

POBREZA Y VIVIENDA: IMPACTO SOCIAL DEL PROGRAMA *Tu Casa* EN TIJUANA, BAJA CALIFORNIA, 2002-2003

ANA ELIZABETH JARDÓN HERNÁNDEZ¹

Resumen

El presente estudio cuestiona los resultados alcanzados con la puesta en marcha del programa *Tu Casa* en la ciudad de Tijuana, Baja California, dejando en claro el impacto limitado en cuanto a su cobertura respecto al conjunto de hogares que requieren estímulos económicos para mejorar su condición habitacional; pero rescatando la viabilidad de las políticas que promueven la modalidad progresiva de vivienda, haciendo especial énfasis sobre la factibilidad de la vivienda progresiva como posible alternativa para mejorar la situación habitacional de los hogares en pobreza.

Palabras clave: pobreza, vivienda, evaluación de impactos.

The present study questions the results reached with the beginning of the Tu Casa program in the city of Tijuana, Baja California, leaving in clear the impact limited as far as its cover with respect to the set of homes that require economic stimuli to improve their habitational condition, but rescuing the viability of policies that promote the progressive modality of house, doing special emphasis on the feasibility of the house progressive like possible alternatives to improve the habitational situation of the homes in poverty.

Key words: poverty, house, evaluation of impacts

¹ El Colegio de la Frontera Norte, ajardon@dns.colef.mx

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 las 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; en donde 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 logrado disminuir el rezago habitacional, la creación de asentamientos irregulares y la construcción improvisada.

Por 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 vulnerables y desprotegidos por los organismos financieros en México.

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.

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.

Bajo el entendido de que hoy en día el programa *Tu Casa*² es una de las alternativas orientadas a los sectores sociales más pobres, el propósito de este trabajo es analizar los resultados de la implementación del programa en Tijuana, con objeto de identificar la factibilidad de las políticas que promueven la vivienda progresiva y mejorada como alternativa para atender el problema habitacional de los sectores sociales más pobres.

Por lo tanto, este trabajo se compone de tres apartados que comprenden:

- Un breve recuento histórico sobre las principales iniciativas que han marcado la acción habitacional del Estado en México.
- La caracterización de los hogares en pobreza y la acción habitacional del gobierno local en materia de vivienda.
- Un análisis de los principales resultados que han derivado de la implementación del programa *Tu Casa* en la ciudad, durante los dos primeros años de gestión. Esto a partir de la información obtenida en trabajo de campo.

1. La política habitacional en México

Las investigaciones sobre la política de vivienda en México³ han tratado de distinguir los grandes momentos que han marcado la acción habitacional del Estado mexicano; para ello, presentan 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.

En México, no es sino hasta la década de los cincuenta cuando el Estado asume una postura intervencionista, en tanto que, el explosivo crecimiento

2 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).

3 La descripción de éste apartado es un análisis sobre lo que han escrito autores como Catalán (1994), Schteingart (1984, 1988, 1989, 1998) y Puebla (2002).

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 esta postura se crea el Instituto Nacional de Vivienda (INV), el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda (INDECO) y una década después el Fondo de Operación y Descuento Bancario (FOVI).

Siguiendo esta postura, la intervención pública se fortaleció considerablemente con la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de Vivienda para los Trabajadores al servicio del Estado (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, en donde, 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 impactó significativamente en los ritmos de producción, hizo insostenibles los programas de vivienda terminada. De manera que, las repercusiones negativas en el sector de la vivienda 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 estaba acompañada de una reducida demanda potencial. Por tanto, para apoyar a la población económicamente menos solvente, la acción habitacional del Estado se orientó 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 menores 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 Programa Especial de Crédito y Subsidio a la Vivienda (PROSAVI) del FOVI para apoyar con un complemento del enganche a 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 crearles la 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, es importante tomar conciencia sobre la formulación de programas con base en los antecedentes del problema habitacional y, los resultados de las iniciativas desarrolladas 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.

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. 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, el fortalecimiento de la banca como instituciones hipotecarias y, la promoción de los programas de vivienda progresiva y lotes con servicios.

En suma, los resultados de la modernización en la política habitacional a 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).

2. Caracterización de los hogares en pobreza en la ciudad de Tijuana

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:

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).

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 esta categoría es de 24.7 pesos diarios del 2000".

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, encontrando que de los 295,729 hogares que habitan en la ciudad de Tijuana, 102,173 presentan condiciones de pobreza (34.54%) y 193,600 son hogares no pobres (65.45%).

Por tipo de pobreza se tiene que 50.19% de los hogares pertenecen al umbral de desarrollo de patrimonio, 38.34% al umbral de pobreza alimentaria y 11.45% al umbral de desarrollo de capacidades.⁴

En suma, el 34.54% de hogares pobres en Tijuana representa el conjunto poblacional sobre el que debieran focalizarse los programas de asistencia social, primordialmente cuando la tipificación por tipo de pobreza considera a

4 Los porcentajes de hogares por tipo de pobreza se obtuvieron con 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 de 0 a 29 pesos diarios por persona, umbral de desarrollo de capacidades de 20.91 a 24.7 y, umbral de desarrollo de patrimonio de 24.71 a 41.8.

los hogares cuyo ingreso no alcanza a cubrir las necesidades de alimentación, salud educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público.

La categorización por tipo de pobreza muestra un porcentaje importante de hogares sin el ingreso suficiente 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. Razón por la cual es importante analizar la problemática habitacional de los hogares en pobreza de Tijuana.

Un breve contexto para abordar dicha problemática demuestra que pese a que gran parte de los hogares en pobreza (81.6%) habitan en una vivienda independiente, la situación habitacional deriva 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.

En cuanto a los criterios de INEGI para establecer la habitabilidad de una vivienda según los materiales de construcción, encontramos que la proporción de viviendas construidas con material de desecho no es significativa respecto al total de hogares en pobreza, en tanto que el mayor agravante lo representan los pisos de las viviendas, al concentrar 8% de éstas.

En general, los porcentajes muestran que la problemática habitacional comprende una proporción mínima de los hogares en pobreza, no obstante, 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, ni debe ser considerado un material de construcción aceptable.

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 31.0%, por viviendas construidas con materiales endebles constituye 13.0%, 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.

Para atender y responder a dicha problemática, la política habitacional en Tijuana está apoyada en la implementación de los programas públicos de crédito para la vivienda, esto es los que provienen del INFONAVIT, FOVI, FON-

HAPO, FOVISSSTE e ISSSTECALI. Brevemente se menciona que el INFONAVIT es considerado el organismo financiero más importante en Tijuana.

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, a través del 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 (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.

Respecto a la participación de estos organismos financieros, tenemos que la instrumentación de la política de vivienda para apoyar a los hogares en pobreza en Tijuana, resulta ser poco representativa respecto al cada vez más intenso problema habitacional.

De acuerdo al Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tijuana (PDUUCT) 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 5,051 viviendas, 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.

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.

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 es mínimo, para ejemplificar esta situación es suficiente con mencionar que el programa "Prosavi" no otorgó financiamiento durante los años 2001 y 2002.

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.

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 de las principales instituciones financieras que apoyan la adquisición, mejoramiento o ampliación de las viviendas de los hogares en pobreza en Tijuana, en los dos primeros años de gestión del Programa.

3. La evaluación del programa *Tu Casa* en Tijuana 2002-2003

El análisis de la evaluación del programa *Tu Casa* se realizará conforme a las tres grandes etapas que considera el ejercicio. Primero, se realiza el análisis de la conceptualización del problema habitacional desde la perspectiva del programa, segundo, se evalúan algunos aspectos relacionados con la implementación para establecer las desviaciones en la selección de los beneficiarios, y tercero, se realiza una evaluación del impacto o resultados del programa, con el propósito de cuantificar los cambios en la condición habitacional de los beneficiarios.

Evaluación de la conceptualización del problema habitacional

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).

Al respecto, 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 desa-

rollo urbano incidir en el crecimiento organizado de las ciudades evitando la ocupación irregular del suelo.

En la conceptualización del problema habitacional, es importante identificar como fortaleza el reconocer la escasez de oportunidades de los sectores sociales más pobres para obtener una vivienda; sin embargo, para asignarle prioridad a este tipo de iniciativas, además de canalizar mayores recursos a la promoción de la vivienda progresiva y mejorada, se necesita una adecuada coordinación entre niveles de gobierno.

En cuanto al compromiso que adquieren los estados y municipios interesados en implementar el programa, resulta importante la obligatoriedad de subsidiar en igual cantidad a la del gobierno federal a la población que resulte favorecida. Esto puesto que los beneficiarios se ven altamente asistidos, lo cual respecto al costo de ampliación de una habitación en la vivienda, representa un subsidio de 83.33%, y 45% del valor de la construcción de un "pie de casa" en terreno propiedad del gobierno. Por 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.

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" (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". Así, 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 *Tu Casa* obtiene factibilidad, dado que la población de bajos ingresos difícilmente puede realizar 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.

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.

En este sentido, el Programa ofrece dos alternativas de atención: en donde la modalidad mejoramiento habitacional de *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 barro; 73,685 por tener techos contruidos con materiales endebles y 8,066 por presentar pisos de tierra⁵. 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 contruidos con materiales ligeros o endebles.

Por su parte, la modalidad ampliación de la vivienda 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 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 identificados⁶.

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.

5 Para definir estos porcentajes se consideraron como materiales endebles los especificados por el INEGI. 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.

6 El rezago habitacional por hacinamiento se obtiene de la siguiente razón: total de personas en la vivienda/número de cuartos dormitorio.

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 de los hogares en pobreza, se calcula que los subsidios apoyaron al 0.26% de las 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 Tijuana⁷.

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

Evaluación de la implementación: las metas alcanzadas

Las acciones de *Tu Casa* dieron inicio con la puesta en marcha del subprograma “Crecemos Tu Casa” en el 2002. Actualmente la INETT⁸ en coordina-

7 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.

8 Inmobiliaria Estatal de Tijuana-Tecate.

ción 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.⁹

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.

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 de 29.46%. Por otro lado, si excluimos a los beneficiarios 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, en donde, para complementar el costo total de la obra el beneficiario debe aportar 3,000 pesos.

Por otra parte, 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 UBVI; o bien, lo que comúnmente se conoce como "pie de casa"¹⁰. 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 decir, el 45% de

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

10 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.

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.¹¹

La selección de los beneficiarios

Para valorar el seguimiento de las ROP del programa Tu Casa respecto de la selección de los beneficiarios es necesario analizar *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.¹²

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; considerando estas restricciones, únicamente se analizaron los 337 casos que resultan de omitir los subsidios cancelados y los 18 expedientes no disponibles en el archivo de la 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. No obstante, para efectos de éste análisis enfa-

11 Conversación con el Director de la Inmobiliaria Estatal Tijuana – Tecate.

12 La información para el análisis de este elemento se obtuvo de la aplicación de cuestionarios a los beneficiarios del Programa Tu Casa. Con el objetivo de realizar la evaluación de los resultados de «Tu Casa» se realizaron 58 cuestionarios a la población favorecida por las acciones de éste. 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. La cédula para beneficiarios del subprograma «Crecemos Tu Casa» se realizó a los jefes de hogar con subsidio para ampliación, 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.

tizaremos en el nivel de ingreso, dado que la condición importante a satisfacer para obtener el subsidio es, vivir en situación de pobreza patrimonial.¹³

Siguiendo la metodología para la categorización de los hogares en pobreza se clasificó según su nivel de ingreso a los beneficiarios del programa *Tu Casa* en pobreza alimentaria, pobreza de capacidades y pobreza de patrimonio.

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 5.1% en el 2002 y de 4.3% en el 2003. Incluyendo estos valores a los mencionados para el año 2002 obtenemos los siguientes resultados: 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.

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 pobreza¹⁴, 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 su asignación presupuestaria –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

13 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.

14 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 Cédulas 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.

ingreso familiar¹⁵, en virtud de que los solicitantes declararon ser los únicos miembros de la familia que reciben ingresos.

Ahora bien, con base en la información obtenida en trabajo de campo los resultados para esta variable indican que el 34.5% de los hogares cuentan con un ingreso per capita de 25.2 pesos diarios, 13.8% percibe 29.7 pesos diarios y 27.6% percibe 50.5 pesos diarios por persona. Mientras que el 24.1% se encuentran en los rangos de ingreso en los que no necesariamente son considerados hogares en pobreza.¹⁶

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. 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.

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*.

Evaluación de impacto: los cambios en la situación habitacional de los beneficiarios

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. Conforme a los resultados obtenidos en trabajo de campo, consideramos 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.

15 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.

16 Los valores de esta variable se actualizaron respecto del valor de la inflación, la cual de acuerdo al Banco de México fue de 4.0% en el 2004.

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, las características y calidad del cuarto construido, las impresiones de los beneficios que resultaron de ampliar la vivienda, entre otras.

Así también, a fin de identificar desde la perspectiva del beneficiario las razones respecto de las acciones pendientes y los subsidios cancelados, se aplicaron cuestionarios 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 en la construcción de una habitación; esto es, de una recámara con una superficie de 3 x 3m², 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 consideramos que el programa *Tu Casa* establece que la obra de ampliación estará sujeta a las necesidades de la familia, 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 un(a) beneficiario (a), 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"*.¹⁷

Con el objetivo de agrupar las impresiones de los beneficiarios respecto al impacto del subprograma "Crecemos Tu Casa", planteamos una serie de pre-

17 Trabajo de campo realizado en Mayo y Junio del 2004.

guntas referentes a los cambios en la situación de la vivienda y condiciones de vida. 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.

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%). 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.

En general, son pocas las impresiones negativas de los beneficiarios que consideran no haber mejorado la calidad de su vivienda. Entre otros factores, la insatisfacción responde al tipo de material, dado que son paneles de concreto premezclados hechos a base de unice¹⁸ y cemento; mismos que en época de lluvias permiten el traspaso de agua.

Es importante 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, el 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.

Sin importar las deficiencias que presentan los cuartos, un dato que resulta interesante, 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 su vivienda, el 100% dice estar satisfechos con los beneficios que obtuvieron del programa *Tu Casa*.

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

¹⁸ El unice^l o hielo seco se utiliza para contener el colado de los paneles de concreto premezclados.

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.

b) Acciones pendientes

Respecto a las acciones pendientes, tenemos que son múltiples los factores por los que no se ha realizado la construcción de 121 cuartos respecto a los 319 originalmente planteados, o bien, 215 sin incluir los 104 subsidios cancelados. Pero en general son factores internos –complejidad administrativa– y externos –terrenos no aptos o asentamientos 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, dado que aún cuando en promedio es significativo el tiempo que han esperado para materializar el beneficio que les fue otorgado, no han optado por cancelar o desentenderse de los pagos mensuales que deben realizar.

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, 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.

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 por el espacio necesario para el armado de los cuartos.

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.

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 su factibilidad 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 la duplicidad de gastos para la cancelación y sustitución de los subsidios aprobados por FONHAPO.

Por último, de acuerdo a 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.

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 cuestionarios¹⁹. Antes de iniciar el análisis, enfatizamos 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 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 160m² 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”.

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

Respecto a los cambios y/o beneficios en la situación habitacional de los beneficiarios que adquirieron una UBV con subsidio del gobierno federal, 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.

Ahora bien, como en su mayoría (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, 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.

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.

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 otra parte, con el objetivo de analizar la factibilidad de las 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 la siguiente pregunta: *¿Considera que la construcción progresiva de la vivienda es una buena alternativa para mejorar su situación habitacional?*.

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. Entonces, desde la perspectiva de los beneficiarios hemos encontrado que la vivienda progresiva y mejorada se ha configurado como la alternati-

va 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. Lo cual pone de manifiesto, que al menos en nuestro caso de estudio, la vivienda progresiva y mejorada ha demostrado ser la alternativa para mejorar la situación habitacional de los hogares en pobreza.

Por tanto se debe buscar 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.

Consideraciones finales

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, nos permiten corroborar la factibilidad de las 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.

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, no obstante, 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.

En cuanto a los beneficios del programa, 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, entre otros.

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 es conveniente 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.

Bibliografía

- 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.
- Catalán, Rafael , 1994: *Las nuevas políticas de vivienda. Una visión de la modernidad de México*, Fondo de Cultura Económica.
- 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 2000. ", 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.
- 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: "Programas del Fondo Nacional de Habitaciones Populares: Progra-

- ma de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva TU CASA”, México, D.F.
- Fondo de Operación y Descuento Bancario de la Vivienda, 2004: “Programa Financiero de Vivienda del FOVI “. México.
- 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.
- Guillén, Tonatiuh, 1990: “Servicios públicos y marginalidad social en la Frontera Norte “, *Frontera Norte*, Vol, 2, núm 4, Colegio de la Frontera Norte.
- H. Ayuntamiento de Tijuana , 2003: *Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tijuana 2002-2025*, Baja California, México.
- Morínigo, Nicolás y Luis Boh, 1996: “La vivienda digna como problema social “. Informe sobre los derechos humanos en Paraguay.
- 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.
- Puebla, Claudia, 2002: *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras*. Cambios en la política de vivienda de México, El Colegio de México.
- SEDESOL, 2003: “Medición del Desarrollo: México 2000-2002 “, México.
- Villavicencio, Judith, 1997: “Vivienda para los más pobres: ¿el olvido? “ Ciudades 36, octubre-diciembre de 1997, RNIU, Puebla, México.
- 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.