Público | 8 | 40 | 12 | 60 |
| Recolección de basura | 7 | 35 | 13 | 65 |
| Vigilancia | 5 | 25 | 15 | 75 |

Fuente: Elaboración propia con base en los cuestionarios aplicados a los beneficiarios del programa «Tu Casa», en Mayo y Junio del 2004.

**Anexo 12**
**Instituciones que formularon el programa «Tu Casa», Tijuana 2004**

| | Institución gobierno | | Partido político | | Sector privado | | Sector Social | | Organización vecinal | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Frec. | % | Frec. | % | Frec. | % | Frec. | % | Frec. | % |
| Si | 50 | 86.21 | 12 | 20.69 | 16 | 27.58 | 27 | 46.55 | 17 | 29.31 |
| No | 7 | 12.07 | 44 | 75.86 | 40 | 68.96 | 29 | 50.00 | 39 | 67.24 |
| No sabe | | | 1 | 1.72 | 1 | 1.72 | 1 | 1.72 | 1 | 1.72 |
| No respondió | 1 | 1.72 | 1 | 1.72 | 1 | 1.72 | 1 | 1.72 | 1 | 1.72 |

Fuente: Elaboración propia con base en los cuestionarios aplicados a los beneficiarios del programa «Tu Casa», en Mayo y Junio del 2004.

### *Anexo 13: Cálculos del rezago habitacional en Tijuana*

Para calcular el rezago habitacional por el número de viviendas que requieren sustituirse, se utilizó la base de datos de «hogares» del INEGI. De acuerdo a la codificación de las variables en los cuestionarios utilizados para el levantamiento del Censo General de Población y Vivienda 2000, en la variable «materiales de construcción predominante en las paredes de la vivienda», del código uno al cinco el material de construcción es de mala calidad, por lo que valiéndonos del uso del paquete estadístico SPSS para calcular la cantidad de hogares con materiales endebles en paredes, techos y pisos se estableció la siguiente condición: Paredes <=5 & techos <3 & pisos =1.

| Paredes | | Techos | | Pisos | |
|---|---|---|---|---|---|
| Código | Material | Código | Material | Código | Material |
| 1 | Material de desecho | 1 | Material de desecho | 1 | Tierra |
| 2 | Lámina de cartón | 2 | Lámina de cartón | | |
| 3 | Lámina de asbesto | 3 | Lámina de asbesto | | |
| 4 | Carrizo o palma | 5 | Teja | | |
| 5 | Embarro | | | | |

Para estimar déficit por el número de hogares que comparten su vivienda con más de una familia se estableció la siguiente condición: numero hogar >=2. Se consideró de esta manera porque a partir del código 2 en una sólo vivienda residen de 2 a 6 hogares en el municipio de Tijuana.

Para calcular el déficit por el número de hogares que no cuentan con una vivienda propia se precisó la siguiente condición: propiedad >=5 & propiedad <8. En la condición o selección de los casos se consideró que en la variable el código fuera mayor que 5 y menor que 8, porque el código 5 corresponde a los hogares en que la vivienda no es propia, el 6 a la cantidad de hogares que la rentan y el 7 a los hogares que la tienen prestada. Por último el déficit por hacinamiento se retomó de los cálculos elaborados por el Instituto Municipal de Planeación del Municipio de Tijuana.

Para calcular la cantidad de hogares que requieren obras de mejoramiento en sus viviendas por contar con materiales blandos en sus paredes, techos y pisos. Se estableció una condición independiente para cada variable: paredes <6, techos <=3, pisos =1. Posteriormente se corrió una frecuencia para cada una de las variables siendo los resultados los especificados en el apartado.

***Anexo 14: Estimación de los hogares en pobreza en Tijuana.***

Los porcentajes de hogares por tipo de pobreza se obtuvieron con el apoyo del paquete estadístico SPSS y el manejo de la base de datos de «hogares» del INEGI. Primero, dado que el estudio de la SEDESOL del que se obtuvo la categorización de los hogares pobres por su nivel de ingreso, considera el ingreso diario por persona y en la base de datos de hogares del INEGI el ingreso total de los hogares se presenta de manera mensualizada; se dividió la variable ingreso de los hogares sobre 30 con el objetivo de obtener el ingreso diario de los hogares. Segundo, ya calculado el ingreso diario para obtener el ingreso per capita, se realizó una división más entre ingreso diario y número de personas por hogar. Por último, para obtener las proporciones de hogares en umbral de pobreza alimentaria; en umbral de desarrollo de capacidades y en umbral de desarrollo de patrimonio, se recodificó la variable ingreso per capita considerando el ingreso por persona menor al especificado en cada una de las categorías. Quedando de la siguiente manera:

| | | | |
|---|---|---|---|
| Umbral de pobreza alimentaria | 0 | - | 20.9 |
| Umbral de desarrollo de capacidades | 20.91 | - | 24.7 |
| Umbral de desarrollo de patrimonio | 24.71 | - | 41.8 |

Finalmente se calculó la frecuencia de los resultados obtenidos de la recodificación de la variable. Siendo los resultados los que se muestran en el cuadro 8.

***Anexo 15: Valores del ingreso per capita según la inflación en México.***

Para actualizar los rangos de ingreso per capita de los hogares en pobreza se tomó el valor de la inflación del Índice Nacional de Precios al Consumidor para el año 2002 y 2003. A los valores del ingreso por tipo de pobreza del 2000 se le agregó el valor de la inflación de ambos años (5.1% y 4.3%, respectivamente), después se creó una sintaxis para obtener la nueva variable.

Los cálculos se realizaron con los datos capturados de las Cedulas de Información Socioeconómica de los beneficiarios del programa «Tu Casa». Entre las variables capturadas consideramos la percepción económica de los hogares y el año de ingreso al programa.

Después de calcular el ingreso per capita y agrupar a los hogares por tipo de pobreza, se creó una nueva variable para actualizar los valores según el año que el beneficiario presentó su solicitud.

***Anexo 16: Selección de la muestra del padrón de beneficiarios del programa «Tu Casa», 2002-2003.***

Con el objetivo de realizar la evaluación de los resultados de «Tu Casa» se realizaron 58 cuestionarios a la población favorecida por las acciones del programa. La muestra se calculó en función del total de registros o subsidios otorgados durante los años 2001 y 2002, considerando un total de 403 casos, un nivel de confianza de 90% y un error de estimación de 10%. Posteriormente, se calcularon números aleatorios para seleccionar los 58 jefes de hogar con subsidio covalidado por el FONHAPO.

Para realizar la evaluación de los resultados por subprograma se elaboraron cédulas de información independientes. La cédula general contiene preguntas de carácter socioeconómico, de la situación de la vivienda y de las impresiones y conocimiento del programa (vea anexo 17). La cédula para beneficiarios del subprograma «Crecemos Tu Casa» se realizó a los jefes de hogar con subsidio para ampliación (vea anexo 18), y la cédula para beneficiarios del subprograma «Iniciamos Tu Casa» se diseñó para conocer el impacto sobre la situación habitacional de la población que adquirió una Unidad Básica de Vivienda (vea anexo 19). Por último, se elaboraron cédulas para acciones pendientes y subsidios cancelados (vea anexo 20 y 21).

# CEDULA PARA BENEFICIARIOS

***Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva***
***«TU CASA»***
***Anexo 17***

Número de cuestionario |___||___|
Fecha de aplicación |___||___| |___||___| |___||___|

## *Datos de Ubicación*

**Entidad Federativa**…….|___||___|

**Municipio**……...|___||___|

**Dirección:** _____
Calle No. Exterior No. Interior Colonia

## *Características Socioeconómicas*

**1.¿El jefe del hogar es:**

Hombre…… 01
Mujer…… 02

**2.¿Qué edad tiene el jefe del hogar?**

|___||___||___|

**3.¿En qué estado nació usted?**

_____

**4.¿Cuánto tiempo tiene de vivir en Tijuana?**

_____

**5.¿Cuál es el último año de estudios que cursó?**

_____

**6.¿Cuántas personas habitan en la vivienda?**

|___||___||___|

**7.De las personas que habitan en la vivienda, ¿cuántas trabajan?**

|___||___||___|

**8.¿Cuántas personas dependen económicamente del jefe del hogar?**

|___||___||___|

**9.¿Durante los últimos 30 días trabajó?**

Si…….. ……..01

No……...02

*Si la respuesta es NO, pasar a la pregunta 11*

**10.¿En su trabajo actual el jefe del hogar es:**

***Seleccionar sólo una opción***

Empleado (a) y obrero (a) ?……..... 01
Jornalero (a) o peón ?..... 02
Patrón (a)?……..... 03
Trabajador (a) por su cuenta?…….. 04
Trabajador (a) sin pago en negocio familiar…… 05

**11.¿Entonces, de las opciones que le voy a mencionar ¿a qué se dedicó la mayor parte de esos 30 días?:**

Buscó trabajo…….. 01
Estudiaba……. 02
Trabajaba en el hogar……. 03
Es jubilado o pensionado……..... 04
Otro……. 05

***Pase a la pregunta 14***

**12.En total, ¿Cuánto gana o recibe el jefe del hogar por su trabajo?**

Período:
Ala semana…… 01
A la quincena..... 02
Al mes…….. 03
Al año…… 04

$: |___||___||___|,|___||___||___| |___|
Anote con número Período

**13.Además del ingreso que percibe el jefe del hogar, si otros miembros de la familia tienen ingresos ¿a cuanto asciende el total del ingreso familiar?**

Período:
Ala semana……. 01
A la quincena..... 02
Al mes…… 03
Al año…… 04

$: |___||___||___|,|___||___||___| |___|
Anote con número Período

## *Características de la vivienda*

**14.¿La vivienda que actualmente habita es propiedad del jede del hogar?**

Si…… 01

No…..... 02

**15.¿Esta vivienda tiene un cuarto para cocinar?**

Si…… 01

No…..... 02

**16.Sin contar el baño, la cocina y los pasillos ¿Cuántos cuartos tiene la vivienda?**

|___||___||___|

**17.¿En el cuarto dónde cocinan también duermen?**

Si…… 01

No…..... 02

**18. ¿Cuenta con el título de propiedad de su vivienda?**

Si…… 01

No…..... 02

**19.¿De qué material es la mayor parte de las paredes de la vivienda?**

*Circule un solo código*

Material de desecho……..……. 01

Lámina de cartón…….…… 02

Lámina de asbesto……..... 03

Carrizo, bambú o palma…….. 04

Embarro o bajareque…….. 05

Madera…….…….. 06

Adobe…….…… 07

Tabique, ladrillo, block 08

**20.¿De qué material es la mayor parte del techo de la vivienda?**

*Circule un sólo código*

Material de desecho……. 01

Lámina de cartón…….…… 02

Lámina de asbesto……..... 03

Palma o madera……..... 04

Teja…….. …….. 05

Losa de concreto…….…… 06

**21.¿De qué material es la mayor parte del piso de la vivienda?**

*Circule un sólo código*

Tierra……01

Cemento o firme……...02

Madera o mosaico……03

**22.¿En esta vivienda tienen agua :**

*Circule un sólo código*

Dentro de la vivienda?……..01

Dentro del terreno?…….....02

De llave pública?…….. ……...03

De otra vivienda?…….. .....04

Agua de pipa?……. …….05

**23. ¿Esta vivienda tiene:**

*Circule un sólo código*

Excusado o sanitario?……...01

Retrete o fosa?…….…….. .02

Letrina?…….. …….....03

Hoyo negro o pozo ciego?..... .04

**24.¿Este servicio sanitario:**

*Circule un sólo código*

Tiene conexión de agua?……01

Le echan agua con cubeta?.....02

No se le puede echar agua?....03

**25.¿Esta vivienda tiene drenaje o desagüe de aguas sucias:**

*Circule un sólo código*

A la red pública?……01

A una fosa séptica?……...02

A una tubería que va a dar a una barranca o grieta?.....03

¿No tiene drenaje?……04

**26.¿Hay luz eléctrica en la vivienda?**

Si……01

No…..... 02

**27.¿Están pavimentadas las calles de la colonia en la que vive?**

Si……. 01

No…..... 02

**28.¿Su colonia tiene alumbrado público?**

Si……..01

No…..... 02

**29.¿Cuentan con servicio de limpia?**

Si……. 01

No…..... 02

**30.¿La basura de esta vivienda:**

*Circule un sólo código*

La recoge un camión de basura?…..01

La depositan en un contenedor?…...02

La tiran en la barranca o grieta?…...03

La tiran en el río, lago o mar?……..04

La queman o entierran?..... …05

## *Conocimiento sobre «Tu Casa»*

**31.¿A través de que medio escucho hablar del Programa «Tu Casa»?**

*Circule un sólo código*

Televisión…… 01
Radio……..…….. 02
Internet…….. …… 03
Periódico…… 04
Le comento alguien..... 05
Fue a la institución…….. 06
Otro…… 07

**32.El programa *«Tu Casa» se integra de 3 subprogramas. De la lista que le leeré enseguida señala cuáles conoce:***

| | *Si* | *No* |
|---|---|---|
| Mejoramiento habitacional | | |
| Ampliación de la vivienda | | |
| Edificación de vivienda | | |

**34.**¿Usted piensa que las acciones del programa *«Tu Casa» se dirigen a:*

| | *Si* | ***No*** |
|---|---|---|
| 34a. Familias pobres? | | |
| 34b.Colonias populares? | | |
| 34c. La sociedad en general? | | |

**33.Según su perspectiva, ¿Considera que uno de los propósitos para los que fue elaborado el programa *«Tu Casa» es:***

| | Si | No |
|---|---|---|
| 33a. para ayudar a las personas de escasos recursos? | | |
| 33b. para mejorar la imagen de algún partido político? | | |
| 33c. para evitar la invasión de predios? | | |
| 33d. para que el pueblo recuperará la confianza en el gobierno? | | |
| 33e. para disminuir el déficit habitacional? | | |
| 33f. para hacerle propaganda al gobierno? | | |
| 33g. para mejorar la calidad de la vivienda? | | |
| 33h. para disminuir el hacinamiento en los hogares? | | |
| 33i. para mejorar las condiciones del entorno urbano? | | |

**35.De acuerdo al conocimiento qué tiene del programa ¿Podría decir que *«Tu Casa» fue creado por:***

| | *Si* | ***No*** |
|---|---|---|
| 35a. una institución del gobierno? | | |
| 35b. un partido político? | | |
| 35c. el sector privado? | | |
| 35d. el sector social? | | |
| 35e. una organización vecinal? | | |

**36.Por el conocimiento que tiene del programa ¿piensa que el dinero que le otorga proviene de:**

| | *Si* | ***No*** |
|---|---|---|
| 36a. de la Federación? | | |
| 36b. del Estado? | | |
| 36c. del municipio? | | |
| 36d. de una organización social? | | |
| 36e. de la iniciativa privada? | | |

## *Apoyo económico*

**37.Como requisito para ser beneficiario del programa se le pedía contar con una cierta cantidad de ahorro ¿Contaba usted con el ahorro para ingresar en el programa?**

Si……..01

No….....02

***Si la respuesta es NO, Preguntar lo siguiente:***
Lo aporto la institución a la que acudió……..03
Me lo prestó un familiar……..04
Otro…….05

**38.Una vez aprobado su subsidio ¿cuánto tiempo paso para que se realizará la obra de ampliación, mejoramiento o edificación de su vivienda?**

**Meses** I___II___II___I

***(pasar a la pregunta 36)***

Aún no se realiza I___I

No se realizó porque se canceló el subsidio I___I

**39.¿Del apoyo que se le otorgó debía de pagar alguna cantidad?**

Si……01

No….....02

***Si la respuesta es NO pasar a la pregunta 43***

**40.¿Cuál era la cantidad total a pagar?**

$: I___II___II___I,I___II___II___I
Anote con número

**41.¿Los pagos los realizaba mensualmente?**

Si…….....01

No….....02

**42.¿De cuanto era la mensualidad que pagaba?**
$: I___II___II___I,I___II___II___I
Anote con número

**43.¿Tenía alguna dificultad para realizar los pagos mensuales?**

Si…….....01

No….....02

***Si la respuesta es SI, preguntar lo siguiente:***

Porque la mensualidad era muy alta……03
Porque su ingreso es muy reducido…….04
Porque tenía deudas……05
Porque debía pagar por otros servicios…...06
Otro……07

**44.¿Actualmente continúa pagando dicha cantidad?**
Si……..... 01

No…..... 02

**45.¿Para cual de las modalidades del programa aplicó solicitud de ingreso?**

*Circule un sólo código*

Ampliación de la vivienda…….....01
Adquisición o edificación de una UBV……....02

**IMPORTANTE: Si el beneficiario contestó que la obra aún no se ha realizado, preguntar anexo 20, si respondió que su subsidio fue cancelado, preguntar anexo 21.**

**IMPORTANTE: Si el beneficiario respondió ampliación preguntar anexo 18, si respondió adquisición o edificación preguntar anexo 19.**

**CEDULA DE BENEFICIARIOS CON SUBSIDIO PARA AMPLIACIÓN DE LA VIVIENDA**
***Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva***
***«TU CASA»***
***Anexo 18***

## *Impacto del programa*

**1.¿Qué parte de su vivienda necesitaba ampliar cuando solicitó el apoyo del gobierno?**

*Circule un sólo código*

Recamara……. 01

Baño…….……..……..... 02

Cocina…….. ……. ……..... 03

Otro…….. 04

**2.¿Para la construcción del cuarto en su vivienda el gobierno le otorgo un paquete de materiales?**

Si……01

No….....02

**3.¿Usted participó con mano de obra para construir el cuarto en su vivienda?**

Si……..... 01

No…..... 02

***Si la respuesta en NO, preguntar:***
¿Entonces, quién realizó la obra?

Un particular……....03

Acción realizada por el gobierno…….04

Otro…….05

**4.¿Considera que transcurrió mucho tiempo desde que su subsidio fue aprobado hasta que se terminó de construir su cuarto?**

Si……01

No….....02

**5.¿Estaría usted en la disposición de participar en la construcción de otros cuartos en su vivienda?**

Si……01

No….....02

**6.¿Podría especificarme cuáles cuartos amplió en su vivienda?**

a) Tipo de cuarto

| | Si | No |
|---|---|---|
| Recamara | | |
| Baño | | |
| Cocina | | |
| Otro | | |

b) Superficie de construcción total en $m^2$

_____

c) Material de construcción en:

Paredes_____

Techo_____

Piso_____

**7.Considera que uno de los beneficios de construir el cuarto o los cuartos en su vivienda fue que:**

| | *Si* | *No* |
|---|---|---|
| 7a. Redujo el hacinamiento? | | |
| 7b. Dejo de utilizar un cuarto no apto para dormir como habitación? | | |
| 7c. Algunos miembros del hogar cuentan con un cuarto independiente para dormir? | | |
| 7d. Mejoro la calidad de su vivienda? | | |
| 7e. Su vivienda es más amplia? | | |
| 7f. Su vivienda tiene más valor? | | |
| 7g. La familia vive más cómoda? | | |

**8.¿Considera que los materiales de construcción del o de los cuartos son de buena calidad?**

Si……01

No….....02

**9.Además del cuarto (os) construido en su vivienda ¿Considera que para contar con una vivienda adecuada necesita:**

| | *Si* | *No* |
|---|---|---|
| 9a. Otro dormitorio? | | |
| 9b. Mejorar la calidad del material de otros cuartos? | | |
| 9c. Servicios básicos? *Importante: si la respuesta es **SI**, leer el siguiente listado:* | | |
| 9c1. Agua | | |
| 9c2. Drenaje | | |
| 9c3. Luz eléctrica | | |
| 9c4. Guarniciones o banquetas | | |
| 9c5. Pavimento o empedrado | | |
| 9c6. Alcantarillado | | |
| 9c7. Alumbrado público | | |
| 9c8. Teléfono público | | |
| 9c9. Recolección de basura | | |
| 9c10.Vigilancia policíaca | | |
| 9c11. Correo | | |
| 9d. Servicio sanitario con conexión de agua? | | |

**10.Entonces, ¿Podría decir que está satisfecho con los beneficios del programa en la calidad de su vivienda?**

Si……..... 01

No….. ……..... 02

¿Porqué?_____

_____

_____

**11.¿Considera que la construcción progresiva de su vivienda es una buena alternativa para mejorar la situación de su vivienda?**

Si……..... 01

No….. ……..... 02

¿Porqué?_____

_____

_____

_____

**12.¿Podría mencionarme alguna falla o deficiencia que observo durante el proceso de solicitud del subsidio y desarrollo de la obra en su vivienda?**

Si…….....01

No….. ……... ……..... 02

¿Cuál?_____

_____

_____

_____

**13.¿Tiene alguna sugerencia para mejorar los beneficios que obtuvo a través del programa?**

Si……..... ……. 01

No….. ……..... 02

¿Cuál?_____

_____

_____

_____

**CEDULA DE BENEFICIARIOS CON SUBSIDIO PARA EDIFICACIÓN DE LA VIVIENDA**
***Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva***
***«TU CASA»***
***Anexo 19***

## *Impacto del programa*

**1.¿Usted contaba con una vivienda antes de haber sido beneficiario del programa?**

Si……. 01

No…..... 02

**2.¿El terreno en el que se construyó su vivienda es propiedad del gobierno?**

Si……. 01

No…..... 02

**Si la respuesta en *NO*, preguntar:**
**¿Entonces, de quien es el terreno?**
Suyo……..03
De un familiar…….....04
Otro……..05

**3.¿Cuántos cuartos tenía la vivienda que le entregaron?**

|___||___||___|

**4.En $m^2$¿Cuál es la superficie de la vivienda que se le construyó?**

_____

**5.¿Considera que transcurrió mucho tiempo desde que su subsidio fue aprobado hasta que se le otorgo la vivienda?**

Si……. 01

No…..... 02

**6.¿Estaría usted en la disposición de participar en la construcción de otros cuartos en su vivienda?**

Si……. 01

No…..... 02

**7.¿Considera que los materiales de construcción de la vivienda son de buena calidad?**

Si……. 01

No…..... 02

**8.Con los beneficios que obtuvo del programa usted piensa que:**

| | *Si* | *No* |
|---|---|---|
| 8a. Sustituyó una vivienda de materiales perecederos por una de materiales duraderos? | | |
| 8b. Obtuvo una vivienda porque no tenia una? | | |
| 8c. Tiene un patrimonio familiar? | | |
| 8d. Mejoro su calidad de vida? | | |
| 8e. Dejo de pagar renta? | | |
| 8f. Le es posible ahorrar? | | |
| 8g. Ahora gasta más en el mantenimiento y pago de los servicios de la vivienda | | |
| 8h. En general, respondió a su necesidad de vivienda? | | |

**9.Tomando en cuenta las características actuales de su vivienda ¿Considera que para mejorar su vivienda necesita:**

| | *Si* | *No* |
|---|---|---|
| 9a. Otro dormitorio? | | |
| 9b. Mejorar la calidad del material de otros cuartos? | | |
| 9c. Servicios básicos? *Importante: si la respuesta es **SI**, leer el siguiente listado:* | | |
| 9c1. Agua | | |
| 9c2. Drenaje | | |
| 9c3. Luz eléctrica | | |
| 9c4. Guarniciones o banquetas | | |
| 9c5. Pavimento o empedrado | | |
| 9c6. Alcantarillado | | |
| 9c7. Alumbrado público | | |
| 9c8. Teléfono público | | |
| 9c9. Recolección de basura | | |
| 9c10.Vigilancia policíaca | | |
| 9c11. Correo | | |
| 9d. Servicio sanitario con conexión de agua? | | |

**10.Entonces, ¿Podría decir que está satisfecho con los beneficios del programa en la calidad de su vivienda?**

Si……..... 01

No….. ……..... 02

¿Porqué?_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____

**11.¿Considera que la construcción progresiva de su vivienda es una buena alternativa para mejorar la situación de su vivienda?**

Si……..... 01

No….. ……..... 02

¿Porqué?_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____

**12.¿Podría mencionarme alguna falla o deficiencia que observó durante el proceso de solicitud del subsidio y desarrollo de la obra en su vivienda?**

Si…….....01

No….. ……... ……..... 02

¿Cuál?_____
_____
_____
_____
_____

**13.¿Tiene alguna sugerencia para mejorar los beneficios que obtuvo a través del programa?**

Si……..... ……. 01

No….. ……..... 02

¿Cuál?_____
_____
_____
_____
_____

**CEDULA DE BENEFICIARIOS CON OBRA DE AMPLIACIÓN NO REALIZADA**
***Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva***
***«TU CASA»***
***Anexo 20***

## *ACCIONES PENDIENTES*

**1.¿Se ha mantenido en contacto con la institución para que le den seguimiento a su caso?**

Si……..01

No….....02

¿Porqué?_____

_____

_____

_____

_____

_____

**2.¿Se le ha dado alguna explicación por la que aún no se haya realizado la obra de ampliación o mejoramiento en su vivienda?**

Si……..01
No….....02

¿Cuál?_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

**3.¿Realizó con puntualidad los pagos mensuales?**
Si……01

No….....02

**4.¿Ha sido beneficiario de algún otro programa de vivienda?**

Si……01
No….....02

Si la pregunta es si, preguntar:
4a. ¿De cuál programa? _____

4b. ¿En que año?_____

4c. ¿Para mejoramiento, ampliación o edificación?

_____

**5.Por último¿ tiene algún comentario que agregar?**

Si…….....01

No….....02

¿Cuál?_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

## CEDULA DE BENEFICIARIOS CON SUBSIDIOS CANCELADOS

***Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva***
***«TU CASA»***
***Anexo 21***

## *SUBSIDIOS CANCELADOS*

**1.¿Conoce los motivos por los cuáles su subsidio fue cancelado?**

Si……...01
No….....02

¿Cuáles?_____

_____

_____

_____

_____

**2.¿Usted renunció al apoyo que se le otorgaba con el programa o la institución lo citó para su cancelación?**

Si renuncié……..……..01
La institución me citó...……...02

¿Porqué?_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

**3.¿Después de que su subsidio fue cancelado, ha vuelto a aplicar solicitud para el programa?**

Si……01

No….....02

**4.¿Ha sido beneficiario de algún otro programa de vivienda?**

Si…….....01

No….....02

***Si la pregunta es si, preguntar:***

¿De cuál programa? _____

¿En que año?_____

¿Para mejoramiento, ampliación o edificación?

_____

**5.Por último, ¿ tiene algún comentario que agregar?**

Si…….....01

No….....02

Cuál?_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

## *Anexo 22*
## *Cédula de información socioeconómica*

**Estado** **Municipio** **FOLIO** **FECHA DE LA ENTREVISTA**

**DIA** **MES** **AÑO**

I. DATOS DEL JEFE (A) DEL HOGAR

APELLIDO PATERNO APELLIDO MATERNO NOMBRE(S)

LUGAR Y FECHA DE NACIMIENTO ESTADO DIA MES AÑO

CURP R.F.C.

SEXO: H M ESTADO CIVIL

VIVE EL(LA) CÓNYUGE EN EL HOGAR SI ( ) → NOMBRE

NO ( ) APELLIDO PATERNO APELLIDO MATERNO NOMBRE(S)

LUGAR Y FECHA DE NACIMIENTO ESTADO DIA MES AÑO

CURP R.F.C.

SEXO : H M

II. DATOS DE UBICACIÓN DEL HOGAR

Entidad Federativa

Municipio o Delegación

Localidad

Dirección ó Descripción:

Calle No. Exterior No. Interior

C.P.

Colonia

III. DATOS SOCIOECONÓMICOS DEL JEFE(A) DEL HOGAR

1. ¿HASTA QUE NIVEL ESCOLAR APROBÓ EL JEFE(A) DEL HOGAR? (SEÑALE UNA OPCIÓN)

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Nunca ha asistido..... | 01 | Primaria completa..... | 03 | Secundaria completa..... | 05 |
| Primaria incompleta..... | 02 | Secundaria incompleta..... | 04 | Bachillerato o más..... | 06 |

2. ¿CUÁNTAS PERSONAS HABITAN EN LA VIVIENDA?

3. ¿CUÁNTOS MENORES ENTRE 0 Y 11 AÑOS HABITAN EN LA VIVIENDA?

4. ¿CUÁNTOS MENORES DE ENTRE 4 Y 15 AÑOS **NO ASISTEN A LA ESCUELA?**

5. ¿CUÁNTAS PERSONAS MENORES DE 15 AÑOS **TRABAJAN?**

6. ¿CUÁNTAS PERSONAS DEPENDEN ECONÓMICAMENTE DEL JEFE(A) DEL HOGAR?

7. ¿CUÁNTAS PERSONAS TRABAJAN?

8. ¿EN SU TRABAJO PRINCIPAL EL JEFE(A) DEL HOGAR ES? (SEÑALE UNA OPCIÓN)

| | |
|---|---|
| Jornalero rural o peón de campo .....01 | Trabajador sin retribución no familiar.....06 |
| Obrero o empleado no agropecuario.....02 | Miembro de una cooperativa.....07 |
| Trabajador por cuenta propia.....03 | Ejidatario o comunero.....08 |
| Patrón o empleador de un negocio.....04 | Otros.....09 |
| Trabajador en negocio familiar sin retribución. .05 | |

**Especifique la OCUPACIÓN**

9. ¿CUÁNTO GANA EL JEFE(A) DEL HOGAR POR SU TRABAJO PRINCIPAL?

MONTO $ |___|___|___|___| PERÍODO |___|___|

***PERÍODO***
DIA ..... 01
SEMANA..... 02
QUINCENA ..... 03
MES ..... 04
AÑO ..... 05

10. SI OTROS MIEMBROS DE LA FAMILIA TIENEN INGRESOS ¿A CUANTO ASCIENDE EL TOTAL DEL INGRESO FAMILIAR?

MONTO $ |___|___|___|___| PERÍODO |___|___|

***PERÍODO***
DIA ..... 01
SEMANA..... 02
QUINCENA ..... 03
MES ..... 04
AÑO ..... 05

11. ¿EN EL HOGAR HAY ALGÚN BENEFICIARIO DE: (LEA TODAS LAS OPCIONES Y MARQUE EN CUALES)

( ) Despensas del INI
( ) Despensas del DIF
( ) LICONSA
( ) Programa de Empleo Temporal
( ) Alguna Empresa Social

SEDESOL
( ) Micro regiones
( ) Desarrollo de los pueblos y Comunidades Indígenas
( ) Opciones productivas
( ) Habitat
( ) Incentivos Estatales

( ) Atención a jornaleros Agrícolas
( ) Jóvenes por México
( ) Iniciativa Ciudadana 3 X 1
( ) Coinversion Estatal
( ) FONART
( ) INAPAM

12 ¿TIENE EL JEFE(A) DEL HOGAR O ALGUNO DE SUS DEPENDIENTES ECONÓMICOS ACCESO A SERVICIOS DE SALUD?
SI.....01 ⟶ INDIQUE ¿CUÁL(ES)? IMSS _____ SSA _____ OTRO _____
NO.....02 ISSSTE _____ INST. ESTATAL _____ _____

13 ¿ALGUN MIEMBRO DE LA FAMILIA SUFRE DISCAPACIDAD?
SI .....01 ⟶ ESPECIFICAR QUE TIPO _____
EN CASO DE NO SER EL JEFE DEL HOGAR
NO.....02 ESPECIFIQUE EL PARENTESCO _____

IV CARACTERÍSTICAS Y EQUIPAMIENTO DE LA VIVIENDA ACTUAL

14. ¿LA VIVIENDA QUE ACTUALMENTE HABITA ES PROPIEDAD DEL JEFE(A) DEL HOGAR, SU CÓNYUGE O ALGUNO DE SUS DEPENDIENTES ECONÓMICOS?
SI.....01 NO.....02

15. ¿DE QUE TIPO DE MATERIAL ES LA MAYOR PARTE DEL PISO DE ESTA VIVIENDA?
Tierra..... 01
Cemento o firme..... 02
Mosaico, madero u otro recubrimiento..... 03

16. ¿DE QUE TIPO DE MATERIAL ES LA MAYOR PARTE DEL TECHO?
Material de desecho.....01
Lamina de carton..... 02
Lamina de asbesto o metalica..... 03
Palma, tejamanil o madera..... 04
Teja..... 05
Losa de concreto, tabique, ladrillo o terrado con vigueria....06

17. ¿ DE QUE TIPO DE MATERIAL ES LA MAYOR PARTE DE LAS PAREDES O MUROS EXTERIORES DE ESTA VIVIENDA?
Material de desecho..... 01
Lamina de carton.....02
Lamina de asbesto o metalica..... 03
Carrizo, bambu o palma..... 04
Embarro o bajaraque..... 05
Madera..... 06
Adobe..... 07
Tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento o Concreto..... 08

18. ¿SIN CONTAR EL BAÑO, LA COCINA Y LOS PASILLOS ¿CUÁNTOS CUARTOS TIENE EN TOTAL ESTA VIVIENDA? |___|___|

19 ¿LA VIVIENDA CUENTA CON: (LEA TODAS LAS OPCIONES Y MARQUE EN CADA UNA)
Agua entubada al terreno ..... Si No
Agua entubada al interior de la vivienda .....Si No
Baño o letrina para uso exclusivo de los miembros del hogar ...Si No
Agua corriente en el baño o letrina .....Si No
Luz electrica .....Si No

20 ¿CUENTA EL JEFE (A) DEL HOGAR, SU CÓNYUGE, O ALGUNO DE SUS DEPENDIENTES ECONÓMICOS CON AUTOMÓVIL O CAMIONETA? SI..... 01 NO..... 02

V. APOYO SOLICITADO

21. ¿QUE TIPO DE AMPLIACION O MEJORAMIENTO REQUIERE?

AMPLIACION (Marque cuales)
( ) Recamara
( ) Baño
( ) Cocina

MEJORAMIENTO (Marque cuales)
( ) Piso Firme
( ) Techo
( ) Instalaciones
( ) Mejoramientos Diversos

22. ¿QUÉ VIVIENDA SOLICITA? (Marque solo una)

ADQUISICION? ( ) Basica ( ) Intermedia ( ) Meta

EDIFICACION? ( ) Gobierno Local ( ) Propiedad del Beneficiario

CONVENIO ESPECIAL? ( ) Infonavit ( ) Fovissste ( ) SHF

# Anexo 23

**ACTA DE ENTREGA FISICA**

**INMOBILIARIA ESTATAL DE TIJUANA TECATE**
**PROGRAMA DE AHORRO Y SUBSIDIOS PARA LA VIVIENDA PROGRESICA**

**FOLIO No. 103**

EN LA CIUDAD DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA, A LOS _____ DIAS DEL MES DE_____ DEL AÑO 2003, Y EN VIRTUD DE HABER CUMPLIDO CON LOS REQUISITOS NECESARIOS PARA LA ACREDITACION DE UN PAQUETE DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA, SE PRESENTARON EN EL LOTE No.**-080** DE LA MANZANA **025** DEL FRACCIONAMIENTO **MANUEL GTZ. NAJERA** DE ESTA CIUDAD DE TIJUANA, POR UNA PARTE LA **C. DIONISIO LOPEZ. MONICA,** Y POR OTRA EL REPRESENTANTE DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, MEDIANTE LA INSTANCIA EJECUTORA**: INMOBILIARIA ESTATAL DE TIJUANA TECATE,** A FIN DE REALIZAR LA CORRESPONDIENTE ENTREGA FÍSICA:

**EL BIEN OBJETO DE LA PRESENTE ENTREGA FÍSICA REUNE LAS SIGUIENTES CARACTERÍSTICAS**:

- CUARTO ADICIONAL CON UNA SUPERFICIE DE 9.00 M².
- MUROS A BASE DE PANELES DE CONCRETO ALIGERADO Y CASTILLOS DE CONCRETO.
- RECUBRIMIENTO EN MUROS INTERIORES: FINO DE MEZCLA
- FIRME DE CONCRETO ARMADO CON MALLA 6-6/10-10.
- LOSA DE CONCRETO A BASE DE VIGUETA Y BOVEDILLA
- RECUBRIMIENTO EN PLAFON: YESO PULIDO
- 1 PUERTA DE TAMBOR , INCLUYE MARCO DE MADERA Y CHAPA
- 1 VENTANA DE ALUMINIO ANODIZADO.
- INSTALACIÓN ELECTRICA, CABLEADO DE COBRE EN DUCTOS CONDUIT.
- SELLO DE LOSA A BASE DE PRIMARIO ASFALTICO EN FRIO.

**SIENDO RESPONSABILIDAD DE EL PROPIETARIO LOS SIGUIENTES CONCEPTOS:**

- IMPERMEABILIZACIÓN DE LOSA.
- SELLADO Y PINTURA DE MUROS EXTERIORES.
- PINTURA EN INTERIORES.
- SELLADO Y BARNIZADO DE ELEMENTOS DE MADERA.
- REALIZACION DE OBRAS EXTERIORES DE PROTECCIÓN Y ACCESO.

ENTREGO POR INETT

_____

RECIBIO DE CONFORMIDAD

_____

**MONICA DIONISIO LOPEZ**

OBSERVACIONES:_____

**LA PRESENTE ACTA DE ENTREGA FÍSICA ES PERSONAL E INTRANSFERIBLE, Y DESLINDA DE RESPONSABILIDAD SOBRE EL INMUEBLE A LA INETT A PARTIR DE LA FECHA QUE SE INDICA, ESTO AUN EN EL CASO QUE NO SE PRESENTE EL BENEFICIADO**

## *Anexo 24*
## *PROCESO DE ARMARDO DE LOS CUARTOS Y «PIE DE CASA»*

# *Bibliografía*

Aguilera, Jesús (2001) «Seminario sobre tipología de la vivienda en México», Fundación ICA y Centro de Investigación Documental de la Casa.

Alamilla, Marina (2003) «El programa Vivah: la evaluación de un subsidio focalizado en el ámbito de la vivienda»**,** Centro de Investigación y Docencia Económica, México, D.F.

Aldrete-Hass, José (1991). ***La reconstrucción del Estado Mexicano. Políticas de vivienda, 1917-1988***, Alianza Editorial.

Alegría, Tito y Ordóñez, Gerardo (2002) ***Regularización de la tenencia de la tierra y consolidación urbana en Tijuana, B.C.*** El COLEF.

Alvarado, Luis (1989) «La lucha por la tierra urbana y la sobrevivencia de los pobres en la ciudad Latinoamericana»**.** en Martha Schteingart (Coord.), ***Las ciudades latinoamericanas en la crisis***, Editorial Trillas, México, 1989.

Analistas Financieros Internacionales (AFI) (2003) ***«Estimación de la demanda de vivienda en España»*** (2003-2008). Madrid, España.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID,1999). «Guía operativa para vivienda: Política de Desarrollo Urbano y Vivienda», Washington, D.C. Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Programas Sociales.

Bázant, Jan (1985). ***Autoconstrucción de vivienda popular***, Instituto de Integración Urbana y Acción Social (AURIS), Editorial Trillas.

Cámara Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI, 2002). «Vivienda: Prioridad de gobierno», Gobierno de la República, Secretaría de Desarrollo Social, México.

Cámara Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI, 2004). «Informe de la V Sesión del Consejo Nacional de Vivienda», México.

Casa y Ciudad A.C. (1999). «El derecho a una vivienda Adecuada», Centro de Asesoría, Capacitación e Investigación Urbana, ***Ciudades No. 44***, Octubre-Diciembre de 1999, RNIU, Puebla México.

Catalán, Rafael (1994). ***Las nuevas políticas de vivienda. Una visión de la modernidad de México***, Fondo de Cultura Económica.

Comisión Nacional de Salarios (2004). «Salario Mínimo Vigente en México».

CONAFOVI (2004). «Sistema de Estadísticas Históricas de la Vivienda en México», Gobierno de la República, México, D.F.

Consejo Nacional de Población (1999). ***La situación demográfica de México***, 1999. México.

Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas (COPLAMAR, 1983). ***Necesidades esenciales en México: Situación actual y perspectivas al año 2000***, Vivienda, XIX Siglo Veintiuno Editores.

Dávila (2001) «Vivienda de Interés Social en el Estado de México», en Hernández y Carmona, México, Editorial CODESC.

Diario Oficial de la Federación (2003) «Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva «Tu Casa», para el ejercicio fiscal 200.», 27 de Febrero. SEDESOL.

Diario Oficial de la Federación (2003) «Reglas de operación de otorgamiento de subsidios en los créditos para la adquisición de vivienda que otorga la Sociedad Hipotecaria Federal». Modificación publicada en el DOF el 8 de diciembre del 2003. México, DF.

Duhau, Emilio (1997). «Pobreza, ciudadanía y política social en América Latina», Ciudades 36, octubre-diciembre de 1997, RNIU, Puebla, México.

Duhau, Emilio (2001). «Vivienda popular y desarrollo urbano: el caso de la zona de la ciudad de México». En ***Planeación y Gestión Urbana y Metropolitana en México: una revisión a la luz de la globalización.*** Roberto García Ortega (comp). Tijuana, B.C. El Colegio de la Frontera Norte y el Colegio Mexiquense.

Enríquez, Rocío (2003) «El rostro actual de la pobreza urbana en México» ***Comercio exterior***, vol. 53, núm. 6, junio de 2003.

Fondo de Operación y Descuento Bancario de la Vivienda (2004) «Programa Financiero de Vivienda del FOVI». México.

Fondo Nacional de Habitaciones Populares (2003) «Fundamentos y marcos de operación del FONHAPO», México, D.F.

Fonhapo (2004) «Descripción del programa de ahorro y subsidios para la vivienda progresiva», Secretaría de Desarrollo Social, México, D.F.

Fonhapo (2004) «Informe de avances del programa de ahorro, subsidio y crédito para la vivienda progresiva Tu casa». Cumplimiento de objetivos y metas. México, D.F.

Fonhapo (2004) «Lineamientos para la operación del Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la

Fonhapo (2004) «Programas del Fondo Nacional de Habitaciones Populares: Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva TU CASA», México, D.F.

FOVI (2004) «Programa Financiero de vivienda del FOVI» (Documento de Internet http://www.fovi.gob.mx/FOVI.html.

Fuentes, Cesar y Peña, Sergio (2003). «La política de vivienda en la Frontera Norte de México», en Ordóñez, Gerardo y Marcos Reyes, ***Los retos de la política social en la frontera norte de México***, COLEF/INDESOL.

Garza, Gustavo y Schteingart Martha (1978). ***La acción habitacional del Estado en México***, El Colegio de México.

Gobierno de la República (2002). «Segundo Informe de Ejecución, Desarrollo Humano y Social: Vivienda». México, D.F.

Guillén Tonatiuh (1990). «Servicios públicos y marginalidad social en la Frontera Norte», ***Frontera Norte, Vol, 2, núm 4***, Colegio de la Frontera Norte.

Gurría, Francisco (2001). «Financiamiento de la Vivienda en México» Seminario coordinado por Luna, Fernando y Topelson, Sara, Cuadernos FICA, México 2001.

Gutiérrez, Alfredo (2001). «Financiamiento de la Vivienda en México» Seminario coordinado por Luna, Fernando y Topelson, Sara, Cuadernos FICA, México 2001.

H. Ayuntamiento de Tijuana (2003). ***Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tijuana 2002-2025***, Baja California, México.

Imas, Victor y García, Beatriz (1999) «Desregulación y política de vivienda en México». ***Ciudades 36***, octubre-diciembre, RNIU, Puebla, México.

Infonavit (2000) «Programa de Labores y Financiamientos 2000: Diagnóstico Institucional». Capítulo 2. (Documento de Internet)

Infonavit (2002) «Infonavit celebra en Tijuana su Trigésimo Aniversario». Comunicado de prensa 016. Tijuana, Baja California, 25 de Febrero de 2002.

Infonavit (2002) «Promoción de vivienda económica» (Documento de Internet) http://www.infonavit.gob.mx/inf_general/noticias/convenios/programa_de_vivienda_economica.html

Infonavit (2003) «Infonavit da estímulos adicionales para la construcción y venta de vivienda económica». Comunicado de prensa 004. Miércoles, 12 de marzo del 2003.

Infonavit (2004) «Programa de Promoción de vivienda económica». (Documento de Internet) http://www.infonavit.gob.mx/inf_general/noticias/convenios/pag_fomento_a_la_vivienda.html

Inmobiliaria Estatal Tijuana-Tecate (INETT) «Cédulas de Información Socioeconómica de los beneficiarios del programa Tu Casa 2002-2003», Tijuana, 2004.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (1990). ***Baja California: Censo General de Población y Vivienda 1990.*** México.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (1995). ***Baja California: Conteo de Población y Vivienda 1995.*** México.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (2003). ***Baja California: Perfil sociodemográfico.*** XII Censo General de Población y Vivienda 2000. México.

Morínigo, Nicolás y Luis Boh (1996) «La vivienda digna como problema social». Informe sobre los derechos humanos en Paraguay.

Ordóñez, Gerardo (2002). ***La política social y el combate a la pobreza en México***, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México.

Ordóñez, Gerardo y Guadalupe Ortega (2003). «Programas de Combate a la Pobreza», en Ordóñez, Gerardo y Marcos Reyes, ***Los retos de la política social en la frontera norte de México***, COLEF/INDESOL.

Partida, Virgilio (1999). «Proyecciones de la población económicamente activa de la matrícula educativa de los hogares y las viviendas y de la población por tamaño de la localidad» CONAPO.

Poder Ejecutivo Federal (1996). Programa de Vivienda 1995-2000, Dirección General de Política y Fomento a la Vivienda, Secretaría de Desarrollo Social, México.

Poder Ejecutivo Federal (2000). Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución 1999. México, D.F.

Poder Ejecutivo Federal, (2001). Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, Gobierno de la República, México, D.F.

Puebla, Claudia (1999). «Del estado interventor al estado facilitador». ***Ciudades 44***, octubre-diciembre, RNUI, Puebla, México.

Puebla, Claudia (2002). ***Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras***. Cambios en la política de vivienda de México, El Colegio de México.

Ruiz Massieu, José Francisco (1994) «V. VIVIENDA. Las nuevas políticas de vivienda» en Arturo Warman (compilador), ***La política social en México, 1989-1994***. Fondo de Cultura Económica.

Schteingart, Martha (1984). «El sector inmobiliario y la vivienda en la crisis». En el ***Desarrollo Urbano en México***. Programa universitario Justo Sierra, UNAM, México D.F.

Schteingart, Martha (1988). «Diez años de programas y políticas de vivienda en México». En Gustavo Garza (compilador), ***Una década de Planeación Urbano-Regional en México 1978-1988***; manuscrito, El Colegio de México.

Schteingart, Martha (1989). «La investigación sobre vivienda en México (1950-1987)». En Ciudades, No. 3; RNIU.

Schteingart, Martha y Graizbord, Boris (1998) ***Vivienda y vida urbana en la ciudad de México. La acción del Infonavit***, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. El Colegio de México.

Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHyOP, 1980). Glosario de Términos sobre Asentamientos Humanos, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.

Secretaría de Desarrollo Social (2001). «Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006: Resumen Ejecutivo», Gobierno de la República, México, D.F.

SEDESOL (2003) «Medición del Desarrollo: México 2000-2002», México.

Serna, Pablo (2004). «La política de vivienda en México». Dirección electrónica: htttp://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont13/masalla3.htm

Villavicencio y Hernández (2001.) «Vivienda social y sectores de bajos ingresos en la ciudad de México: un encuentro imposible», México, DF.

Villavicencio, Judith (2000). «La política habitacional en México ¿Una política con contenido social?» en Rolando Cordera y Alicia Zicardi (coordinadores) ***Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión México***, UNAM-Porrúa.

Villavicencio, Judith y Durán Ana María (2003). «Treinta años de vivienda social en la ciudad de México: Nuevas necesidades y demandas», Universidad Autónoma Metropolitana. ***Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales***, Universidad de Barcelona, Vol. VII, núm 146(028), 1 de agosto de 2003.

Villavicencio, Judith, (1997). «Vivienda para los más pobres: ¿el olvido?» Ciudades 36, octubre-diciembre de 1997, RNIU, Puebla, México.