



México es uno de los países más bellos y con mayor diversidad del mundo: desde altas montañas, hasta hermosas playas, con modernos rascacielos e intrigantes pirámides precolombinas.

Sin embargo, a pesar de sus increíbles riquezas, México enfrenta el mismo problema que la mayoría de los países del mundo: Miles de mexicanos no tienen un lugar decente en donde vivir.

Este estudio se enfoca en la pobreza de la vivienda en dos áreas: San Cristóbal de las Casas, localizada en el estado de Chiapas, y Tijuana, que se encuentra en el estado de Baja California. La primera es sumamente tranquila, una típica ciudad rural. Está localizada en un valle, rodeado de montañas llenas de bosques y con pintorescos mercados llenos de textiles indígenas y frescos productos. La segunda es una metrópolis que se alarga por kilómetros y kilómetros hacia el polvoriento y caliente desierto. Está lleno de centros industriales y bordeado al norte por impacantes rejas y alambrados que separan a México de los Estados Unidos.

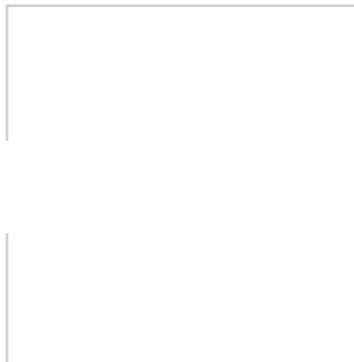
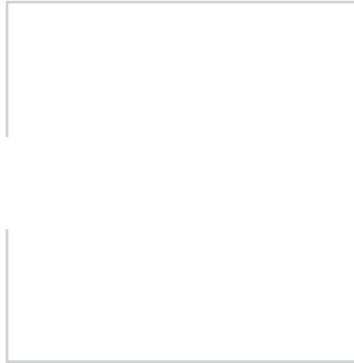
Son dos ciudades, en distintos extremos del país, y de cierta forma, en distintos extremos del espectro. Ambas enfrentan una importante falta de vivienda adecuada para sus ocupantes. Cuando se les pregunta a las familias en ambos lugares por qué viven bajo esas condiciones, lo que responden más a menudo es "Porque no hay de otra".

Porque no hay de otra – al igual que el video documental que lo acompaña: "En busca de un hogar", – son intentos por entender mejor la situación de una gran cantidad de familias.

Hábitat para la Humanidad ha estado trabajando en México por más de dos décadas. Hemos tenido el privilegio de ayudar a miles de familias mexicanas a construir nuevas casas y trabajar por un futuro estable. Les agradecemos por su interés en esta publicación y queremos invitarlos a que nos ayuden a crear nuevas opciones para aquellas familias que aún están buscando un lugar decente para llamarlo su hogar.

*Steve Little
Director de Comunicaciones
Hábitat para la Humanidad América Latina y el Caribe*

Introducción



Con el objetivo de identificar las principales causas, condiciones y efectos de la vivienda inadecuada en México y de proponer estrategias para tratar el problema, Hábitat para la Humanidad América Latina y el Caribe solicitó, en mayo del 2004, a la Oficina de Vivienda del Departamento de Arquitectura de la Universidad Iberoamericana realizar un estudio en San Cristóbal de las Casas, Chiapas y en Tijuana, Baja California.

La investigación se basó en el concepto de vivienda adecuada de la Organización de las Naciones Unidas, la cual la define como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en cualquier parte. Derecho que además de techo implica una ubicación adecuada de éste respecto de fuentes de empleo, servicios, equipamiento social y transporte; seguridad jurídica contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas; acceso a infraestructura para la salud, comodidad y nutrición; una vivienda que no violente los patrones culturales de sus ocupantes y proporcione seguridad, iluminación, ventilación y espacios para aislarse.

Con el fin de determinar las causas de la vivienda inadecuada, y centrar la investigación en las zonas de estudio, se plantearon las siguientes preguntas: ¿Es posible promover vivienda para la población de bajos ingresos en las condiciones actuales del mercado? ¿Contribuye la acción institucional en la oferta de vivienda para la población de escasos recursos? ¿Existen las condiciones necesarias para ofertar vivienda en las ciudades de estudio? Para responder las preguntas de investigación se realizó un sondeo en dos ciudades, que permitiera identificar la capacidad de respuesta de la población frente a la magnitud de la demanda; las condiciones de accesibilidad en términos de costo, capacidad de pago y mecanismos de financiamiento, tanto en vivienda como en suelo y servicios; así como las características de la oferta, las formas de gestión, operación, y la capacidad institucional.

Las ciudades seleccionadas, San Cristóbal de las Casas, en Chiapas, entidad del extremo sur de Méxi-

co, y Tijuana, Baja California, en la frontera norte del país, presentan semejanzas y diferencias profundas: la primera cuenta con 132,421 habitantes y la segunda tiene una población diez veces mayor (1'210,820), las dos son destinos preferentes de inmigrantes, aunque las tasas de crecimiento han empezado a disminuir después de haber llegado a ritmos de hasta un 6%. Ambas localizadas en pendientes: San Cristóbal, en un pequeño valle, rodeada por montañas boscosas, mientras que Tijuana ocupa tierras áridas con baja disponibilidad de agua.

Es importante aclarar que este trabajo es de carácter exploratorio por lo que no tendrá representatividad estadística. Se entrevistaron 42 personas

y gracias a una amplia oferta de suelo irregular sin servicios ni infraestructura, lejos del trabajo, de los equipamientos sociales y el transporte, en condiciones insalubres o de riesgo. Las cifras de campo documentan la magnitud del problema: falta de acceso al suelo y a una vivienda adecuada, y su previsible permanencia de no encontrarse una respuesta que regule el mercado inmobiliario e integre el suelo en la gestión institucional de la vivienda.

Se agradece la valiosa colaboración de cinco expertos: Noemí Stolarski, Alfredo Ramírez, Eduardo Ramírez, Alejandro Aguilera y Carlos Morales, quienes con una visión interdisciplinaria enriquecieron el trabajo, tanto en su planteamiento como en la



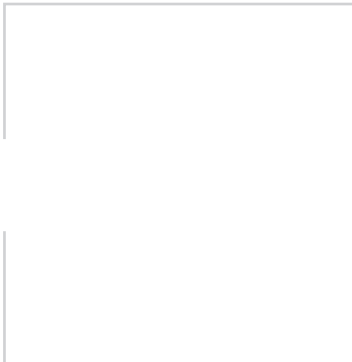
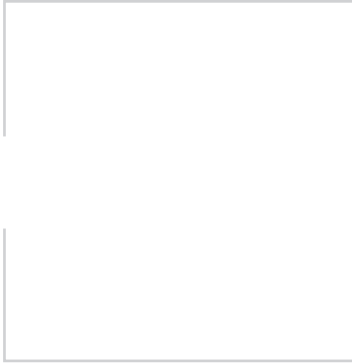
del sector público, académico y de la sociedad civil; pobladores de 10 desarrollos y beneficiarios de un conjunto habitacional de bajos ingresos en la única de las dos ciudades que tenía esta oferta. Cinco de los desarrollos están en San Cristóbal de las Casas y seis en Tijuana. De éstos, seis son asentamientos de origen irregular, cuatro son fraccionamientos de lotes y servicios promovidos por el sector público y privado, y uno es un conjunto habitacional.

Porque No Hay de Otra es la respuesta reiterada de los pobladores que mejor refleja cómo los habitantes de escasos recursos resuelven el acceso al suelo para construir su vivienda, con sus propios medios

interpretación de resultados, y a las personas que desinteresada y generosamente destinaron tiempo para la investigación.

1 Hábitat para la Humanidad es una ONG que trabaja desde 1987 en México, hasta el 2002 financió un poco más de 12 mil viviendas.

Antecedentes



La intervención del Estado Mexicano en vivienda se puede dividir en dos grandes etapas: en la primera, de 1940 a 1990, se reguló el proceso de producción y distribución de la vivienda. Ésta se ha distinguido por otorgar prioridad a las necesidades de vivienda en la atención de la problemática habitacional. En la década de los setenta, se constituyó el Sistema Nacional de Vivienda, conformado por tres grupos de instituciones que atendían diferentes segmentos del mercado: 1) los sectores de ingresos medios a través del FOVI, que opera con recursos fiscales y de empréstitos internacionales; 2) los trabajadores asalariados atendidos por el INFONAVIT, el FOVISSSTE y el FOVIM, que administran aportaciones patronales y de sus derechohabientes en fondos solidarios y 3) la población de bajos ingresos, primero por el INDECO y posteriormente por el FONHAPO, este último dio prioridad a los no asalariados. Ambos organismos operan con recursos fiscales y el segundo, en una época, administró recursos del Banco Mundial. El INDECO desconcentró su operación a través de delegaciones estatales, con las que se crean los cimientos de los ahora Organismos Estatales de Vivienda (OREVIS), el FONHAPO también los reconoció como intermediarios para sus inversiones. Por su parte, los organismos que atienden a los asalariados contribuyeron, en mayor medida, al financiamiento del sector vivienda. En el 2002, el INFONAVIT y el FOVISSSTE aportaron el 71% de la inversión total.

En la segunda etapa, y de acuerdo con las orientaciones de los organismos internacionales, a partir de la década de los 90 se impulsó, en México, una política de vivienda con un enfoque favorable, el cual propició una mayor participación de los agentes privados para intervenir los préstamos, organizar el proceso y construir la vivienda. Los organismos nacionales transformaron sus marcos reglamentarios y el diseño institucional en función de las necesidades del libre mercado reglado por la oferta y la demanda, y otorgaron crédito hipotecario a su población objetivo para que adquiriera en el mercado la vivienda que produce el sector privado. Paralelamente, al

desmantelarse el soporte institucional, se ofrecieron soluciones habitacionales a la población en pobreza y se reconoció a otros agentes sociales e institucionales para la producción habitacional.

En materia de suelo, posterior a la revolución mexicana, el reparto agrario pretendió proteger a la propiedad ejidal y comunal de la avidez latifundista, y se consideró ilegal la venta de tierras ejidales y comunales, pero, con la concentración urbana asociada a la industrialización, una parte importante de la población campesina llegó a las ciudades. Las parcelas ejidales se rentaron y en las periferias urbanas proliferó la venta ilegal de lotes, principalmente a los campesinos inmigrantes, sin que el gobierno previera espacios y, menos aún, vivienda para alojarlos. Al vender se perdía la propiedad pero se lograban ingresos sustancialmente mayores que los generados por la renta para fines agrícolas o ganaderos.

El ejido es una forma de tenencia de la tierra muy particular en México. Después de la revolución Mexicana se otorgó a los campesinos el uso y disfrute de la tierra que trabajaban, esto significaba que no la podían vender, sólo beneficiarse de los productos que esta generaba, a menos que el gobierno la expropiará por causa de utilidad pública pagando la indemnización que la propia regulación establece. Sin embargo la Ley Agraria se modificó en 1992 y a partir de entonces los ejidatarios la pueden vender legalmente siempre y cuando cumplan con un procedimiento administrativo que está establecido para ello.

Al ser modificado el artículo número 27 de la constitución se abrió la posibilidad de incorporar los terrenos de origen ejidal al desarrollo urbano, pero los resultados fueron escasos: las expectativas de los ejidatarios se incrementaron al poder vender a otros espacios, como el de vivienda social, desarrollada por promotores formales que pueden pagar mejor que el auto productor. Esto provocó el incremento del precio de los terrenos periféricos a los que anteriormente acudían los auto productores, empujándolos a una periferia más lejana, lo que ocasionó que los

terrenos cercanos no logran saturarse pues la demanda de tierra para vivienda de interés social no consiguió ocuparlos del todo. Las expectativas de los ejidatarios se basaban en obtener un precio mayor, el que se incrementaba con la incorporación de usos más rentables (el comercio a gran escala en contraposición con la vivienda de interés social).

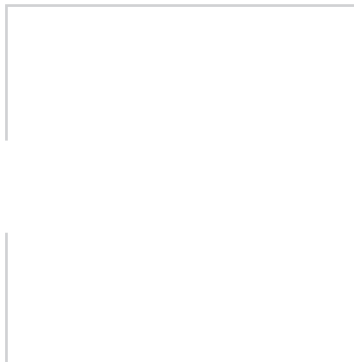
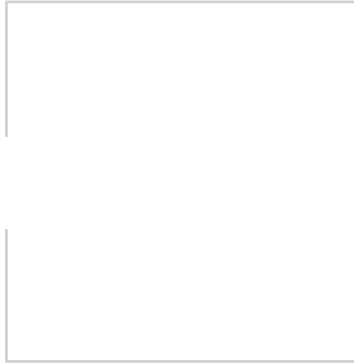
Los escasos instrumentos que existían antes de la reforma constitucional: disgregación de tierra ejidal con control gubernamental y expropiación a valor agrícola (ejidal y comunal) o a valor fiscal (para la privada) desaparecieron a principios de los años noventa sin ser sustituidos por un sistema de obligaciones a la propiedad que redujera la especulación con el suelo. Dentro de este marco, la gestión gubernamental se ha centrado en atender las necesidades derivadas de la irregularidad, y la titulación se transformó en un programa fundamental de las políticas sociales (González y Vargas, 2000, Pág. 61).

Por su parte, hasta principios de los años noventa, la federación promovió un intenso programa para constituir reservas territoriales canalizando recursos; posteriormente se traslada tal atribución a los estados y municipios, y la responsabilidad del desarrollo urbano recae en las administraciones locales. En la nueva distribución de funciones se espera que los estados proporcionen suelo para vivienda.

El Instituto de Vivienda del Estado de Chiapas (INVI) coordina el programa de vivienda y es responsable de regularizar los asentamientos ubicados en propiedad privada. En Tijuana existe una mayor especialización, cuatro dependencias atienden al sector de bajos ingresos. La Inmobiliaria del Gobierno del Estado (INETT) y la Promotora de Desarrollo Urbano de Tijuana S.A. (PRODUTSA) desarrollan fraccionamientos, venden terrenos y apoyan en la producción de vivienda; la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETTE) regulariza suelo de origen privado y el Fideicomiso Municipal para el Desarrollo Urbano de la Zona este de Tijuana (FIDUZET) administra los terrenos que devienen de una expropiación ejidal de gran magnitud.

En conclusión, actualmente está en boga una corriente de pensamiento vinculada con Hernando de Soto que pondera los efectos de los programas de regularización sobre la economía urbana en general: se supone que el título de propiedad permite a la gente de escasos recursos acceder al crédito e incorporar la creciente economía extralegal a la formal. En concordancia con esta tesis, la política de facilitación que impulsa el Banco Mundial recomienda promover el desarrollo al derecho de propiedad, creando un marco legal que establece sistemas de propiedad privada y la aplicación de programas de regularización.

1 El efecto del mercado en la oferta de suelo y vivienda en las ciudades



1.1 Predominio de habitantes en pobreza y consecuencias en vivienda

Como sucede en muchas regiones del país, en los casos de estudio predomina la población con bajos ingresos. En San Cristóbal, en el año 2000, la mayor parte de sus habitantes (63%) percibía ingresos hasta 2 veces el salario mínimo, en Tijuana sólo un 18%, de tal manera que, en la primera ciudad, el segmento que apenas puede tener condiciones de sobrevivencia es mayor que en la segunda. Se estima que las familias con estos ingresos difícilmente pueden acceder a los satisfactores esenciales de una vida digna.

Acumulando los ingresos hasta 5 vsm, el 85% de la población de San Cristóbal, que en 1990 era el 92%, ganaba ese salario en total, en Tijuana representaba el 69% del total de la población y en 1990 era el 80%. Se ha documentado que la oferta de vivienda se ubica, en mayor medida, en las localidades en donde existe una proporción superior de población económicamente activa (PEA), con ingresos superiores a los cinco salarios mínimos mensuales (Ordóñez y Ramírez, 2002), en razón de que ese segmento de la demanda puede acceder a la oferta institucional.

Considerando este parámetro, en Tijuana, una tercera parte de la población tiene aptitud de acceso, en cambio en San Cristóbal apenas un 15% tiene la posibilidad de mejorar su situación. Esto explica el notable incremento de la oferta de vivienda en Tijuana, ciudad que entre los años de 1999 y 2002 alcanzó una tasa de crecimiento media anual del 49%. Ideas eliminadas

El déficit³ al año 2000, producto de la diferencia entre el número de hogares y viviendas era mínimo en San Cristóbal, y en Tijuana se reportaban más viviendas que hogares. Con base en las estimaciones de la CONAFOVI⁴, se calcula que en el periodo 2001-2002 la oferta cubrió el 11% de la necesidad estimada para San Cristóbal y el 20% para Tijuana. Existe por lo tanto una baja cobertura institucional y la oferta difícilmente puede ser asequible para la población de menores ingresos.

En los últimos 15 años San Cristóbal se convirtió en un receptor importante de población. La migración indígena obedeció a una profunda división en sus comunidades de origen, que desemboca en expulsiones masivas de disidentes políticos y religiosos⁵, después del conflicto armado de 1994. Influyen también las oportunidades de empleo y mejores condiciones en equipamiento y servicios. En el año 2000, en San Cristóbal, la población nacida fuera de la ciudad sólo representaba el 4%, en contraste, la mitad de la población de Tijuana era inmigrante.

En San Cristóbal los inmigrantes indígenas se avecinan con grupos de sus comunidades de origen, siguen vinculados a ellas y lejos de perder su identidad la refuerzan conservando sus sistemas de administración y representación comunitaria. Satisfacen su necesidad de vivienda, principalmente, a través de dos modalidades habitacionales: cuarterías (casas de vecindad) en renta y asentamientos periféricos. En las cuarterías⁶ se vincula el trabajo con el lugar de residencia: las familias indígenas que venden en los alrededores de los mercados almacenan sus productos en la vivienda, por lo que se acentúa la precariedad y el hacinamiento. Por el contrario, los asentamientos periféricos les permiten resolver su necesidad habitacional y laboral en condiciones ambientales similares a las de sus zonas de origen, de manera que continúan explotando recursos forestales como medio fundamental de vida.

De esta forma, en Tijuana, la fuerte inmigración obedece a la búsqueda de mejores salarios. Esta población tiene la expectativa de cruzar la frontera y poder beneficiarse del diferencial del salario mínimo, de siete a ocho veces más en Estados Unidos.

Los inmigrantes en Tijuana llegan con la expectativa de cruzar la frontera, se alojan con familiares que los antecedieron y si esto no es posible invaden barrancos⁷ y precipicios, no tienen domicilio fijo; están en tránsito. En los últimos años, por las deportaciones masivas que impulsó el gobierno de EUA,

se incrementó la población flotante que se queda a residir (cerca del 30%, SIDUE).

Al año 2000, en ambas ciudades predominaba la casa independiente, en San Cristóbal un poco más (88%) que en Tijuana (70%). Se reportaba la misma proporción de vecindades (7%). La disponibilidad de departamentos en San Cristóbal era mínima (1%) mientras que en Tijuana alcanzaba una décima parte del stock habitacional. Si bien en San Cristóbal sería deseable favorecer la vivienda en departamento para usar de manera más racional el suelo, esta estrategia resultaría de difícil aceptación debido al patrón de ocupación prevaleciente.

El predominio de habitantes de bajos ingresos y de casas independientes en ambas localidades, confirma el patrón de poblamiento por medio del cual las familias resuelven su necesidad de vivienda. La mayor parte de los entrevistados, en ambos municipios, compró un lote baldío que en la minoría de los casos ya contaba con una vivienda (12%); ante sus escasos recursos, a estas familias les es más fácil adquirir un lote sin servicios. Se encuentra también que, casi una tercera parte (28%) de los predios son ocupados por dos, tres y hasta cuatro familias y en las invasiones viven más familias por lote que en los otros tipos de asentamiento, esto resulta tanto una estrategia de supervivencia como un medio para resolver la necesidad de habitación de algunos de sus miembros.

En muchos casos, familiares de los entrevistados habitan en otros lotes en la misma colonia, en mayor proporción en los asentamientos irregulares, más en San Cristóbal que en Tijuana. En un asentamiento en donde predomina población indígena se encontró que hasta cinco o seis hermanos de los entrevistados habitaban en lotes contiguos, lo que confirma el patrón de migración prevaleciente en este grupo de población y refleja la importancia de las redes de apoyo familiar. Esto revela, como sucede en algunas ofertas habitacionales, que impedir dichas redes sea

una limitante para una parte de la demanda, y a la vez, reduce la viabilidad.

En San Cristóbal, por la magnitud de familias en situación de pobreza se vive del autoconsumo, por lo que estos grupos prefieren tener un lote en cuyo traspatio puedan sembrar y tener animales (ocupan una superficie mínima para la vivienda).

Parece evidente, entonces, que se requiere incrementar la oferta regular de lotes, sin embargo, la acción del gobierno federal se dirige fundamentalmente a vivienda. Pero ese producto no puede satisfacer las necesidades de toda la demanda.

Generalmente, los pobladores de estas localidades adquieren el lote de un particular, en especial de un familiar. La mayoría afirman haber comprado su predio y sólo un 12% acepta haberlo invadido. Este dato desmiente la tan difundida creencia de que la mayor parte de la gente en asentamientos irregulares invade, no compra. En los casos de estudio se encontraron evidencias de lo contrario.

La construcción de la vivienda se realiza principalmente con el apoyo de la familia nuclear. Cuando se acude a préstamos (40%) lo hace en primer lugar con los parientes, después con los amigos (tandas o cundinas: mecanismos informales de ahorro, formados por un grupo de personas que se conocen, quienes se comprometen a ahorrar periódicamente una cantidad fija). Una proporción menor apoya la construcción de su vivienda por medio de prestamistas o apoyándose en cajas de ahorro (sociedad de ahorro y préstamo regulada por la Comisión Nacional Bancaria de Valores, es un mecanismo formal que opera como bancos). En San Cristóbal recurrieron, en mayor medida, a cajas de ahorro, en Tijuana los entrevistados reportaron apoyarse más en los sistemas de ahorro (tandas o cundinas), lo que refleja que en la primera ciudad habría mayor posibilidad de mejorar la vivienda con apoyo de mecanismos de microfinanciamiento.

Si bien estas familias satisfacen su necesidad

³ Al 2000 había en San Cristóbal 28,569 hogares en 27,248 viviendas; en Tijuana 269,965 hogares en 292,782 viviendas.

⁴ La Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) estimó las necesidades de vivienda para el periodo 2001–2010 con base en el rezago de viviendas existentes como la demanda por crecimiento demográfico y deterioro natural de las viviendas; consideró una necesidad promedio anual de nuevas viviendas de 3,088 en San Cristóbal de las Casas y de 36,238 en Tijuana.

⁵

⁶ Son crujías con cuartos a ambos lados, baño al fondo, block, segundo piso.

⁷ La Dirección de Administración Urbana de Municipio de Tijuana estima que aproximadamente 1.200 familias viven en zonas de riesgo.

de vivienda, habitan en condiciones extremas. Una tercera parte de los entrevistados vive en un cuarto; de éstos un tercio sigue en la misma situación después de 11 años. En San Cristóbal predominan las viviendas de un solo cuarto (38%), en Tijuana, por el contrario, se construyen viviendas con dos habitaciones (45%). En ambas ciudades el grupo familiar más frecuente es de 4 a 6 miembros, aunque en San Cristóbal se encontraron más núcleos grandes que en Tijuana, en rangos de 7 a 10 integrantes. Los datos demuestran que cada región tiene condiciones distintas, por lo que no es generalizable el tamaño del grupo familiar.

Se vive, entonces, en condiciones de gran hacinamiento⁸, los datos censales del 2000 arrojan que, en San Cristóbal, en la mitad de las viviendas se habitaba en esas condiciones y en Tijuana cerca del 40%. En esta investigación se confirmaron dichas proporciones: se encontró mayor hacinamiento en San Cristóbal que en Tijuana y se detectó más problemas en los asentamientos irregulares (27%) que en los fraccionamientos de la promoción privada (19%), los cuales se ofertaron hace aproximadamente cinco años. La antigüedad de los asentamientos irregulares puede explicar esta situación: es factible que los jefes de familia tengan mayor edad y que los núcleos se hayan desdoblado en familias extensas. Por su lado, en el conjunto habitacional también se halló un fuerte hacinamiento (40%). Era un resultado esperable en tanto que el pie de casa no rebasa los 30 metros (tipo de vivienda básica que cuenta con un cuarto de usos múltiples, un cuarto de baño y espacio para cocina) Se sabe que, de inicio, la dimensión de los espacios en este tipo de oferta no necesariamente mejora la calidad de vida de los adquirentes.

En ambas ciudades la gente construye su vivienda de madera; en Chiapas, con "costera" (desecho de madera) y en Tijuana, con madera de segunda. Los datos censales al 2000 reflejan que en San Cristóbal el 59% de las viviendas presentaba deficiente calidad, mientras que en Tijuana sólo el 8% del total pre-

sentó tal problema. Estas proporciones combinan diferentes condiciones deficitarias: piso de tierra y material de desecho en paredes y techo. A pesar del hacinamiento y la escasa condición de la vivienda, en San Cristóbal la oferta de mejoramiento de vivienda de los organismos nacionales, entre 2001 y 2002, cubrió el 0.7% y en Tijuana 6.3 % de la necesidad estimada por la CONAFOVI.

Independientemente de las difíciles condiciones detectadas, los entrevistados apreciaron que mejoró su situación en relación con el lugar donde vivían con anterioridad (70%), algunos estiman que están peor (22%) y el resto reportó estar igual (8%), más en San Cristóbal que en Tijuana. De las causas mencionadas se señalaron, en primer lugar: situaciones que tienen que ver con la vivienda y después las relacionadas con el hábitat, lo que demuestra que la vivienda no es sólo un techo, hay otras necesidades que tienen igual importancia.

En relación con la vivienda, predomina la idea de que su situación mejoró al contar con un patrimonio: no pierden lo invertido en rentas, viven sin temor de que el arrendador los saque, y sus hijos tienen más libertad; pueden mejorar la vivienda con la certidumbre de que es propia, y gozan de una casa más grande. No obstante, algunos opinaron que antes contaban con una mejor vivienda. En otros casos valoraron el no estar "arrimados", lo que significa que si bien se resuelve la necesidad de vivienda cuando varias familias habitan un predio, no necesariamente implica que estas quieran vivir en el mismo espacio (se constituye en una estrategia de supervivencia, pero lo deseable es tener un techo propio).

Con respecto al hábitat, los entrevistados respondieron de manera indistinta sobre la relación de los asentamientos con la ubicación de los servicios. Algunos consideran que su situación mejoró, otros dicen estar igual y el resto que se encuentran peor con los servicios actuales. También comentaron que la vivienda anterior estaba mejor ubicada con respecto al centro de la ciudad, en terreno plano y con servicios (como en las cuarterías) mientras que

algunos mejoraron su situación porque antes estaban en zonas de riesgo. Finalmente, en San Cristóbal, se destacó el aprecio por las oportunidades que ofrece la ciudad: empleo, acceso a servicios y medios de transporte

Se cuestionó a los entrevistados respecto de lo que les gustaba y no de su colonia. El ambiente social parece ser el aspecto más apreciado en ambas ciudades, principalmente la tranquilidad con la que viven, no obstante, en Tijuana se tuvo una respuesta más unánime (56%). Algunos habitantes de Tijuana mencionaron su insatisfacción por la delincuencia y venta de drogas (12%); mientras que en San Cristóbal no se mencionó esa situación.

En San Cristóbal es motivo de contrariedad las fuertes pendientes, sin embargo aprecian el tener buenas vistas de la ciudad. En Tijuana incomoda la carencia de pavimento; varios de los entrevistados mencionaron las dificultades para salir con lluvia y el frecuente y abundante polvo. En menor medida se percibe un ambiente degradado por falta de servicios de limpieza (recolección de basura, mantenimiento de parques y zonas verdes, aseo de vías)

En Tijuana, fue significativo que a casi una quinta parte de los entrevistados (18%) no le gusta nada de su colonia; consideran en ésta más aspectos negativos que positivos. En contraste, en San Cristóbal se encontraron valoraciones positivas y parecen estar conformes con lo que tienen. Esto refleja una diferencia de perfil sobre las expectativas que la población tiene en ambas ciudades. A Tijuana se fueron los arriesgados buscando mejorar y no encontraron la respuesta esperada.

A la pregunta de si cambiarían su lugar de residencia a una vivienda de la oferta pública, la mayoría respondió que no le gustaría (63%) y una tercera parte respondió positivamente. Varias fueron las razones que motivaron la negación, entre ellas: porque lo estiman inalcanzable para sus condiciones económicas, les gusta su ubicación actual, y porque aprecian el gran esfuerzo hecho para obtener su vivienda. Los que respondieron afirmativamente

consideran que mejorarían sus condiciones actuales (especialmente por la mayor disponibilidad de servicios), estiman el poder contar con mejores oportunidades de educación y empleo, vivir sin la incertidumbre de la irregularidad y no sufrir por las altas pendientes, principalmente en San Cristóbal, sin embargo es algo que estiman inalcanzable. Existe una percepción generalizada de que la oferta pública es para gente con un nivel de vida superior.

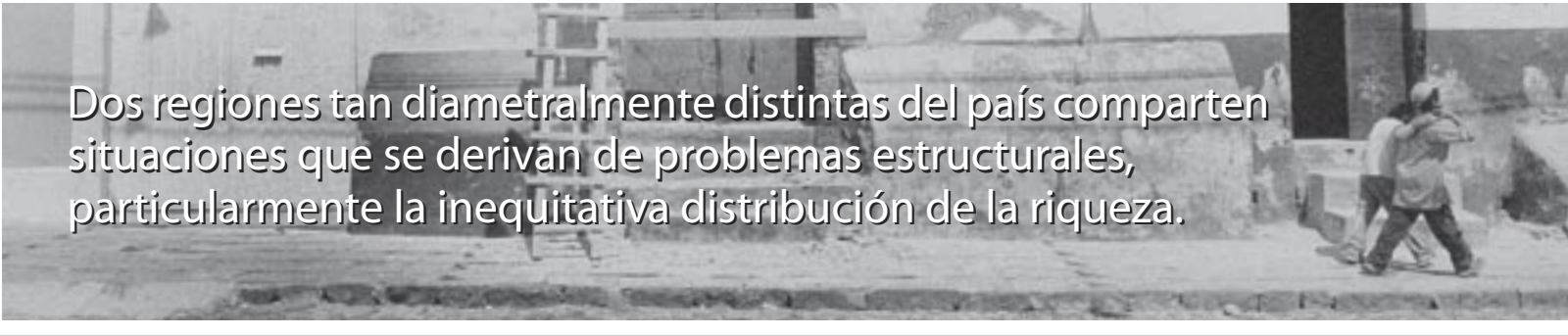
Contar con servicios fue la principal condición que los pobladores consideraron para evaluar la calidad del hábitat, sin embargo, la provisión de infraestructura no ha sido una acción paralela y concomitante al crecimiento urbano. La desarticulación entre el sector vivienda y las dependencias que atienden

formas de vida y expectativas totalmente distintas de una parte de la demanda. La oferta institucional atiende a un segmento de la demanda, pero esa respuesta no puede ser única para toda la población, se deben seguir esquemas que atiendan a la diversidad. Se requiere focalizar la oferta de vivienda para la población de bajos ingresos, desarrollar productos de suelo para San Cristóbal e incrementar la oferta en Tijuana, así como generar alternativas que respondan a las particularidades regionales.

En síntesis, resulta significativo que, a pesar de sus esfuerzos, a una parte de la población le desagrade su asentamiento; viven ahí porque no tienen otra alternativa, porque no hay de otra.

Ante tal panorama, se requiere abrir un abanico

que la mayor parte de la superficie apta para la urbanización del valle ya ha sido ocupada, la tasa de crecimiento de San Cristóbal (4.5%) reclama al menos 33 hectáreas por año⁹. Las autoridades reportan la ausencia de reservas¹⁰; no hay oferta regular de lotes para vivienda popular. La única posibilidad es ejidal y está en conflicto. Hace años que se ocupan las laderas de las montañas con pendientes que llegan a superar el 30%; en detrimento del bosque y sin que sea posible acceder a servicios, por el costo asociado a la dificultad técnica. Recientemente se han ocupado áreas expuestas a inundaciones (2% de pendiente), con frecuencia por debajo del nivel del drenaje (Paniagua, 2001). La falta de suelo apto para urbanización de costo regular ha hecho de este un bien



Dos regiones tan diametralmente distintas del país comparten situaciones que se derivan de problemas estructurales, particularmente la inequitativa distribución de la riqueza.

la infraestructura afecta a la población activa, la que resuelve por sí misma su necesidad de habitación. La ubicación de la vivienda es relevante y por lo tanto no puede dejarse al libre juego de los intereses inmobiliarios; es un ámbito de ineludible regulación gubernamental.

Como se observa en los datos, dos regiones tan distintas del país comparten situaciones que se derivan de problemas estructurales similares, particularmente la injusta distribución de la riqueza. Sin embargo, se detectaron múltiples diferencias que van desde patrones culturales y de poblamiento en redes familiares, el tamaño del grupo familiar, hasta

de opciones que garantice accesibilidad. Se deben implementar acciones concretas para que la población no vea la oferta regular como algo inalcanzable, mejorar sus condiciones de hábitat y ofrecerles condiciones de asequibilidad no sólo en términos económicos (satisfacer la necesidad de vivienda). El alcance debe ser mayor: al trabajo, a los servicios y a la ciudad.

1. 2. Crecimiento acelerado, suelo escaso y caro

Las ciudades crecen a ritmos elevados, por grupos de pobladores que demandan vivienda nueva, sumándose a las demandas ya existentes. Mientras

escaso; sujeto a presiones inmobiliarias en la periferia. El 70% de la ciudad es irregular, incluso el sector formal construye sin apego a la normatividad.

San Cristóbal tiene el suelo más caro del estado; cinco veces superior al de la capital (en Tuxtla cuesta \$35/m² en terrenos quebrados), su precio está entre \$120 y \$180/m² y se ha incrementado fuertemente por la construcción de la carretera Tuxtla-San Cristóbal que fortalecerá a esta ciudad como un lugar para vivienda de descanso. Con este precio, la PEA que percibe hasta 2 vsm podría comprar 14 m² invirtiendo un mes completo de su salario.

De esta manera, no es posible comprar suelo

⁸ Se considera que existe hacinamiento cuando en un hogar más de 3 personas comparten un dormitorio.

⁹ Para alojar 3088 viviendas, suponiendo un tamaño de lote mínimo de 90m² en fraccionamientos habitacionales de interés social (Ley de Fraccionamientos del Estado de Chiapas, Art. 12, febrero 3, 1993), estimando además un 20% de área para equipamiento y servicios y 15% de vialidad.

¹⁰ Actualmente hay 280 colonias y 83 comunidades rurales. Cabe señalar que las autoridades municipales se refieren a estas últimas como rurales y no como barrios urbanos (Betancourt, 1997, pág. 78).

para vivienda social; el precio no está siendo controlado, de aquí que la única respuesta es la regularización de la tenencia de la tierra. En el área urbana hay fracciones de los ejidos San Felipe Ecatepec (bienes comunales) y La Albarrada (certificado). San Felipe tiene aptitud urbana, pero la disputa entre dos grupos ejidales ha inhibido la venta de estos terrenos y su incorporación al desarrollo urbano. Por su parte, en La Albarrada los propietarios no han permitido regularizar. Aun cuando el precio de estas tierras es de \$800/m², sin servicios, la Corett negoció la compra a \$80/m², situación que no prosperó por diferencias internas entre los ejidatarios.

Ante la imposibilidad de acceder al mercado formal de suelo, esta población compra tierra en zonas sin servicios, generalmente de valor forestal y urbanización cara. Los asentamientos irregulares sin servicios predominan, desde los años noventa, en condiciones de segregación, lejos de los equipamientos, en ambientes empobrecidos y contaminados (Paniagua, 2001); algunas colonias no han logrado obtener los servicios en 20 años. Para la población de ingresos menores sólo hay oferta irregular, de aquí que más de la mitad de los lotes regularizados por el INVI (64%), entre el 2001 y 2004, corresponda a esta forma de adquisición; otro 23% se deriva de invasiones asociadas al conflicto de los noventa; y el restante 13% es probable que se haya dado por la compra de buena fe¹¹. Se ha de destacar que en la compra del suelo, de las regularizaciones del INVI, la tierra se paga a menos de la mitad que la adquirida para desarrollos de vivienda social, situación unida a la irregularidad del proceso de ocupación previo¹².

Un predio urbanizado de 90m² cuesta cerca de \$71,000¹³ en San Cristóbal. En los asentamientos visitados el tamaño promedio de lote adquirido es de 197m²¹⁴. La mayoría de los pobladores tuvo que pagar durante seis años por medio de abonos mensuales, sin garantía, con negativas frecuentes de la autoridad para la introducción de servicios; encarecidos por la dificultad técnica en las pendientes. Aunque el transporte está a nueve minutos de las viviendas,

en promedio, la mayoría camina a sus lugares de estudio, abasto y trabajo; varios miembros de la familia no pueden gastar \$7 diarios en transporte.

Por su parte, Tijuana crece entre 2.4 y 3.5 ha/día, a pesar de que el ritmo ha descendido a un 4.5%. De mantenerse esta tendencia, la población se duplicará entre los próximos 11 y 14 años. La población flotante se estima en 400 mil personas (sin domicilio fijo), que tiende a establecerse en el lugar por no más de diez años y a solicitar la regularización y servicios; es común que otras personas terminen ocupando el terreno. Al tiempo que la ciudad crece, se encuentran viviendas abandonadas. Las autoridades reclaman que la población flotante queda fuera del presupuesto distribuido con base en la población local.

De acuerdo con el Programa de Desarrollo Urbano (PDU), al año 2000 Tijuana contaba con reserva suficiente (bajo la cota 300), es decir, tenía condiciones favorables para introducir servicios como agua y drenaje. Aunque las ciudades tienen requerimientos de suelo para usos diversos, si esta reserva sólo se destinara para cubrir las necesidades de suelo para vivienda popular (880 ha/año¹⁵), habría lugar para alojar los requerimientos de 25 años. Las zonas que cuentan con servicios están agotadas; el crecimiento aumenta no así la infraestructura, y los desarrollos son caros porque requieren movimientos de tierra.

La mayor parte del suelo es de origen privado (82%), otro 13% es de origen ejidal y el resto son terrenos nacionales o predios sin antecedentes (Pág. 42 y 85 PDU). Dos terceras partes de la superficie urbanizada es irregular y más de la mitad de las colonias no pasa por un proceso formal. La intensidad de la irregularidad no cambia; los líderes tradicionales que promovían invasiones son sustituidos por los propietarios de terrenos ejidales o privados que fraccionan y venden lotes de manera ilegal, en algunos casos en forma fraudulenta (Alegría y Ordóñez, 2004, Pág. 112). Con datos del año 2000, en Tijuana la población ocupada en los terrenos irregulares recibía en promedio, 3.9 salarios mínimos mensuales¹⁶,

aunque también se encuentra población con un ingreso mayor de 5 vsm (19%), lo que indica que la irregularidad en la tenencia de la tierra no es, necesariamente, sinónimo de pobreza (Alegría y Ordóñez, 2004, Pág. 37).

Prácticamente todas las viviendas construidas en cañadas, cauces y en terrenos de fuertes pendientes están en riesgo y son irregulares, reflejo de la falta de control y regulación (Programa de Desarrollo Urbano de Tijuana, 2002-2005, Pág. 21). La invasión gradual persiste y sólo se puede contrarrestar ofreciendo tierra, recurso escaso y caro por la ubicación de las tierras; en quebrada cuesta entre 8 y 11 dólares el metro cuadrado dl/m² con una pendiente de 15% o más. Por su parte, el movimiento de tierras tiene un valor de \$260/m² (INETT). Se aplica una política de saturación orientada a las 2,500 ha de baldíos, donde no es fácil hacer vivienda social.

Con miras a mejorar tal situación, se tiene como proyecto construir una ciudad satélite de un millón de habitantes en Valle de las Palmas; los desarrolladores compraron a 1 dólar/m²¹⁷, con lo que esperan bajar la especulación y controlar el precio. Es un diseño de co-inversión con desarrolladores privados que se pretende extender en 15 mil hectáreas, el cual ofrecerá al sector público 1,000 ha para desarrollos populares como donación (6% de la superficie), para promover habitación con alta densidad: de 100 viv/ha¹⁸, viviendas por hectárea lo que correspondería a 60 mil viviendas (equivalentes a menos de dos años de la demanda de vivienda de este tipo). Dicha ciudad contará con variedad de usos y el lote mínimo que establece la reglamentación estatal, 180m²¹⁹. Si el 69% de la población de Tijuana tiene ingresos menores de 5 vsm, sería necesario prever una superficie mucho mayor para alojar a ese segmento de ingresos.

En Tijuana abundan los títulos primordiales otorgados por el gobierno federal a particulares para convertirlos en propietarios privados de grandes extensiones. Estas donaciones tienen como finalidad poblar el territorio y protegerlo de invasiones; los eji-

dos están sobre esos títulos. De las 12,258 hectáreas de predios irregulares atendidas por diferentes organismos, sólo 1,334 ha (10.8%) son de competencia de la CORETT (Alegria y Ordóñez, 2004, Pág. 11 y 26). La CORETT está evaluando la posibilidad de regularizar 35 asentamientos; de ellos, 25 revisados por el IMPLAN tienen la opción de ser regularizados, salvo el 20 y 25% de sitios que están en zonas de riesgo.

También, en Tijuana se ha intervenido más en lo que respecta a regularización de la tenencia de la tierra que en programas de vivienda. Entre el 2001 y el 2004 se regularizaron 4,140 lotes correspondientes a 155 hectáreas. Un terreno de 160m² cuesta 10 mil dólares en pendiente, sin título y con uso del suelo. El costo de urbanización es de 27dls/m² dóla-

100ha/año, a la vez, está introduciendo desarrollo social progresivo al asociarse con inversionistas.

Lomas de San Martín, el único desarrollo en marcha de la Inmobiliaria, (300 hectáreas), ofrecerá terrenos con subsidio a familias de escasos recursos gracias a esquemas de co-inversión con los encargados de los desarrollos (para que aporten suelo y realicen obras) y mezcla de recursos federales (para comprar tierra y subsidiar vivienda) con el fin de hacer atractivo el proceso al dueño de la tierra, de tal manera que con el subsidio del FONHAPO, la venta libre, y las zonas comerciales, este se recupere en poco tiempo. En dicha localidad el suelo costó 11 dólares y se estima el precio de un lote urbanizado en \$800/m²; el precio de venta es aproximadamente de \$1000. La

un familiar u ocupan un espacio prestado; más tarde, con enorme dificultad, compran tierra en fraccionamientos irregulares, privados o sociales, posteriormente, se da la subdivisión de los predios debido a la llegada de nuevos residentes o al desdoblamiento familiar.

Sin una oferta adecuada a las necesidades, la población de escasos recursos tiene como única opción resolver ellos mismos los problemas. En San Cristóbal y Tijuana el escenario ha llegado a extremos: la falta de suelo apto para urbanizar; en detrimento de las zonas de preservación; el elevado costo de la urbanización y la provisión de servicios, han provocado un círculo vicioso que crece sin el menor indicio de cambio o mitigación. Aunque los pobladores tardan



“Es más bonito Chiapas, pero aquí es más fácil la vida. Se consigue trabajo, hay segundas y se puede comprar poco a poco las tablas para la casa con poco dinero”

3 de octubre, Tijuana.

res por metro cuadrado (incluye agua, alcantarillado, alumbrado, electrificación y aceras).

La INETT necesita proveer, con sus propios recursos, tierra para la población de bajos ingresos. El 25% de sus promociones debe ser de 164 mil pesos para interés social. Antes esta institución ofrecía terrenos y paquetes de materiales, ahora promueve, en co-inversión con los organismos nacionales, lotes con vivienda de 40ha/año y desarrolla alrededor de

INETT aporta \$42 mil para el terreno y el FONHAPO \$32 mil; si el terreno cuesta \$120 mil, el propietario debe pagar \$1,300/mes en el transcurso de 8 años.

Como se observa, en ambas ciudades el suelo constituye un bien escaso y caro, sin embargo la única forma que tiene la población de bajos ingresos para solucionar su problema de vivienda es ocupando suelo de manera irregular. Los patrones observados son los siguientes: al principio rentan, viven con

en obtener servicios, cuando lo logran, experimentan un sentimiento generalizado de conformidad: según ellos es mejor tener un lote propio y esperar los servicios que no poseer nada.

La población en pobreza se establece en suelo no apto, en la periferia o en zonas de riesgo; lejos de los equipamientos, de las fuentes de empleo y de las zonas de actividad, a la vez, cuentan con limitadas expectativas de provisión de servicios urbanos debi-

11 Reporte de la Dirección de Regularización de la Tenencia de la Tierra, del INVI Chiapas, que menciona la expropiación se usó por carecer de antecedentes de propiedad o por problemas de intestado.

12 En las zonas estudiadas, los costos del suelo reportados por el INVI para el 2001, varían entre \$40/m² para las regularizaciones, adquiridos entre el municipio, el Instituto y los beneficiarios; \$99.10 y \$111.35/m² en desarrollos para vivienda VIVAH; y hasta \$130/m² por reubicación de invasión de la reserva forestal.

13 Que se distribuye en 16% de suelo (estimado en \$120/m²) y 84% de urbanización cuyos costos promedio por rubro son, de acuerdo con la Dirección de Obras Públicas: pavimento \$160/m²; electrificación \$800/lote; agua \$250/m² y drenaje \$250/m²

14 Con un mínimo de hasta 40 m² y un máximo de 800 m².

15 De acuerdo con el patrón de ocupación unifamiliar predominante, y tomando como referencia un lote mínimo de 180 m², al menos 20% más para equipamiento y servicios y 15% para vialidad, para ofrecer las 36,238 viviendas derivadas de las necesidades de vivienda promedio anual (CONAFOVI) se requieren 880 ha/año (2.4 ha/día).

16 El salario mínimo vigente de Tijuana que corresponde a la región A es de \$45.24 (\$1376.35)

17 En Tijuana la tierra cuesta entre 15 y 16 dólares/m²

18 En la ciudad es de 113 viv/ha.

19 Cabe mencionar que con el régimen de condominio es posible incrementar la densidad.

do al alto costo de los mismos y la dificultad técnica en su instalación. Para los entrevistados, la vivienda rentada implica una alternativa temporal, porque representa un gasto irrecuperable que además se enfrenta con un ingreso muy limitado e inestable. Igualmente, estas familias no tienen posibilidad de participar en el mercado formal del suelo.

Cerca de la mitad de los desarrollos estudiados estaba en proceso de escrituración. En la mayoría de los casos, cuando adquirieron el lote este carecía de servicios, para casi la mitad de los entrevistados dicha situación se mantuvo por menos de 5 años, aunque en San Cristóbal 6% de los entrevistados tardó entre 16 y 20 años en contar con servicio de agua en su lote, en Tijuana, sólo un 3% advirtió haber tenido el problema. Fosas sépticas y letrinas fueron los medios para resolver la falta del drenaje; la mayoría tuvo que pagar, con dificultad, por la instalación de estos servicios (agua y drenaje); algunos hasta aportaron mano de obra. Para pagar su terreno, cerca de la mitad de los consultados tuvo que recurrir a algún préstamo, generalmente sin réditos, de familiares o amigos.

Con las condiciones actuales del mercado y los niveles de ingreso en las ciudades estudiadas, la población adquiere suelo para vivir, a un costo inaccesible para la mayoría. De acuerdo con los datos recabados, en San Cristóbal se adquirieron, en promedio, lotes sin servicios de 185m², a \$82.20/m², es decir, lotes de \$15,238. Suponiendo que el 8% del ingreso se puede dedicar al pago del suelo sin servicios, en San Cristóbal el 33% de la PEA municipal ni siquiera puede tener acceso a predios sin servicios. En el caso de Tijuana, el promedio de lotes sin servicios adquirido fue de 238m², y se pagaron \$293/m², es decir, lotes de \$69,667, lo que refleja que 45% de la PEA de este municipio no puede tener acceso a predios semejantes²⁰.

Esto evidencia que la oferta irregular del suelo se maneja con criterios de sobre-ganancia que no incluyen a los más necesitados. El éxito del procedimiento estriba en la facilidad con la cual se aceptan

pagos diferidos, en la solicitud mínima de requisitos y en evitar a los pobladores el traslado para realizar sus pagos. Los propietarios privados y los ejidatarios han aprendido que lo más rentable es vender ilegalmente sin introducir servicios, suelen argumentar que prefieren vender que ser invadidos; aquí subyace un mecanismo económico de regularización de los colonos del cual se puede anticipar una ganancia²¹.

El problema simplemente crece.

1.3 La organización social y el apoyo de la sociedad civil

Los pobladores trabajan en la introducción de los servicios y organizan su vida cotidiana a través de diversas modalidades de participación y gestión social. No se sientan a esperar, estiman que, bien o mal, lo que tienen es el producto de su trabajo y organización. Los casos no son siempre exitosos, en ocasiones los habitantes de estas comunidades expresaron tener problemas con sus representantes, pero por otro lado, se mostraron orgullosos de sus propios logros. Perciben que resuelven solos "porque no hay de otra".

En los asentamientos irregulares de ambas ciudades los entrevistados estiman que es muy difícil lograr la introducción de los servicios. La mitad considera que esto se debe a la apatía e insensibilidad de sus autoridades: son muchas e interminables las gestiones y requisitos, además de largos años de espera. Un porcentaje menor atribuye este problema a la irregularidad o difícil topografía del predio. La presión social parece ser la medida más eficiente para lograr resultados.

El esfuerzo de los ciudadanos en la construcción de su hábitat es una acción reconocida institucionalmente. En San Cristóbal operan los consejos de colaboración vecinal, comités de obra por cooperación y jornadas vecinales²², éstos maniobran durante los fines de semana y en ocasiones tardan varios días, por lo que las personas corren el riesgo de perder su empleo y de no recibir ingreso alguno durante ese

período. La Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California reconoce las acciones de urbanización por cooperación, en las vías y espacios públicos que benefician directamente a los propietarios de los predios adyacentes, y pueden ser promovidas y ejecutadas por los Consejos de Urbanización Municipal.

La sociedad civil pone su grano de arena. En tanto que no llegan fórmulas gubernamentales de apoyo a la autoproducción social de vivienda, las organizaciones no gubernamentales (ONG) promueven la construcción de vivienda en ambas localidades.

En los años ochenta el estado mexicano deja de tener presencia en las políticas de bienestar social, por lo que esos espacios fueron cubiertos por la iglesia. Samuel Ruiz, al frente de la diócesis de San Cristóbal, jugó un papel fundamental en los procesos de organización social de la lucha por la obtención de diversas reivindicaciones sociales.

Las expulsiones religiosas en los alrededores de San Cristóbal motivan la adquisición de suelo por parte de sectas religiosas que buscan ayudar a sus seguidores o expandir su influencia. Diversas iglesias apoyaron a los pobladores en la compra de suelo; factor decisivo en la formación de "centros espirituales" como ejes de las nuevas colonias. La iglesia presbiteriana de Canadá aportó fondos para ello (Betancourt, 1997, Págs. 77 y 21), también grupos evangelistas formaron nuevas colonias.

A partir del movimiento armado se incrementa notablemente la presencia de ONG en San Cristóbal, se estima que al 2004 había más de 100 organizaciones cuando antes de la guerra no sobrepasaban las 20²³. Dichas entidades impulsan proyectos de salud, de desarrollo sustentable y rural. En el área de vivienda solamente interviene Hábitat para la Humanidad.

En Tijuana, la incidencia de la sociedad civil en vivienda es particularmente importante. Mientras grupos de voluntarios y ONG construyeron en dos años²⁴ 10,700 viviendas en el lote familiar, los organismos públicos apoyaron, en cuatro años, 690 ac-

ciones de mejoramiento; cantidad que representa el 6% del total realizado por la sociedad civil.

Los grupos de voluntarios son diversos, generalmente de origen extranjero y algunos con filiación religiosa. Para realizar el trabajo se integran en grupos de 25 personas y construyen en un promedio de 4 días cuartos de madera de 30 metros. La única responsabilidad de la familia beneficiada es acondicionar el terreno, no se otorga contraprestación económica alguna, es una acción eminentemente de carácter asistencial. En cambio las ONG, Fundación Esperanza y Hábitat para la Humanidad generan procesos de organización social y proporcionan crédito a grupos (entre 10 y 15 familias con proximidad física).

Hábitat para la Humanidad capacita a la población para construir con ayuda mutua. Fundación Esperanza, además de esto, promueve procesos que tienden a incrementar la capacidad de ahorro del grupo para administrar los fondos²⁵. La Fundación proporciona asesoría técnica hasta obra gris y adicionalmente apoya el mejoramiento de barrios; al 2004 había impulsado la construcción de 60 obras comunitarias, aulas, centros comunitarios, bibliotecas y comedores, entre otros.

A diferencia de los programas de vivienda, en donde no hay cobertura para la participación de las ONG, en el programa Hábitat de la SEDESOL se les ha abierto un campo de oportunidad. Normativamente pueden recibir recursos y actuar como instancias ejecutoras, sin embargo esto no siempre es posible dado la confusa información de las convocatorias y los constantes cambios dados en los polígonos de actuación (instrumento de planeación urbana, cuyo objetivo es la articulación de acciones para realizar proyectos urbanos específicos de crecimiento o mejoramiento urbanos). SEDESOL decide y apoya cual de las propuestas elaboradas a nivel local es prioritaria. Aun así, los polígonos de actuación no siempre

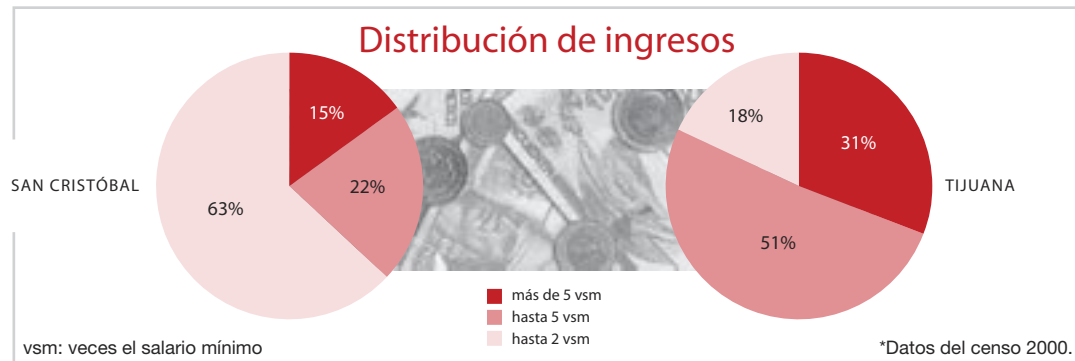
son bien seleccionados, amén de que los parámetros de evaluación de pobreza son diferentes en Tijuana y por lo tanto merecen un tratamiento especial.

En síntesis, la escasez de recursos y el tamaño de las necesidades han provocado que la presión política sea valorada como la única condición por medio de la cual los demandantes pueden acceder a los servicios. Es un círculo vicioso que crea insatisfacción y genera ingobernabilidad pues los solicitantes se sienten abandonados por sus autoridades y éstas no tienen capacidad de respuesta ante el volumen de los requerimientos.

La sociedad civil, a través de las ONG, trabaja en procesos participativos que fortalecen el tejido social, pero esta experiencia se desaprovecha ante la

social, con ingresos hasta 2 salarios individuales o 3 familiares (Un salario mínimo individual es el que percibe una persona por su trabajo, el familiar es la suma de ingresos de las personas que trabajan en la familia, padres e hijos), para comprar o construir una unidad básica de vivienda en con una superficie de 22 a 29 metros.

En el conjunto de vivienda de bajo costo (VIVAH), visitado en San Cristóbal, las familias reportaron que fue muy difícil pagar la aportación. De acuerdo con las reglas vigentes en el momento de la adjudicación, la aportación representó \$7,500 equivalentes a 65 días o a 2 meses del salario completo de un solicitante que percibe 3 vsm. En cambio, la mensualidad fue considerada alcanzable (\$403), incluso cómoda,



falta de mecanismos que propicien la intervención de estos organismos en programas institucionales de vivienda.

1.4 Las condiciones y requisitos por tipo de agente

El gobierno federal otorga subsidio a los jefes de familia, no asalariados, que tengan un ingreso familiar hasta 3 vsm, vigente en el Distrito Federal, y a derechohabientes de los organismos de seguridad

con respecto al monto de arrendamiento que prevalece en la ciudad. Para la mayoría de las personas (80%) fue muy difícil aportar los documentos requeridos, desconocían cómo obtenerlos o los requisitos resultaban ser muchos y costosos. Su integración representó alrededor de \$600 para una familia de 6 miembros.

En busca de transparencia, la demanda es evaluada con base en una cédula socioeconómica (CIS) procesada en forma automática; posteriormente el solicitante participa en un sorteo de subsidios. A pe-

²⁰ Estimación elaborada por Morales y Jiménez a partir de los datos recabados en campo, con datos ponderados a precios corrientes del 2004.

²¹ Asesoría del Mtro. Carlos Morales Schechinger.

²² Cap. 3 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Chiapas

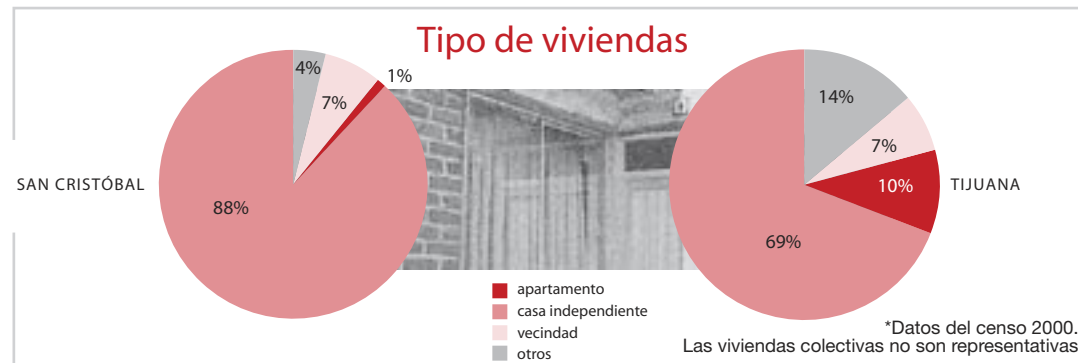
²³ ECOSUR

²⁴ La Dirección de Administración Urbana del Municipio de Tijuana había registrado 10,700 viviendas en el año 2003 y hasta septiembre del 2004; la CONAFOVI es sus estadísticas de vivienda registro 690 acciones en el periodo 1999-2002.

²⁵ Realizan estudios de mercado, negocian el precio y compran el material; en asamblea se comprueba el gasto y se realiza el finiquito

sar de lo sofisticado del procedimiento y de que la información se verifica en campo, se observan evidentes problemas en la selección de la demanda: en algunas viviendas la mejoría es de tal calidad que difícilmente podría ser asumida por personas de bajos ingresos, en otros casos, después de dos años de haber sido adjudicadas, sólo el 40% de las viviendas están ocupadas. En San Cristóbal, entre los años 1999 y 2000, se financiaron 193 viviendas de ese tipo y en Tijuana hasta octubre próximo se adjudicarán las primeras.

A diferencia de San Cristóbal, en Tijuana existe oferta regular pública y privada de lotes con superficies promedio entre 160 y 200 metros; algunos con servicios que se introducen progresivamente.



El monto del enganche, por metro cuadrado al año 2004, representó en la promoción pública \$27 y para la privada entre \$30 y \$40. La Inmobiliaria Estatal atiende a población con ingresos de 3.5 a 5 vsm y vigila su perfil con diversos requisitos: es relevante comprobar por lo menos un año de residencia, en virtud de la gran movilidad de población. La promoción privada, por su parte, atiende demanda abierta.

La Inmobiliaria utiliza un modelo de intervención pertinente por acercarse al patrón de poblamiento popular, ocupación inmediata e introducción progresiva de los servicios, además de no obstaculizar que familiares de los adquirentes compren en el mismo fraccionamiento. Pero, para atraer inversión

federal, recientemente la inmobiliaria adoptó los mismos requisitos de los organismos nacionales de vivienda, con lo que reproducirá las dificultades de acceso que se observan en éstos. En cambio, en la oferta privada los demandantes sólo requieren comprobantes de ingresos e identificación, pues se da una relación de tipo mercantil. En las entrevistas se señaló la extrema dificultad que tenían los pobladores para cumplir con las condiciones de pago. Tanto en la oferta pública como la privada se paga en las oficinas o en instituciones bancarias.

En los fraccionamientos irregulares, los asentamientos desarrollados de manera paulatina y los creados a través de invasiones presentaron condiciones distintas. En los primeros, la relación es

eminentemente económica, las condiciones de recuperación son diversas y flexibles, se ajustan a la capacidad de pago de cada cliente, generalmente son pactos bajo palabra y el tiempo de pago es muy variado.

Por el contrario, en las invasiones, el requisito es eminentemente social. Se debe cumplir las normas establecidas por los representantes y participar en reuniones y movilizaciones. La contribución económica para acceder a un predio se reduce a las aportaciones necesarias para solventar los gastos de gestión y movilización²⁶. En San Cristóbal la invasión se ha producido como efecto de la lucha armada de 1994, en Tijuana, el asentamiento visitado

es de los años noventa. Las normas establecidas en San Cristóbal por los representantes reflejan nítidamente conflictos de intolerancia social: únicamente eran aceptados católicos, por lo que las familias que practicaban una religión distinta se veían obligadas a ocultar su creencia. Aproximadamente, en el 2000, un grupo de colonos se enfrentó a los líderes y estableció normas distintas; ahora en una fracción de la colonia hay mayor permisividad y libertad de práctica religiosa.

En los asentamientos irregulares y en los fraccionamientos de promoción privada la dificultad para cumplir con los requisitos depende de las circunstancias de vida de la población o la tenencia o no de dinero. Resulta significativo que en tres de los cuatro asentamientos de San Cristóbal se tenía como requisito trabajar en la introducción de servicios; una condición impuesta por los colonos y no por el fraccionamiento. Para los pobladores de San Cristóbal la introducción de servicios implica enfrentarse con las altas pendientes, propias de los asentamientos de bajos ingresos de esa localidad, en cambio, en Tijuana esto no fue relevante, probablemente por la menor adversidad de la topografía.

La sociedad civil apoya la construcción en lote propio. Las ONG dirigen su ayuda hacia la población que posee un rango de ingresos entre 1.5 y 4 vsm, otorgan préstamos para construir viviendas desde los 23 hasta 49 metros y tienen como requisito fundamental para los solicitantes la participación activa, además de cumplir con el pago u ahorro convenido. Por el contrario, los organismos nacionales no otorgaron créditos para esta modalidad en el periodo de estudio.

Como se puede observar, prevalecen criterios de carácter social. Fundación Esperanza da prioridad al ahorrador, al considerar el lugar de su vivienda frente al grado de hacinamiento, incluso su estudio socioeconómico tiene como objeto determinar la capacidad mínima de ahorro de la familia, incluso ante eventualidades. Las condiciones de préstamo producen un fuerte subsidio, no se cobran tasas de

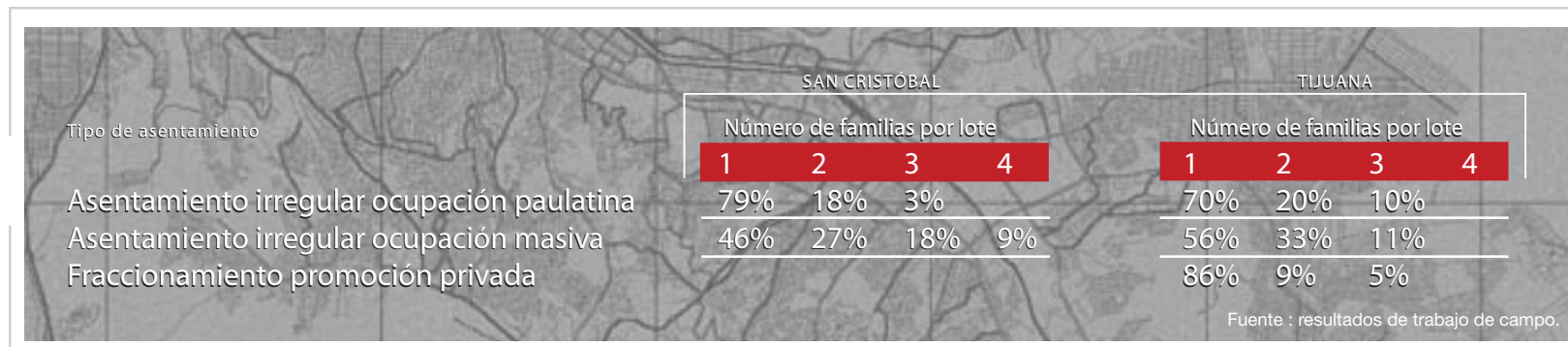
interés e incluso la aportación de Fundación Esperanza es capitalizada por el grupo de ahorro para desarrollar obras de mejoramiento barrial. La escala de respuesta de las ONG es baja, en promedio apoyan la construcción de entre 20 y 50 viviendas al año

Ahora bien, no se observa mucha diferencia entre el nivel de ingresos de la población que atiende el sector público y la sociedad civil, en relación con los tipos de vivienda analizados, aunque la sociedad civil atiende a segmentos de menor salario. Sin embargo, en los requisitos de acceso si existen diferencias notables. La aportación que requiere el gobierno federal para la unidad básica de vivienda es difícil de reunir por la población, aun cuando la mensualidad es asequible. Pareciera que el monto

De acuerdo con los elementos descritos en este primer capítulo, con las condiciones actuales del mercado inmobiliario y con el perfil de ingresos de la población, se estima que el 33% de la PEA de San Cristóbal y el 45% de Tijuana no podría adquirir siquiera lotes sin servicios; sin embargo lo hacen apoyándose en el esfuerzo de la familia nuclear o a través de préstamos, gracias a que existe un amplio y flexible mercado irregular de suelo que no tiene competencia con una oferta planeada, la cual es casi nula en San Cristóbal y en Tijuana resulta insuficiente para la escala requerida. El mercado irregular se ajusta mejor a las condiciones, necesidades, patrones culturales, capacidad de pago y características sociales de la demanda, pero produce graves exter-

En Tijuana el suelo también es caro. La Inmobiliaria había ofrecido una alternativa para los segmentos de ingresos de 3.5 a 5 vsm, pero lastimosamente el mercado inmobiliario está orientando la oferta institucional hacia la población con ingresos mayores de 5 vsm (30% de la PEA), mientras tanto, el municipio se ve precisado a reubicar a gente que vive en zonas de riesgo. Aquí tampoco “se ve de otra”, aunque habría un escenario distinto si la política estatal y municipal estuviera orientada hacia la población de bajos ingresos.

En conclusión, se construye poca vivienda para grupos de bajos ingresos. En mejoramiento de vivienda queda mucho por hacer pues la población de bajos ingresos vive en condiciones deficitarias tanto



de la aportación responde a una lógica financiera más deseable que a la capacidad de pago de la población. En el mercado irregular, el compromiso se establece únicamente en función de la capacidad de pago del cliente. La sociedad civil ofrece alternativas para atender la necesidad: existe un proceso de auto depuración por medio de la participación social. En términos de la noción de asequibilidad que promueve Naciones Unidas, la oferta irregular y la sociedad civil proporcionan, en mayor medida, condiciones de pago acordes a la capacidad de pago de la población.

¿Es posible, entonces, promover vivienda para la población de bajos ingresos en las condiciones actuales del mercado?

nalidades: es una inversión enorme en una ciudad mal organizada que resulta muy cara tanto para el colono como para la sociedad y crea insatisfacción e ingobernabilidad.

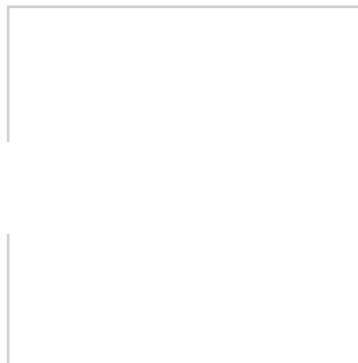
En San Cristóbal las condiciones son difíciles, el suelo apto es escaso y caro, los patrones de ocupación son extensivos pues los usos y costumbres demandan superficies grandes, no existe intervención pública para regular el precio del suelo ni la generación de una oferta regular. La demanda de vivienda aumenta y es de esperar que la zona norte de la ciudad, asiento predominante de población indígena, continúe extendiéndose dado el patrón cultural de vecinamiento entre comunidades de origen. Seguirán ocupando los cerros porque “no hay de otra”.

en relación con la calidad de sus habitaciones como en el nivel de hacinamiento, aun así, la producción habitacional se orienta hacia nueva vivienda, sin tomar en cuenta estándares de calidad. Las ONG hacen lo que pueden, pero no logran mucho.

Parece que “no hay de otra”.

26 En la invasión de San Cristóbal las personas que recibieron el lote en traspaso pagaron un derecho de posesión que fluctuaba entre \$1,500 y \$3,500 dependiendo el año en que se hizo la transmisión.

2 La respuesta institucional



La política habitacional del Gobierno de Chiapas se centra en el apoyo a familias de bajos ingresos para que puedan adquirir o mejorar su vivienda, principalmente los no atendidos por los organismos de vivienda. En cambio, la de Baja California es principalmente de fomento (suelo, inversiones y financiamiento de vivienda). Ambos gobiernos tratan de controlar la invasión masiva, aunque continúa la gradual, tratan de regularizar y otorgan facilidades a la inversión para atraer financiamientos federales. En Chiapas se impulsa una política de acompañamiento y atención a los grupos más vulnerables, al ampliar la participación social; en Baja California se procura incrementar la oferta de suelo urbano, impulsando macro desarrollos con los sectores privado y social, la actualización de la legislación estatal en materia de vivienda y la revisión y adecuación del marco normativo. (Programa Sectorial Estatal de Vivienda 2002-2007, Pág. 52)

2.1 La capacidad de respuesta en suelo es sumamente débil o nula

La respuesta institucional en materia de vivienda social tiene vinculación con la competencia de las autoridades en suelo urbano, incluyendo la perspectiva fiscal. El Ayuntamiento no tiene capacidad para adquirir reservas, el grueso de su presupuesto depende de los programas federales; y el respeto a la norma y a los reglamentos es muy débil. Los instrumentos y procedimientos no son de observancia rigurosa; el plan de desarrollo urbano no siempre se respeta o se modifica constantemente, apenas el 0.7% de los fraccionamientos construidos tiene licencia de construcción; lo que refleja desregulación. No existe acuerdo entre las instancias responsables de las políticas fiscales de desarrollo urbano y obras públicas; la cartografía que usa predial municipal es distinta de la del catastro del estado; y poca gente paga derechos, sólo 65% de los contribuyentes registrados paga normalmente el predial y 10% afirma hacerlo con retraso.

En Baja California las atribuciones para vivienda

y desarrollo urbano son estatales. Con la creación del IMPLAN se cedió al municipio el planeamiento del control urbano, la aprobación de fraccionamientos y las reservas territoriales, además de esto se formó el FIDUZET (Programa Sectorial Estatal de Vivienda 2002-2007, Pág.9-11). Por su parte, la INETT trabaja en el mercado inmobiliario, urbaniza, adquiere reserva y atiende población con ingresos de 3 a 5 vsm; por estabilidad financiera realiza venta libre. El municipio contribuye con la extensión de impuestos de traslación de dominio y reduce el 50% del pago de derechos de fraccionamientos y de construcción; actualmente realiza un programa piloto para liberar el costo de 157vsm, la restricción es para personas que perciben un ingreso menor de 4 vsm, es decir \$

tes del costo total de la superficie, de la cual, al menos la mitad debe ser para hogares en pobreza patrimonial (Reglas de operación del programa Hábitat, SEDESOL 2004). Los beneficiarios (con \$5,000) son hogares con un ingreso menor a los \$49.07/pers/día, insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado y vivienda.

En San Cristóbal, debido al precio del suelo y a la introducción de servicios frente a los limitados recursos municipales, el programa Hábitat opera con dificultad. Con el precio vigente, el costo del lote servido sería de \$170 mil pesos, lo que grava el valor final de la vivienda por encima de la capacidad de pago de la población de bajos ingresos²⁷. De aquí que la aportación federal, de \$5 mil/lote es insufi-

el país un alto porcentaje de la urbanización "sigue" a la ocupación. El programa Hábitat (ramo 33) otorga recursos para la urbanización vía la modalidad de mejoramiento de barrios, en zonas ya ocupadas, las cuales son seleccionadas por la SEDESOL. Sólo el 20% del total se puede ejercer fuera de los polígonos, en obras estructurales.

El presupuesto del 2004 para obras públicas, en San Cristóbal, (\$13 millones, sobrepasando el ramo 33) promedia \$300 mil/colonia²⁹, lo que permite atender sólo una de las cuatro o cinco prioridades (agua, luz, drenaje, pavimentos, educación) de las 120 colonias; la mayoría de las obras responden a una demanda puntual y no a una estrategia de ciudad³⁰. Los fondos de BANOBRAS no son una buena



5 428.80 pesos en Tijuana. En el 2004 las leyes estatales reformaron el código civil, en este se introdujo la pena de cárcel para el responsable de fraccionar irregularmente. El ejecutivo estatal tiene atribuciones, a través de la figura de "mandato" para solicitar el suelo a los propietarios y devolvérselo urbanizado. El reglamento de fraccionamientos no permite desarrollos sin servicios, excepto los progresivos (INETT y CORETTE) con factibilidad de servicios, en asociación con el gobierno del estado.

La federación, a través del programa Hábitat de la SEDESOL, aporta \$5 mil/lote para que familias en pobreza patrimonial adquieran lote, y el gobierno local contribuye con un mínimo de dos terceras par-

ciente para reducir las desigualdades y favorecer la construcción de vivienda social. En Tijuana, este año, no prosperó la adquisición de 36 hectáreas puesto que no se cumplió con los requisitos de las reglas de operación. Ninguna de las ciudades adquirió reserva con este programa en el 2004. El problema no es de subsidio, sino de control del mercado.

La habilitación del suelo resulta un tema relevante porque: a) el grueso de la población ocupa áreas sin urbanizar, después demanda servicios²⁸ y las autoridades responden de acuerdo con sus posibilidades; b) los financiamientos de los organismos nacionales de vivienda sólo se pueden aplicar en zonas que cuentan con servicios, cuando de hecho en todo

alternativa para los municipios, pues representan préstamos con cargo al mismo presupuesto municipal, esta entidad le presta al municipio de San Cristóbal sólo \$14 millones, los cuales sirven apenas para habilitar 82 lotes sin comprar la tierra. El FISEM (antes Ramo 26, ahora 33) se combina con el recurso Hábitat, juntos representan el capital total con que cuenta el municipio para infraestructura. En el estado funciona un fondo de aportaciones (donaciones condicionadas) para agua, drenaje y pavimentación, dichas emisiones al ser mensuales complican el trabajo puesto que se debería entregar la ayuda contra avance de obra.

En Tijuana, Hábitat realiza estudios para infraes-

27 Si el suelo representa hasta 6% del valor final, la vivienda costaría más de \$280 mil.

28 Hay que tomar en cuenta que 60% de la ciudad de San Cristóbal tiene agua y drenaje.

29 El presupuesto de la dirección de obras se compone de: 2% es fondo 4 (desazolve y emergencias); 98% es ramo 33 del cual 20% es Hábitat (en coparticipación 50-50%), que equivale a \$6 millones..

30 Con el 20% del ramo 33 se trabaja, en 2004, el pozo profundidad y la línea de conducción para aprovechar un tanque de 3 millones de litros que hace 10 años que no se aprovecha..

31 En tres años se ha pavimentado un millón de metros cuadrados de áreas nuevas con ramo 33.

estructura, desarrollo urbano y equipamiento de centros comunitarios pero no hace nada para habilitar tierra para vivienda social. El ramo 20 se usa en el PIPCA sólo para pavimentar. Con grandes dificultades, la INETT logra aportaciones de tierra urbanizada, las cuales representan apenas 3% de la ganancia del desarrollador en el resto del fraccionamiento.

Como se observa, la factibilidad de habilitar suelo libre para favorecer acciones de vivienda de bajo costo en los programas vigentes es prácticamente nula. No es posible colocar subsidios para vivienda si el suelo no está habilitado y no se puede adquirir suelo ni habilitarlo frente a la capacidad de aportación del municipio y los altos valores del mismo, particularmente en Chiapas.

Entonces, se regulariza con dificultad, pues la gestión se ha centrado principalmente en atender las necesidades derivadas de la irregularidad. La regularización de predios se ha consolidado como el modelo de acceso al suelo a través del mercado informal, con lo que se refuerza la actuación de fraccionarios irregulares. Éstos son lo que determinan la orientación del crecimiento urbano.

En San Cristóbal, sólo el INVI regulariza, mientras que en Tijuana intervienen cuatro organismos locales³² más la CORETT. El INVI recurre a la Ley de Desarrollo Urbano, en lugar de a la Ley de Fraccionamientos, lo que le permite evitar las evaluaciones técnicas, algunos regidores se oponen a esta situación puesto que se llegan a gestionar casos sin los mínimos recomendables en vialidad, disposición de desechos o aptitud para el desarrollo urbano³³. En Chiapas la regularización no resulta un condicionante para introducir los servicios. En Tijuana, en cambio, para llevar infraestructura es requisito que el terreno se encuentre en proceso de titulación, lo que contribuye al orden urbano y hace un llamado de atención sobre las implicaciones de la irregularidad, aun así, esta resolución afecta las condiciones de vida de la gente, puesto que no está en sus manos la resolución de los problemas técnicos o jurídicos que impiden regularizar.

Las reglas aplicadas para definir el pago son distintas en los organismos regularizadores. La CORETT se regula por el Instituto Nacional de Administración y Avalúo de Bienes Nacionales (INDAABIN) y aplica valores bajos. Por su parte, la CORETTE se encuentra regida por la Ley de Ingresos, lo que impacta el valor real de la tierra. CORETTE atribuye a esta situación los problemas para regularizar y su cartera vencida, de más de \$10 millones: bajar los valores aumentaría la accesibilidad, pero alentaría la irregularidad. Respecto al grado de ocupación de los asentamientos, el INVI Chiapas interviene con el 60% o 70% de la ocupación, la CORETTE contribuye cuando hay un 30% habitado y la CORETT requiere un 80% de habilitación. A mayor consolidación menor posibilidad de ordenar el asentamiento y de prever espacios para equipamientos y vialidad. Estando sectorizada la CORETT en la SEDESOL, se podrían fomentar respuestas integrales en beneficio de una vivienda adecuada.

La inseguridad de la tenencia de la tierra es distinta en ambas ciudades. En San Cristóbal a la gente no parece causarle mucha incertidumbre la situación legal, temen en mayor medida ser invadidos por otros grupos, por lo que construyen lo antes posible³⁴. Este asunto se resuelve con la posesión del predio, lo que fomenta la informalidad. En Tijuana existe temor al fraude, y ante la proliferación de irregularidad el gobierno municipal difunde información acerca de la realidad de los asentamientos.

En Chiapas, al 2004, el INVI consideraba un total de 4,140 predios, de los cuales un 64% fue adquirido de buena fe, 23% por medio de invasiones y el 13% restante son resultado de la expropiación. De éstos, se ha logrado la escrituración del 71%. En Tijuana, en 1973, se estimaron 47 mil predios irregulares; equivalentes al 75% de la vivienda de la ciudad. Para enfrentar tales cifras, la INETT promovió 20 mil lotes y después emprendió una estrategia de control de los asentamientos populares: se iniciaron procesos judiciales contra los líderes de los fraccionamientos clandestinos, se creó un padrón único de solicitantes

de suelo y vivienda, y se estableció la asignación individual. Los organismos acumularon una proporción superior a los 141 mil lotes, 65% derivados de asentamientos irregulares y 35% de la titulación de predios de oferta regular (Alegría, Pág. 70). Lo anterior significa que en Tijuana 6.5 lotes se incorporan al desarrollo urbano de manera irregular y sólo 3.5 en oferta regular; esto en una ciudad que hace varios años tiene una oferta consistente de lotes con algunos servicios.

El suelo de origen ejidal está prácticamente agotado en Tijuana. Se regularizan cerca de 1000 títulos/año pero hay mucha cartera vencida (préstamos atrasados) ya que los habitantes de esta localidad padecen la cultura del "no pago". Para resolver este problema hace falta coordinación entre el Catastro, el Registro Público de la Propiedad y la CORETT. Por su parte, la CORETTE está trabajando 160 mil lotes, concluyen 1500 títulos/año y han terminado 16 mil títulos. La regularización de la tierra enfrenta dificultades que devienen de problemas legales: límites o gravámenes, superposición de opiniones, indefinición del dueño o enfrentamientos entre propietarios.

De los ocho asentamientos visitados, cinco estaban en proceso de regularización, de éstos uno era de oferta privada y cuatro eran irregulares (sólo uno se dio por invasión), dos en San Cristóbal y tres en Tijuana. La mayoría de la población (64%) considera que la regularización es muy difícil por su alto costo, pues ganan poco y su trabajo es inseguro. Para el 21% fue un trámite fácil, estaban de acuerdo con las condiciones de pago y contaban con el apoyo conyugal. En general, los pobladores no tenían dificultades para cumplir con los requisitos ya que poseían los documentos, habitaban el lote y podían comprar su ocupación con apoyo de los vecinos.

Para la mitad de los entrevistados contar con un título de propiedad es relevante para asegurar su patrimonio (48%). Para el (42%) significa un medio para no contar con la incertidumbre de ser despojados debido a problemas vecinales o porque apa-

rezca otro con mejor derecho. Carecer de escritura preocupa a la mayoría (84%) y sólo un 16% pareció no tener conflicto. De las ciudades estudiadas, en Tijuana se registra mayor preocupación, sin embargo, sólo un 3 % de los encuestados reportó que esto le impide pedir una hipoteca.

En síntesis, el principal problema de la oferta de vivienda está en el valor del suelo y que la reglamentación no controla ese valor. En el proceso de encaucamiento del suelo, el único beneficiado resulta ser el propietario, a lo que se suma la falta de control de la ocupación y la débil posibilidad de crear empleos formales.

El gobierno no puede atender la demanda al ritmo que se genera por lo que únicamente ofrece atenuantes al problema.

La gestión gubernamental se caracteriza por lo siguiente³⁵:

a) Equivocada desregulación. La disminución en los requisitos reglamentarios, la reducción de la superficie del lote y la cantidad de servicios, sólo provocan menores gastos para los terratenientes originales y por lo tanto mayores sobre-ganancias. De cualquier manera, el propietario del suelo absorbe del comprador el monto máximo de ganancia ya que éste se ve obligado a pagar

b) Equivocada desgravación. La reducción de impuestos y otros gravámenes relacionados con el suelo y la vivienda se transforman en sobre-ganancias para el propietario del suelo en lugar de reducir el precio final; el terrateniente anticipa en el precio del suelo los ahorros que la desgravación pretende lograr.

c) Equivocada regularización. La política generalizada de regularización de la tenencia de tierra, tan persistente y prolongada, introduce en la cultura de los actores involucrados (terratenedores de la periferia urbana, ejidatarios y millones de autoproducidos) la certeza de que el predio se va a regularizar, por consiguiente, esto permite al propietario original anticipar la regulación futura y encarecer el

precio del terreno, tanto para los auto productores como para los promotores.

d) Subsidio sin antes haber controlado el suelo. La creciente política de subsidio mejora la capacidad de compra de vivienda, sin embargo esto no necesariamente se traduce como la compra de un mejor hábitat. Para construir vivienda se necesita de suelo, bien escaso, por lo que el terrateniente especula el precio original del terreno valiéndose de las ventajas que le proporciona su escasez. Es decir, el subsidio tiene altas probabilidades de traducirse como un aumento en los precios del suelo en lugar de una mayor calidad de la vivienda.

A nivel federal las normas que rigen la compra de suelo son únicas para todo el país, por lo que no reconocen diferencias entre la población flotante, patrones culturales y disponibilidad de suelo apto para el desarrollo urbano. Lastimosamente las reglas de operación son iguales para un país diverso. Se requiere una importante aportación local, con condiciones de acreditación de la demanda.

Las autoridades de ambas ciudades coinciden en que la SEDESOL selecciona polígonos que no son los más convenientes. Estas requieren que se equilibre la corresponsabilidad ya que el gobierno federal aporta 15 centavos por cada peso. A la vez, falta un mejor planeamiento del gasto, puesto que no se programan con anticipación las inversiones. El problema se agrava tomándose en cuenta que se programan obras en zonas irregulares, se pulverizan los recursos, no hay coordinación interna, a veces el área de obras públicas es la que decide en donde se hacen las obras, las reglas cambian constantemente, no hay continuidad y hay retraso en la liberación de los recursos.

La regularización del suelo se enfrenta a dos paradigmas: a) dejar que los terratenientes originales del suelo exploten al máximo su privilegio de ser propietarios de ubicaciones urbanas o peri urbanas, obteniendo sobre-ganancias extraordinarias para las cuales no han contribuido con nada, o b) crear me-

canismos para que esas sobre-ganancias se conviertan en inversión de lotes para familias en pobreza, infraestructura, equipamiento, servicios y áreas de protección ecológica, es decir, para fines colectivos.

El resultado final de la liberación del mercado de tierras ejidales ha sido la extensión dispersa de las ciudades y la proliferación de tierra vacante entre las viviendas. Los municipios cuentan con baja capacidad financiera para enfrentar los crecientes costos de extensión de servicios y han destinado recursos para cubrir una actividad improductiva; la especulación con la tierra. Las condiciones de vida de los pobladores empeoran y la ubicación de sus viviendas (áreas frágiles o riesgosas) es desventajosa en relación con las oportunidades laborales.

Con el fin de resolver una muy pequeña parte de la demanda de cada ciudad, los organismos estatales de vivienda se han visto en la necesidad de combinar las diversas fuentes de recursos provenientes de FONHAPO, Hábitat, y subsidios estatales.

Por otra parte, las autoridades locales han controlado las invasiones masivas desde hace poco tiempo: en una oportunidad se negoció y en otra se tuvo que actuar con mano dura. Sin embargo, la ocupación gradual aumenta y el problema se acumula exponencialmente año con año.

Todo el proceso, incluyendo la fórmula de operación para adquirir suelo, encarece la vivienda de los más necesitados. En ambas ciudades el suelo es difícil de comprar y se avecinan circunstancias de compra más difíciles, particularmente en San Cristóbal. La descentralización hace que la responsabilidad recaiga en los gobiernos locales cuya capacidad de respuesta no es suficiente para responder al crecimiento o a la población flotante. Las administraciones municipales siguen dependiendo en gran medida de las políticas federales, las cuales no toman en cuenta la situación particular de las regiones en términos de organización, entorno, capacidad técnica y financiera, así como patrones culturales.

32 INETT, PRODUTSA, CORETTE Y FIDUZET.

33 Como andadores en lugar de calles, descargas al río

34 ECOSUR

35 Conceptos desarrollados en la asesoría del Mtro. Carlos Morales.

2.2 Vivienda

Para que la población de bajos ingresos pueda acceder a vivienda, el gobierno federal le otorga subsidios por medio de una mezcla de recursos tripartita: si se quiere adquirir o construir vivienda de bajo costo, al año 2004, la federación contribuía con \$32 mil, los organismos locales aportaban igual cantidad, y los beneficiarios 8 mil pesos, si lo que se pretende es mejorar o ampliar la vivienda el subsidio federal es de 16 mil pesos, el gobierno local da la misma cantidad y el beneficiario cubre el 10% del valor total de la ampliación o mejoramiento.

El subsidio se otorga preferiblemente para adquirir o construir vivienda y no para mejorar el parque habitacional. El 70% de los recursos del FONHAPO³⁶ se asigna para vivienda nueva, es una política que resulta contradictoria ante el alto grado de hacinamiento y la deficiente calidad de habitación que reflejan los datos censales y que se revelaron en los casos de estudio.

Los organismos nacionales aportan el mayor volumen de recursos para que la demanda adquiera la vivienda, ya que por lo general los gobiernos locales no cuentan con medios para operar alternativas propias; su acción habitacional depende en gran medida del financiamiento federal, así, las reglas impuestas por los organismos nacionales son estratégicas que pretenden inducir o desalentar acciones de bajo costo y facilitar o limitar el acceso de la demanda.

En las ciudades analizadas se destacaron tres condiciones limitantes para la incorporación de la gente de bajos ingresos en los programas:

a) Con el fin de otorgar apoyo económico, el FONHAPO requiere que antes de construir la vivienda el predio cuente con todos los servicios. También el INFONAVIT pide que el lugar donde realizará su inversión cuente con pavimento. Como se observa, existe una evidente contradicción: se quiere apoyar a la gente más necesitada pero los requerimientos impuestos encarecen la vivienda y la hacen menos asequible.

b) Por la situación de pobreza en Chiapas, para

algunos solicitantes es prácticamente imposible reunir el monto de la aportación. Con el objetivo de facilitar el acceso habitacional, el Instituto de Vivienda otorga subsidios con los que pretende complementar o cubrir totalmente la contribución correspondiente a los beneficiarios.

c) La demanda de requisitos resulta completamente inadecuada con respecto a las características sociodemográficas de la población. En Chiapas la nupcialidad se presenta a edad temprana, sin que sean elegibles los jefes de familia menores de 18 años. En Tijuana se tiene como requisito la antigüedad en la residencia, lo cual limita el acceso de los inmigrantes recientes. Se estima que el desconocimiento del mercado fronterizo fortalece el incremento y la consolidación del mercado informal de vivienda en virtud de las restricciones normativas y operativas de las instituciones responsables de la planeación y control urbanos (Guillén, 1992).

Por otra parte, El INVI Chiapas logra reconocer diferencias en la demanda, de manera que regula su actuación dependiendo del sector de población al que se dirige la oferta institucional. Para la vivienda de ingresos medios y altos esta entidad otorga facilidades que permitan incrementar su producción, pero no vigila su calidad, al partir del principio de que los interesados adquirirán la vivienda que responda a sus expectativas; en cambio, en los programas y acciones de bajo costo acompañan a la demanda en la integración de requisitos y tutelan el proyecto a efecto de que el diseño respete los patrones culturales y utilice materiales adecuados al clima y a los usos y costumbres. Desde 1992³⁷, en Tijuana, la falta de promotores que acompañen a la demanda fue también considerada una limitante de acceso

A la vez, en esta misma ciudad, la INETT ha desempeñado un importante papel al ofertar suelo para la población de bajos ingresos. Se detectó que su capacidad de respuesta está siendo afectada por la gran demanda de suelo debido al incremento de la producción habitacional. Se conoció que después de múltiples intentos fallidos, la Inmobiliaria logró

negociar un predio, el cual tuvo un alto costo de habilitación. Para incorporar a personas con ingresos de hasta 3 vsm, la Inmobiliaria estimaba un subsidio en suelo de \$42 mil por lote, nunca antes se había visto en la necesidad de otorgar un apoyo de esta naturaleza, y a pesar de ello, sólo 71 acciones fueron para vivienda de bajo costo, en una primera etapa del conjunto de 1,200 lotes.

Dicha instancia consideró difícil incrementar el número de acciones debido a las condiciones convenientes con los propietarios, ya que era esperable que estos no hallasen ninguna ventaja al hacer negocios con el organismo, cuyas condiciones resultan ser extralimitadas, al compararse con las que pueden ofrecer los promotores privados. También, el alto costo de habilitación del suelo hizo el predio menos atractivo para la promoción privada, lo que ocasionó que los propietarios aceptaran convenir con la INETT. Pareciera entonces que la acción institucional está actuando en demérito de opciones para los necesitados.

Por el enfoque financiero predominante en la política habitacional, el acento está puesto en el producto de crédito y no en cómo mejorar las condiciones de vida de la gente. Recientemente la SHF anunció un plan piloto que incorporará nuevos productos de préstamo para apoyar la autoconstrucción, mejoramiento y ampliación de la vivienda a través de entidades de micro-financiamiento, aplicando las mismas reglas y condiciones que rigen en estos organismos.

De esta manera, representa un gran avance que la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) canalice financiamiento público a través de entidades que han demostrado gran flexibilidad para ajustarse a las condiciones de ingreso, patrones de ahorro y tipo de garantías que pueden presentar los sectores de bajos ingresos. Sin embargo, la implementación paralela de mecanismos de asistencia técnica resulta ser la mayor carencia que presenta este modelo: la SHF estima que el apoyo de profesionales y la supervisión técnica no es favorable para la viabilidad

financiera del modelo de intervención, efectivamente es así, cuando priva un enfoque eminentemente financiero, pero no cuando además se busca mejorar las condiciones del hábitat.

El modelo de intervención implementado en vivienda no está favoreciendo a los más necesitados. La SHF reconocía, hasta hace poco, que el esquema actual de solución de vivienda no atiende las necesidades reales de una gran parte de la población y que la política de vivienda privilegia el crédito hipotecario para vivienda terminada, la cual es asequible para menos del 20% de la población³⁹.

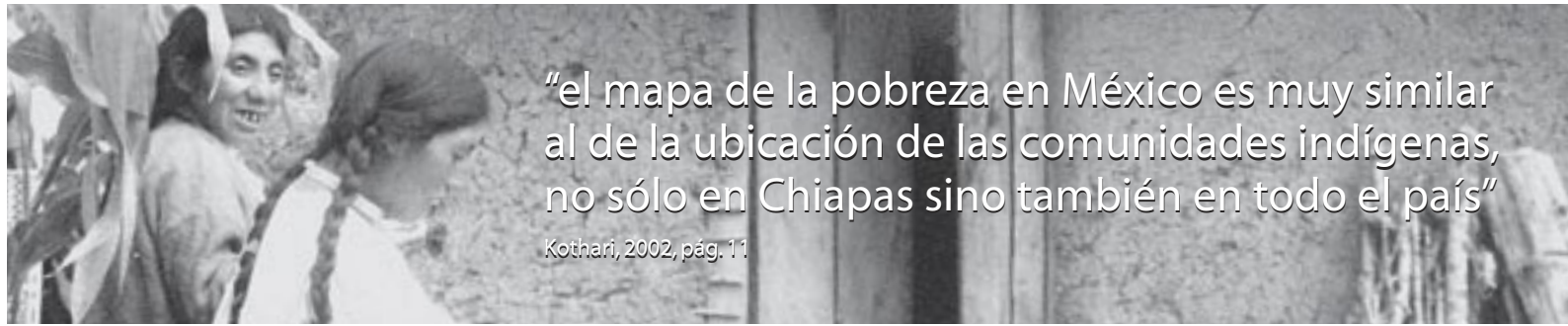
Estos resultados se explican en virtud de que: a) la intervención en vivienda se ha estructurado para incrementar la producción habitacional y mejorar la

responsabilidad de lo sucedido cuando había mayor intervencionismo del estado en vivienda, ahora se atiende a la gente que puede pagar y no a la que presenta mayor necesidad.

Por la lógica que subyace en este modelo de intervención, sólo se podrá ampliar la cobertura de atención, para las familias de bajos ingresos, en la medida en que se incremente el volumen de subsidios, pero se ha visto que la oferta institucional no puede satisfacer a toda la demanda. Para lograr tal cometido se requiere innovar, reconocer las diferencias regionales, rediseñar los mecanismos de acceso, favorecer el desarrollo de potencialidades sociales y acercar asistencia técnica. El gran problema de la vivienda inadecuada es que el Estado abandonó su

En el municipio de San Cristóbal, la única fuente de recursos proviene del ramo 33. En Tijuana, además cuentan con un flujo de recursos provenientes de programas diversos: PICA y Realidades, ambos están a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social Estatal y del gobierno municipal a través de intervenciones de desarrollo social. El mayor problema que enfrentan las instituciones es la magnitud de la demanda contra el escaso presupuesto con que se cuenta para atenderlas. Durante el periodo 2000-2003, el promedio anual de inversión del fondo de aportaciones para infraestructura social municipal representó en San Cristóbal, 41 millones, y en Tijuana 61 millones de pesos.

En todas las intervenciones se ha institucionali-



economía, pero no para atender la necesidad de vivienda, y b) la lógica financiera en la que se sustenta el mecanismo exige atender población con alta solvencia: se genera un círculo que inicia con una buena recuperación para, posteriormente, bursatizar la cartera y generar un flujo constante de capital que permita continuar construyendo vivienda.

Por lo tanto, los requisitos de elegibilidad de los organismos nacionales se estructuraron para atender a población con una condición de vida superior a la que presenta la mayoría de la población. A dife-

responsabilidad al asumir la rectoría de factores de producción a favor de la gente de bajos ingresos.

2.3 Programas de servicios en las comunidades

Para atender la demanda de servicios en los barrios y colonias populares, la federación aporta recursos a los estados y municipios por medio de los fondos del denominado ramo 33 y a través del programa Hábitat. El gobierno estatal y municipal destina recursos, dentro de sus programas de inversión, para el mismo fin.

zando la participación de la comunidad con recursos económicos o en especie (material de construcción o mano de obra). Para el ramo 33 existe una reglamentación precisa que institucionaliza la información a la comunidad y su participación en el manejo de estos recursos, sin embargo, se carece de un trabajo de acompañamiento.

En la última década, en ambas ciudades, se incrementó de manera importante la cobertura de servicios⁴⁰. En San Cristóbal este mejoramiento se atribuye a la respuesta del gobierno ante el movi-

³⁶ Reglas de Operación del Programa “Tu Casa” para el ejercicio fiscal 2004.

³⁷ El Colegio de la Frontera Norte, 1992.

³⁸ Se dirige a grupos solidarios y beneficiarios individuales de bajos ingresos que no tienen acceso a fuentes formales de financiamiento. Se otorgarán créditos desde \$500 a \$35,000 en plazos de 18 meses, en pagos semanales o quincenales, a tasa fija mensual sin garantía hipotecaria. La SHF aplicará \$150 millones, equivalentes al 0.13% de su capital.

³⁹ Presentación de la SHF en la mesa de Atención de la Vivienda Social de la CONAFOVI del 18 de agosto del 2004.

⁴⁰ En San Cristóbal la población que no contaba con agua en la vivienda se redujo del 28 al 12%; la que carecía de electricidad de 17 a sólo el 3% y la que carecía de servicio sanitario exclusivo, del 22% al 7%. En Tijuana el número de viviendas sin agua entubada se redujo del 13 al 8%, y sólo el 2% de la población carecía de servicios sanitarios exclusivos y de energía eléctrica, porcentajes del 6 y el 14, respectivamente en 1990.

miento armado. A partir de 1995 la SEDESOL aplicó un enérgico programa. En Tijuana, de acuerdo con los informantes, la calidad de los servicios es deficiente⁴¹, y no implican una mejora en la calidad de vida: se privilegia la infraestructura necesaria para captar inversión y no el mejoramiento de las condiciones de los habitantes.

Ante la magnitud de las demandas, las inversiones se dirigen en la mayoría de los casos, hacia la infraestructura física en detrimento de otros servicios que impactan la vida social de las comunidades. Por lo que, al parecer, no hay respuestas integrales que permitan satisfacer las necesidades de hábitat tal como lo define Naciones Unidas. El principal problema en las intervenciones es que cada dependencia aplica sus marcos de planeamiento, sus políticas y estrategias para atender las demandas que le corresponden. Nadie vigila la integración de las respuestas, y menos aún, que éstas se efectúen en un marco de ordenamiento urbano con el fin de obtener mejores soluciones de conjunto. Los municipios no tienen fuerza política para propiciar congruencia, debido a que la regulación y la inversión dependen de los estatutos federales y del gobierno del Estado. Así las intervenciones son sectoriales, fragmentarias e intermitentes; todas presentan ausencia de un enfoque de ordenamiento urbano.

Existen experiencias reconocidas en otras latitudes donde la ciudad marginal se ha sectorizado y la participación de las dependencias de los tres ámbitos de gobierno es coordinada por un responsable de la zona, el cual genera y gestiona proyectos al interior de la misma y afianza procesos comunitarios. Los responsables cuentan con el apoyo de cuerpos técnicos, los cuales forman parte de una estructura central que planea programas, sigue las intervenciones, impulsa propuestas urbanísticas y vigila la congruencia, armonía y racionalidad económica y funcional de los espacios y servicios. Se busca mejorar la calidad de vida de la gente, no sólo satisfacer una demanda inmediata. En México la división por sectores y la resistencia a abandonar ámbitos de poder,

hacen imposible intervenciones como las referidas, pero sólo de esta manera es posible mejorar la calidad de vida de la gente.

2.4 Los derechos humanos en la vivienda, las obligaciones del gobierno de México

Los Estados tienen la responsabilidad de garantizar a todos los ciudadanos la posibilidad de satisfacer sus necesidades básicas. La vivienda es un derecho absoluto que no puede depender de los recursos económicos de una familia o de un individuo. El derecho a la vivienda ha sido reconocido en diversos instrumentos de la legislación internacional sobre derechos humanos⁴².

El gobierno mexicano es líder internacional en la suscripción de los acuerdos y pactos de los derechos humanos sobre la vivienda. Al signar el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales se compromete a “respetar, proteger y realizar” el derecho a la vivienda adecuada para todos sus ciudadanos (Kothari, 2002, Pág. 16), y al firmar el Convenio 169, se obligó a proporcionar “asistencia médica y social, seguridad e higiene en el trabajo, todas las prestaciones derivadas del empleo, así como a la vivienda” (Artículo 20-2 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, 1989). Significa, entonces, que el gobierno se compromete a no discriminar a los indígenas en la política de la vivienda.

En el año 2002, el Relator Especial de la Vivienda Adecuada de las Naciones Unidas recomendó acentuar el enfoque social en la política habitacional, incorporar la perspectiva de derechos humanos en el marco jurídico y los programas de vivienda, y superar las visiones sectoriales para así lograr atender de manera más integral los problemas de vivienda, el medio ambiente y otras cuestiones. Planteó que las soluciones habitacionales dependen no sólo del financiamiento, sino de aplicar un criterio más amplio para cumplir las obligaciones sobre los derechos humanos que México ratificó al suscribir los instrumentos internacionales.

En el marco jurídico de mayor jerarquía del país existe un pleno reconocimiento de los derechos humanos en la vivienda. Según el artículo 4 de la Constitución “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa”, para ello se determina que “la ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”. La propia Constitución Política obliga al gobierno a mejorar las condiciones de vivienda para los indígenas (Art. 2); establece la obligación de los patrones a proveer la vivienda para sus empleados a través de un fondo nacional de vivienda (Art. 123); y considera que los tratados celebrados por el presidente y aprobados por el senado serán, junto con la constitución y las leyes federales (Art. 133), la ley suprema del país.

No obstante, se encuentran insuficiencias que hacen difícil concretar este reconocimiento:

a) El artículo 4 de la Constitución señala que toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa, sin embargo los pactos internacionales mencionan que cada persona tiene derecho a una vivienda adecuada. Esta diferencia es significativa en la política de la vivienda, en cuanto se cuentan con escasos recursos para favorecer vivienda a personas solas o que arriendan habitaciones. El derecho a “disfrutar” no es tan contundente como el derecho a “adquirir” o “vivir en”, y no obliga al gobierno a cumplir con sus compromisos de respetar y proteger el derecho a la vivienda adecuada.

b) Las leyes federales que tienen ingerencia en materia de vivienda o asentamientos humanos no incluyen referencias a los derechos humanos⁴³. Tampoco en las correspondientes a estados y municipios hay alusión clara a los principios de derechos humanos.

c) La vivienda autoproducida en asentamientos informales, que representa el mecanismo más profusamente empleado para revolver la necesidad de habitación, no es reconocida ni protegida por las leyes federales. Sin embargo, la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Chiapas contiene lineamientos que orientan recursos hacia programas de auto-

construcción y mejoramiento con los que se pretende la regularización de los asentamientos informales existentes (Cáp. I, Título Quinto). La Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California ordena la intervención del estado en “ofertar y promover terrenos y construcciones en acciones de interés social, especialmente los destinados a la vivienda popular” (Art. 10, XXV).

d) Las leyes federales tampoco garantizan la seguridad de la tenencia de la vivienda, ni los derechos humanos de los desplazados. Esta apreciación fue confirmada por el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé, entidad que debido a la insuficiencia de un marco jurídico adecuado, no ha podido implementar acciones legales para 12 mil familias


perspectiva económica; regida por una lógica de libre mercado. El resultado se resume en una escasa cobertura de la población de menores ingresos, con lo cual queda sin sustento la declaración de “respetar y proteger” el derecho a una vivienda adecuada para toda persona.

La mayor inversión en vivienda se dirige a proporcionar créditos hipotecarios para trabajadores del sector formal⁴⁴. La cobertura para familias que no trabajan en este sector es mínima.

Los planes estatales de Chiapas y Baja California proponen destinar recursos a las personas que tienen mayores necesidades. El de Chiapas señala la importancia de desgravar y regularizar la construcción de vivienda popular y de interés social, e incentivar

2 vsm, y ésta no tiene acceso a los servicios básicos, a la seguridad de la tenencia de tierra, ni a la estabilidad física de su vivienda, con lo cual los habitantes continúan viviendo en condiciones inadecuadas. El estado actual de la vivienda es el reflejo de la capacidad gubernamental para respetar, proteger y ejercer el derecho humano a la vivienda adecuada.

En este marco, destaca el tema de la aplicación y la defensoría de los derechos humanos sobre la vivienda en San Cristóbal y Tijuana. Los indicios sugieren que un porcentaje significativo de la población no tiene acceso a una vivienda adecuada ni vive en condiciones “dignas y decorosas”. En el año 2000, México tenía un déficit de vivienda de 756 mil unidades; con una demanda anual prevista de casi el



“Talvez mucha gente sueña con palacios,
nosotros soñamos con lo poco que nos dé Dios”

San Cristóbal de las Casas.

desplazadas en Chiapas desde 1994.

En cuanto al marco normativo, el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Vivienda establecen la necesaria coordinación de los gobiernos federal, estatal, y municipal en promover “la política y los programas de vivienda pública en nombre de todas aquellas personas que deseen adquirir, construir, arrendar o mejorar sus hogares”. Aunque el Programa Sectorial de Vivienda aduce considerar la perspectiva económica y social de ésta, en los hechos la política federal se basa únicamente en una

al sector social con programas de autoconstrucción y mejoramiento de vivienda en el medio rural. El programa de vivienda de Baja California plantea programas estratégicos de fomento a la vivienda en arrendamiento, de co-inversión en fraccionamientos populares, de mejoramiento y ampliación de las viviendas, y de participación social en la dotación de vivienda para las familias de bajos recursos (Págs. 55-63). Sin embargo el problema estriba en que, en el marco normativo de la vivienda no se destinan recursos suficientes para la población que gana hasta

mismo número. De esta nueva demanda, se predice que se necesitará casi la mitad de la inversión para los habitantes más pobres del país (el 24%, que gana menos de 3 vsm)⁴⁵. A esto se suma que la vivienda existente está en mala condición: en el año 2000, el 14% de las viviendas del país necesitaba un mejoramiento significativo o un reemplazo completo⁴⁶; y el 23% restante, una mejora moderada. Las personas que ganan hasta 3 vsm representan el 40% de la población, pero la oferta de vivienda para este grupo es solamente el 0.08% del total⁴⁷. Estos datos con-

41 Por ejemplo en Tijuana todavía al año 2001 el 65% de las calles no estaba pavimentada.

42 De particular importancia son 1) La Declaración Universal de los Derechos humanos, 2) El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 3) La Convención Internacional para la

convenio 169 relativo a los derechos de los grupos indígenas

43 Entre otras, la Ley Federal de Vivienda, la Ley General de Asentamientos Humanos la Ley de Planeación y la Ley Agraria.

44 Ahora INFONAVIT también ofrece la posibilidad de usar la hipoteca para comprar una casa existente. Joint Center for Housing Studies of Harvard University, Junio 2004, pág. xiv.

45 Khotari Miloon, 2002, pág. 9.

46 En los estados del sur, incluyendo Chiapas, más de 30 por ciento de las unidades necesitaban un mejoramiento significativo o un reemplazo completo. Harvard, 2004, pág. 14.

47 Comisión Consultiva Académica, enero del 2003, pág. 20.

firman la necesidad de vivienda adecuada para un gran porcentaje de la población.

La población de bajos ingresos de San Cristóbal y Tijuana no tiene acceso al sistema jurídico para proteger sus derechos. Las personas entrevistadas en las dos localidades no conocían sus derechos legales sobre la vivienda, para ellas el concepto de "derechos humanos de la vivienda" es lejano y abstracto. Tampoco contaban con los recursos necesarios para recibir asistencia legal ni para ser representados en los tribunales. Las personas que habían tenido experiencias con abogados las habían reportado como desfavorables. Ni en San Cristóbal ni en Tijuana hay institución -pública o privada- que asista a las personas en la mayoría de sus asuntos legales sobre la vivienda⁴⁸. Al no haber un buen sistema jurídico que sea accesible a la mayoría de la población, cualquier "derecho" a la vivienda queda como simple declaración.

Los inquilinos y los indígenas suelen ser especialmente vulnerables ante la falta de protección jurídica. La política de la vivienda en los estados de Chiapas y Baja California, tanto como en el resto del país, no dirige recursos a la vivienda en arrendamiento⁴⁹, en ambas ciudades, las condiciones de la vivienda alquilada son a menudo inadecuadas y nunca se regulan. En un cuarto construido con material provisional; sin servicios básicos, viven entre 5 y 6 personas, el monto mensual es de 200-300 pesos/mes en San Cristóbal, y hasta 200-500 dólares/mes en Tijuana. Es difícil imaginar que estas condiciones puedan ser consideradas "dignas y decorosas"; aunque la Constitución, y todos los derechos humanos sobre la vivienda, las aplican tanto a los inquilinos como a los dueños. Los inquilinos son muchas veces las personas más pobres, entonces es probable que tengan aún menos acceso al sistema jurídico para reforzar y proteger sus derechos sobre la vivienda. Según un juez civil de San Cristóbal, los inquilinos no llevan sus quejas a los tribunales quizás porque desconocen sus derechos⁵⁰. Además del alto costo de presentar una queja ante los juzgados, los inquilinos

también pueden ser disuadidos de continuar en el proceso debido al largo tiempo que tardan en resolverse las disputas en los tribunales; generalmente más de un año, y en ocasiones, de dos a cuatro años.

Los indígenas son el grupo de mayor vulnerabilidad respecto a la violación de sus derechos humanos en materia de vivienda. Según el Relator de la Naciones Unidas, en el país hay un vínculo fuerte entre la pobreza y las comunidades indígenas, que provoca las peores condiciones de vivienda, "el mapa de la pobreza en México es muy similar al de la ubicación de las comunidades indígenas, no sólo en Chiapas sino también en todo el país" (Kothari, 2002, Pág. 11). También hay problemas con la marginación política y social de las comunidades indígenas, altos niveles de analfabetismo y una falta de conocimiento de la lengua española; factores que hacen más difícil su acceso al sistema jurídico y los deja más vulnerables a las violaciones de sus derechos legales y humanos sobre la vivienda.

¿Contribuye, entonces, la acción institucional en la oferta de vivienda para la población de bajos ingresos?

En relación con el tema de vivienda, la acción institucional contribuye poco. Al darse la desregulación del proceso productivo y de distribución de la misma se perdió la conducción de la política habitacional. En las condiciones actuales:

a) La oferta se ubica en las ciudades en donde existe una mayor proporción poblacional con capacidad de pago. El promotor determina el tipo de vivienda por construir y la ubicación de la oferta en las regiones y localidades. La acción pública para favorecer acciones de bajo costo es muy limitada por los exiguos recursos destinados al subsidio.

b) Se produce vivienda nueva y no se mejora la existente, a pesar del hacinamiento y la precaria situación en la que vive gran parte de la población. Los agentes privados no tienen interés en esta modalidad de trabajo, pues tienen mayor especialización en la vivienda nueva. Éstos son ahora los únicos actores reconocidos en la producción habitacional,

ya que para los agentes que intermedian los financiamientos no representa un negocio prestar el reducido monto de (\$10 mil a \$30 mil) que se otorga en estos programas (la reciente iniciativa de la SHF abre un campo de oportunidad en esta materia).

c) Los organismos nacionales de vivienda enfocaron su campo de actuación en el producto de crédito, con lo que se diluyó el enfoque social de la política habitacional. Los instrumentos que facilitaban acompañamiento a la demanda se cancelaron; es una relación con un cliente en donde se presume que todos tienen igualdad de condiciones, cuando en la realidad esto no es así, como lo demuestra la experiencia del gobierno de Chiapas.

d) La vivienda se encarece debido a los alcances requeridos para urbanizar, por el monto inalcanzable de la aportación que deben hacer los beneficiarios y por la inadecuación de los requisitos al perfil sociodemográfico de éstos.

Como se observa, no se han generado instrumentos para apoyar la producción social de vivienda, entendida como aquella que se realiza bajo el control de autoproductores y otros agentes sociales⁵¹ quienes operan sin fines de lucro. El modelo de intervención no se ha estructurado para apoyar a los más necesitados, su lógica es distinta: la vivienda es un producto industrial que se coloca en el mercado como mercancía y que puede adquirir quien tenga capacidad para pagarla. La oferta responde a las expectativas y necesidades de una parte de la demanda pero para otra no resulta satisfactoria y menos aún asequible.

La acción institucional en materia de suelo no sólo no apoya la oferta de vivienda para la población de bajos recursos, sino que llega a complicarla. El gobierno federal ofrece un programa de reservas de suelo con normas que no son aplicables a las ciudades estudiadas, fomenta la regularización como una alternativa para la compra irregular y ofrece subsidios para vivienda de bajo costo con el requisito de que se apliquen en suelo habilitado. Los gobiernos estatales tratan de incorporar los subsidios, invierten

energía para adaptar las fórmulas federales en territorios cuyo valor impide su aplicación y se han centrado en la regularización de la tenencia de la tierra. Es decir que corrigen, en lugar de promover.

En tanto, los gobiernos municipales, que sufren la demanda creciente de vivienda, tienen respuestas diversas. San Cristóbal depende, en gran medida, de los recursos federales y estatales en materia de suelo y vivienda, y mientras no pueda adquirir suelo carecerá de una oferta institucional de vivienda de interés social, inclusive la propia habilitación del suelo es un tema difícil, dado el limitado presupuesto para urbanización y la enorme demanda acumulada de servicios. Por su parte, el municipio de Tijuana ha desarrollado capacidad propia, al contar con diversas

del suelo; se adapta a las condiciones que dicte el mercado inmobiliario. Si no hay suelo en condiciones asequibles, no hay vivienda institucional para bajos ingresos, por lo que Chiapas seguirá acumulando la ocupación predominantemente irregular en un requerimiento de cerca de 30 hectáreas al año; mientras que Tijuana hará lo propio con las 2 ó 3 ha que se ocupan cada día.



dependencias que participan de la responsabilidad. La ciudad tiene reservas para desarrollo urbano, pero el precio de la tierra ha impedido apoyar la oferta de vivienda hacia la población de bajos recursos; tiene también provisiones de suelo en la ciudad satélite, el cual permitirá atender cerca de dos años de la demanda.

Salvo la reserva prevista por la Inmobiliaria en Valle de las Palmas, en Tijuana, no se identificó esfuerzo institucional alguno para controlar el precio

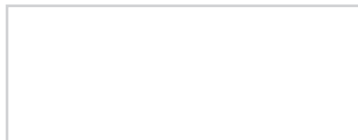
48 Hay excepciones. El Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé en San Cristóbal ha tratado de apoyar los derechos humanos de las personas desplazadas en Chiapas desde 1994, en general el Centro no toma casos de particulares sobre la vivienda. En Tijuana, la CEDH aceptó dos casos sobre la vivienda en los años pasados. La primera de un grupo de personas que perdieron sus casas en un derrumbe y querían forzar al gobierno a darles los recursos comprometidos después del desastre; y la segunda de un grupo de personas cuyas casas se cayeron por mala construcción según los habitantes. La Comisión no se involucra con muchas disputas sobre la vivienda porque la mayoría son entre particulares y muy pocos casos se presentan a la autoridad. Entrevista con la Procuraduría de los Derechos Humanos y la Protección Ciudadana de Baja California.

49 “Si bien la Ley Federal de la Vivienda establece que las dependen endamiento, fuera de algunos incentivos fiscales, la acción estatal en la materia está, hoy en día, dirigida a la vivienda en propiedad”. Comisión Consultiva Académica, 2003 pág. 25.

50 Juzgado Primero Civil, San Cristóbal de las Casas, Chiapas, 28 de junio de 2004.

51 Puede tener su origen en las propias familias actuando individualmente, en grupos organizados informales, en empresas sociales como las cooperativas y asociaciones de vivienda, en las ONG, en las organizaciones de profesionistas.

3 Afrontar el reto



3.1 Causas de la vivienda inadecuada en México.

El modelo de intervención aplicado en vivienda no está haciendo posible que todos los mexicanos puedan aspirar a una vivienda adecuada, pues se han desarrollado instrumentos que atienden sólo una forma de producción habitacional. Está pendiente la generación de instrumentos adecuados para apoyar la producción social de vivienda, mecanismo por medio del cual la mayoría de los mexicanos puede resolver su necesidad de techo.

Dada esta situación, la irregularidad ha penetrado en el entorno urbano como una práctica de la vida cotidiana. En los asentamientos humanos de bajos ingresos la irregularidad atraviesa todos los ámbitos de la vida: el régimen de propiedad, la insuficiente y deficiente dotación de servicios, el empleo y los ingresos. La regularización se ha institucionalizado como el proceso normal de acceso a la vivienda y parece una realidad inmodificable. El mayor reto consiste en que se tome conciencia de que esta situación puede y debe cambiar, que exista voluntad política⁵² capaz de inducir los cambios necesarios para crear las condiciones propicias que permitan mejorar la calidad de vida de la población.

El precio del suelo torna imposible que la acción institucional responda en cantidad y en calidad a la demanda de vivienda de la población de escasos recursos. La situación está inmersa en un círculo, en el que la autoridad federal genera oferta de vivienda al exigir que la autoridad local ofrezca suelo urbanizado. El suelo no forma parte del paquete de vivienda, su precio impide la acción de vivienda de bajo costo y la población resuelve el problema comprando tierra irregular, cara, o invadiendo terrenos con la expectativa de regularizar. Por su parte el gobierno regulariza sin que necesariamente haya servicios. Todos estos factores son están asociados a situaciones estructurales, aplican a todo el país y requieren de una política nacional centrada en la resolución de los problemas: precio del suelo y una visión integral que abarque ambos componentes.

3.2 Suelo

Es claro que la piedra angular para resolver el problema del suelo descansa en el control del mercado inmobiliario. La población de escasos recursos requiere vivienda en áreas aptas para la provisión de infraestructura, seguras, cerca de los servicios, fuentes de empleo, lugares de abasto, recreación y atención médica. De aquí la necesidad de que la población pueda adquirir tierra a un precio acorde con su capacidad de pago.

El mercado inmobiliario predominante concentra el beneficio en el propietario de la tierra, el cual no se responsabiliza de la introducción de servicios, ni de la titulación de la propiedad. El resto de la sociedad sufre las consecuencias del crecimiento de

a semejarse a la de los lotes legales. Los primeros se ofertan con la expectativa, reforzada por las instituciones, de regularizar y dotar de servicios con cargo a la sociedad, en lugar de que sea con cargo a las ganancias del propietario. La actividad constructora reduce valores de uso, por lo que se puede exigir una ganancia ordinaria, mientras que con la especulación del suelo se distraen dichos recursos.

El reto estriba en lograr que estas políticas no se traduzcan simplemente en especulación inmobiliaria. Se necesita una alternativa de suelo inmersa en una política de gestión, que atienda en forma diferenciada los asentamientos consolidados y los nuevos y que oriente la oferta de suelo habilitado, para vivienda social, en lugares cercanos a las

mente libertades). Estas deben incluir: el reajuste de tierras en polígonos de actuación cuando la concertación no se logre; la obligación de incorporar usos sociales, públicos y ambientales en los desarrollos; el aprovechamiento del suelo apto en un plazo perentorio so pena de subasta pública o expropiación efectiva; el pago completo de privilegios que permitan obtener autorización para usos más rentables que los ejercidos hasta el momento; el incremento de las tasas efectivas al impuesto predial y el pago completo del costo de las obras públicas. Los funcionarios públicos tienen la responsabilidad de calificar como un delito, por daño patrimonial al interés público, el no hacer efectivas estas obligaciones⁵³.

El fortalecimiento de los instrumentos fiscales



“En el ejido, teníamos que ir tres horas y regresar otras tres horas para cualquier producto. También es más fácil encontrar trabajo aquí”

El Cascajal, San Cristóbal de las Casas.

las ciudades: desordenado, disperso, extensivo, con una dotación costosa y tardía de los servicios que recae en toda la población. Esto tiene implicaciones adicionales, reflejadas en una capacidad cada vez más limitada para atender las necesidades básicas de la población y para promover el desarrollo.

Tanto la desregulación como la disminución del tamaño del lote, la posibilidad de ofrecer los servicios a pie de lote y la eliminación de restricciones, no disminuyen el precio del mismo, más bien se traducen en mayores ganancias para el propietario, quien puede vender más predios, con menos esfuerzo y sin la responsabilidad de habilitar el terreno. De aquí que el precio de la oferta de lotes irregulares tiende

oportunidades. Para evitar que las soluciones de suelo dependan únicamente de programas institucionales, con vigencia limitada frente a un proceso de urbanización de largo plazo, son indispensables instrumentos fiscales que operen en el proceso mismo de urbanización, conforme la ciudad crece, que logren asegurar la continuidad de los mismos independientemente de los cambios que se dan en la administración.

Para generar condiciones que permitan a la población de escasos recursos acceder a suelo bien ubicado, sin que se desencadenen procesos de especulación inmobiliaria, se requieren obligaciones a la propiedad (en lugar de aumentar indiscriminada-

y su cumplimiento contribuirán a evitar la constitución de estructuras administrativas especiales, junto con sus gastos de operación y administración, a la vez, favorecerá el proceso de urbanidad mientras éste tiene lugar; evitará que los subsidios se traduzcan en aumento de los precios del suelo; y permitirá canalizar recursos como los del programa Hábitat para el desarrollo económico. Dicho fortalecimiento debe desarrollarse de manera simultánea ante la incertidumbre de la regularización.

La política de vivienda para la población de escasos recursos debe incluir en sus marcos reglamentarios una estrategia de suelo y debe ser coherente con las particularidades socioeconómicas de

⁵² El gobierno de Aguascalientes sostuvo en forma continua y firme, de 1993 a 1998, una política de provisión pública y una oferta de suelo barato con servicios mínimos, paralelamente adoptó la decisión de no regularizar cualquier asentamiento irregular, virtualmente eliminó los asentamientos irregulares en menos del 1%, Jiménez, 2000.

⁵³ Estas obligaciones operan en muchos otros países incluso dentro de modelos económicos liberales, donde el resto de las mercancías opera en un mercado competitivo, excepto aquellas que por su naturaleza no pueden ser competitivos como el del suelo, donde la regulación es fuerte y se traduce en obligaciones a ala propiedad que disminuyen la especulación de ese bien escaso

⁵⁴ En 9 desarrollos se realizaron entrevistas domiciliarias a excepción de los fraccionamientos del INET en donde fue de tipo focal.

la población, los patrones culturales, la residencia esperada y los mecanismos tradicionales de ahorro (caja popular o tanda). Los programas de suelo para el desarrollo urbano y de vivienda para la población de bajos ingresos deben partir de la misma base, de preferencia ser uno solo, integrar criterios unificados y operar simultáneamente. Los programas institucionales de vivienda deben incorporar el suelo habilitado de manera integrada, o en su caso, dar prioridad a la habilitación del suelo antes que a la dotación de vivienda. Para asegurar la continuidad en las acciones, finalmente, es recomendable promover la participación de las universidades, los colegios de profesionales y proporcionar asesoría técnica para los fraccionamientos irregulares.

3.3 Vivienda

Las múltiples necesidades de habitación obligan a buscar alternativas diversas. Resulta evidente que no se pueden seguir aplicando reglas de carácter general para todo el país: la riqueza y diversidad cultural no merecen ser tratadas con indiferencia. México es un mosaico de culturas y formas de vida, lo cual se expresa nítidamente en las viviendas.

En San Cristóbal, la presencia de la población indígena obliga a reconocer sus patrones culturales y a aprovechar su potencial cohesivo. Esta población está fuertemente ligada al cacique, por lo que es necesario que los organismos trabajen en conjunto con él para lograr entender, con mayor claridad, cómo mejorar su situación habitacional, aprovechando dicha capacidad de organización.

En Tijuana, en cambio, el reto consiste en atender la gran movilidad de la población. La emigración hacia EUA habla de una forma de vida y de una movilidad rutinaria que se escapa a cualquier programa de vivienda convencional y hace que el concepto de vivienda tome nuevas dimensiones. Aun si se lograra abatir el alto costo del suelo, los programas convencionales de vivienda resultan inadecuados para atender tan cambiante demanda: son personas con fuertes expectativas de mejorar su situación y abiertas

al cambio. Sería posible, por lo tanto, experimentar alternativas de alojamiento temporal aprovechando tecnologías innovadoras y creando así condiciones que se adecuen a este proceso de movilidad.

Si bien las condiciones particulares de esta demanda exigen generar alternativas que respondan a su realidad, serían respuestas inacabadas si la oferta institucional no logra adecuarse a las características de la población pobre. Como el mayor volumen de recursos proviene de los organismos nacionales, se necesita contar con su aprobación para rediseñar programas, condiciones y requisitos que respondan a la realidad local. También, se requiere crear instancias decisorias y de discusión en los estados, en donde participen de manera igualitaria y proporcional actores del sector público, académico, empresarial y social, reproduciendo la experiencia que la CONAFOVI ha desarrollado en la ciudad de México.

Dichos foros deben tener como materia de discusión el buscar condiciones para que la población de bajos ingresos pueda acceder a una oferta planeada. Para esta población la asequibilidad tiene una amplia connotación pues implica condiciones de pago, soluciones progresivas, el mantenimiento de sus patrones culturales y redes sociales, libertad para construir y sobre todo la posibilidad de tener empleo tanto por la cercanía del desarrollo habitacional a las oportunidades, como por la posibilidad de tener su fuente de trabajo en la vivienda. Ningún programa institucional de vivienda suele considerarla como un espacio productivo, enfoque inoperante ante las difíciles situaciones de vida de la población de bajos ingresos.

Las condiciones de hacinamiento y precariedad encontradas en ambos municipios exigen proporcionar programas de mejoramiento y ampliación de vivienda, de igual manera se requiere diseñar mecanismos innovadores para la vivienda en arrendamiento.

La posibilidad de acceso de la población hacia vivienda nueva o hacia su mejoramiento está cifrada en que ésta pueda contar con un trabajo de acom-

pañamiento técnico-social, que no se limite sólo a proporcionar apoyo para integrar los requisitos que solicitan los organismos, sino también, y fundamentalmente, a generar procesos participativos que permita que la vivienda se constituya en un vehículo de desarrollo social. Para lograr este propósito se requiere generar mecanismos que institucionalicen la participación de actores sociales con experiencia en la materia, entre los cuales destacan las ONG con especialidad en vivienda.

La forma de intervención en los asentamientos populares requiere cambios sustantivos que permitan mejorar realmente la calidad de vida de la población. Es un cambio fundamental en tanto que presupone arribar a un nuevo concepto de vivienda, no sólo como el sitio privativo de habitación, sino como un espacio complementado con servicios, equipamientos y áreas recreativas que permitan elevar las condiciones en las que vive la mayoría de la población. Esto implica que las diversas dependencias, que tienen competencia en el Hábitat, concurren de manera convergente y armónica en los territorios. Es necesario promover respuestas integrales, dentro de un marco de ordenamiento, para lograr mejores soluciones de conjunto.

En suma, es necesario que el estado se responsabilice de la rectoría de los factores de producción a favor de la gente de bajos ingresos: suelo, vivienda de bajo costo, infraestructura, asesoría técnica, crédito y condiciones de pago adecuadas a la demanda de bajos ingresos.


3.4 Los derechos humanos

Desde la perspectiva de los derechos humanos, el valor de cualquier ley, política o programa de la vivienda depende de su efectividad para disminuir el nivel de vivienda inadecuada. En México, como primer paso, se debe revisar el marco jurídico para incorporar con mayor contundencia los derechos humanos de la vivienda, con referencias claras a las obligaciones públicas explícitas en los pactos internacionales que el gobierno de México suscribió. Sin

embargo, el principal reto estará en hacer operar de mejor manera las obligaciones que ya contienen la Constitución y los pactos internacionales, para asegurar que el derecho humano a la vivienda sea una realidad. Por ello, se recomienda filtrar cada programa público de vivienda desde la perspectiva de los derechos humanos, lo que asegurará la forma en que la intervención influye respecto al derecho de cada persona a una vivienda digna y decorosa.

Otro desafío ineludible consiste en mejorar el acceso de esta población al sistema jurídico y a las protecciones legales sobre la vivienda, sobre todo con la creación de instrumentos que permitan que el marco legal tenga un sustento capaz de concretar las declaraciones en la vida cotidiana.

mentos y mecanismos que implementen una política integral de suelo y vivienda.



“El problema no es hacer casas, es construir sociedad, construir condiciones que permitan tener una mejor calidad de vida”

Elena Solís, investigadora.

En síntesis, la investigación realizada detectó que no existen condiciones favorables para mejorar la situación de la vivienda de la población de bajos recursos. La acción institucional, tanto en suelo como en vivienda, no atiende el problema en Chiapas, por lo que continúa creciendo, mientras en Tijuana tiene alcances muy limitados, a pesar del gran esfuerzo de varias instituciones.

Con las actuales condiciones del mercado no será posible revertir las tendencias existentes, no obstante, las circunstancias pueden cambiar con la inserción de mecanismos que apoyen el esfuerzo que la población en pobreza realiza para solucionar su necesidad de habitación. Además, se puede intervenir en el mercado inmobiliario para crear instru-

4 Conclusiones



Sin duda alguna las condiciones en las cuales opera el mercado convencional de suelo y vivienda en San Cristóbal de las Casas y en Tijuana no favorecen que la población de bajos ingresos pueda tener una vivienda adecuada, debido a un desajuste entre el tipo de oferta y las características y necesidades de la demanda.

Esta desarticulación se expresa, principalmente, en tres situaciones: 1) la oferta se dirige a estratos con ingresos superiores a 5 vsm, mientras que la mayoría de la población de ambas ciudades percibe ingresos inferiores a ese rango; 2) la oferta determina formas de vida que no responde a las necesidades particulares de una parte de la demanda: patrones de vecinamiento, uso productivo del lote por la población indígena y la incertidumbre de permanencia de los nuevos emigrados a Tijuana; y 3) la oferta no atiende la diversidad de requerimientos habitacionales pues se dirige hacia una nueva vivienda.

Por su parte, la vivienda de bajo costo fue mínima en San Cristóbal y nula en Tijuana. Tampoco existe oferta de suelo regular y apto en San Cristóbal, y en Tijuana, es escasa frente al volumen de los requerimientos. En mejoramiento de vivienda la oferta es prácticamente inexistente, a pesar de las difíciles condiciones de hacinamiento y precariedad habitacional en las que vive gran parte de esta población en ambas ciudades.

Dicha situación obedece a dos factores: por un lado, los esfuerzos gubernamentales se han orientado a consolidar la producción habitacional como una industria, la vivienda es, por lo tanto, una mercancía a la que accede quien pueda pagar. Los organismos nacionales proporcionan crédito hipotecario y otorgan subsidios para que la población pueda adquirir la vivienda. En los hechos, la política habitacional tiene un eminente enfoque financiero que busca incrementar la producción más que atender la necesidad de vivienda. Por otro lado, al adoptarse un enfoque favorable y al delegarse la producción de vivienda en agentes privados, se perdió el control de la oferta respecto a su cobertura territorial.

Por otro lado, Las ONG desempeñan un papel activo en ambas ciudades pues apoyan la construcción de vivienda en lote propio. A diferencia de los organismos nacionales, dichas entidades atienden la necesidad de vivienda haciendo que sus mecanismos de intervención superen la asistencia improductiva en la búsqueda de nuevas capacidades sociales. Dichas organizaciones trabajan solas porque el financiamiento habitacional no contempla mecanismos que refuercen su actuación.

Así, la mayor parte de la población accede a una vivienda al adquirir suelo en el mercado informal. Siete de cada diez viviendas fueron adquiridas de esta manera en San Cristóbal, y en Tijuana, seis de cada diez tuvieron un origen irregular. El mercado informal ofrece suelo en toda la ciudad, es flexible, se ajusta a las posibilidades económicas de cada cliente, a la periodicidad factible de pago, no impone cumplir otros requisitos de acceso y permite mantener redes sociales. En este mercado el comprador tiene varias posibilidades: por un lado, la expectativa de ser reconocido como propietario gracias a la consistente respuesta a la regularización de la tenencia de la tierra; por otro lado, la esperanza de alcanzar con el tiempo una vivienda más amplia y adecuada a sus posibilidades; y finalmente, el poder utilizar en forma intensiva el lote para satisfacer las necesidades del desdoblamiento familiar: generar autoempleo o rentar parte del inmueble como una estrategia de apoyo económico.

A pesar de la expectativa de contar con un patrimonio, el suelo que se adquiere en el mercado informal no contribuye a mejorar la calidad de vida de los adquirientes debido a las deficientes condiciones de servicios, difícil topografía y lejanía de los satisfactores que ofrece la proximidad a la ciudad.

Las condiciones del hábitat son altamente valoradas por los pobladores, principalmente el acceso a servicios y a las oportunidades de empleo. Éstas coinciden con la acertada definición de vivienda adecuada según los lineamientos de Naciones Unidas: desean un techo asequible a su situación económica

y vinculado con otros satisfactores que le permitan tener calidad de vida.

El suelo tiene mayor demanda que la propia vivienda la cual, a pesar de su precariedad, es un bien que la población pueden construir con su esfuerzo. El suelo es la clave para entender la problemática de la vivienda. Representa un insumo caro en ambas ciudades (más en San Cristóbal que en Tijuana), esta condición contribuye, en gran medida, a que la oferta de vivienda de bajo costo sea prácticamente nula, dejando en manos de la población la búsqueda de alternativas dentro del mercado informal, en condiciones de enorme desventaja.

La superficie apta para la urbanización ha sido ocupada en ambas ciudades, las reservas de tierra no existen o no se destinan para satisfacer las necesidades de la población de bajos ingresos, la cual en su mayoría apenas alcanza niveles de subsistencia, principalmente en San Cristóbal.

El alto costo del suelo y su habilitación resulta el principal obstáculo para generar una oferta regular de suelo y de vivienda. El mercado inmobiliario es especulativo y en ninguna de las ciudades se realizan esfuerzos para controlarlo. Es necesario que, paralelamente a la adquisición de suelo, se realicen acciones para controlar el mercado inmobiliario, con el fin de generar un proceso de construcción de ciudad que permita, al mismo tiempo, una mayor capacidad de maniobra a las autoridades locales para satisfacer demandas sociales.

La clave se encuentra en que la autoridad sea capaz de incidir en la generación de suelo accesible para la población de escasos recursos, a través del diseño y la operación de instrumentos fiscales orientados a controlar el valor del suelo y a revertir las sobre-ganancias que los propietarios obtienen como consecuencia de las plusvalías en suelo, infraestructura, equipamientos y servicios para los más necesitados. Es decir, usar para fines colectivos las sobre-ganancias que son creadas por la sociedad.

Además de la desvinculación en materia de suelo, vivienda y desarrollo urbano, la acción ins-

titucional no contribuye de manera significativa a generar oferta para esta población, principalmente porque las fórmulas de los organismos nacionales no responden a las características de la mayor parte de la demanda o a las condiciones de la región. La federación aporta el mayor volumen de recursos, los gobiernos estatal y municipal dependen en gran medida de los apoyos y subsidios de los organismos nacionales. Las reglas de éstos últimos son estratégicas pues pretenden inducir o desalentar acciones de bajo costo y facilitar o limitar el acceso a la demanda.

Las iniciativas que impulsa el gobierno federal para adquirir y habilitar suelo son difíciles de concretar y no se enlazan con los programas de vivienda. El programa Hábitat de la SEDESOL constituye la única fuente de recursos para adquirir suelo, aunque actualmente atraviesa dificultades generadas por el alto costo de los terrenos y la elevada proporción del aporte correspondiente a los gobiernos locales.

La federación aporta 5 mil pesos por lote, las autoridades locales otros 10 mil, mientras que un lote en San Cristóbal, sin servicios, cuesta alrededor de 36 mil pesos, más del doble de lo que la regla determina. Habilitar el predio cuesta otros 170 mil pesos que, sumados a lo anterior, constituyen una aportación de 200 mil pesos por lote para poder aprovechar el subsidio federal. Además, la banca de desarrollo no representa una fuente de recursos viable por la baja capacidad de recaudación municipal.

Esto explica parcialmente porqué en los últimos años no se compró suelo en San Cristóbal de las Casas, a pesar de haber sido considerado como posible beneficiario en el programa federal de adquisición de reservas de suelo urbano. El gobierno municipal recauda poco y carece, en corresponsabilidad con el gobierno federal, de recursos para adquirir suelo, pero de cualquier forma prefiere, ante la presión de las demandas sociales, realizar obras de infraestructura que asignar recursos para suelo. Se aplica la misma fórmula de corresponsabilidad ante las distintas capacidades financieras del municipio, la disponi-

bilidad o no de suelo apto y las características del entorno físico. De cualquier manera, poco se lograría equilibrando la corresponsabilidad sino se ejercen paralelamente medidas para controlar y fiscalizar el mercado inmobiliario.

A diferencia de las dificultades para desarrollar alternativas planificadas, existen fórmulas para habilitar el suelo cuando se encuentra ocupado, siempre a un costo superior al de urbanizar antes de la ocupación, contrasentido que junto con las expectativas de la regularización consolida el mercado informal. Política y éticamente es necesario atender las demandas sociales de servicios e incrementar la capacidad de respuesta, pero actuando de manera paralela con la oferta planeada. Lo ideal es encontrar los mecanismos que permitan ordenar el proceso mismo de la ocupación urbana; el control del valor del suelo contribuye a ello.

El diseño del programa Hábitat refuerza el modelo de ciudad extensiva contraviniendo las políticas estatales que buscan densificarla. Con este programa se promueve la adquisición de suelo periférico en lugar de aprovechar al máximo la actual frontera urbana incrementando los costos por su ampliación, no sólo en términos sociales y políticos, sino en los más inmediatos y concretos de la economía de las ciudades. Apoyar una política de densificación ameritaría otorgar subsidio al suelo para que la gente de escasos recursos pudiera ubicarse en donde existe la infraestructura, el equipamiento y el transporte. Aunque el costo inmediato es mayor, a la larga la sociedad paga menos por una urbanización de tipo extensiva.

Al igual que en suelo, en vivienda también se aplican las mismas fórmulas para todo el país: se establecen requisitos universales que no reconocen las diferentes condiciones sociodemográficas de la demanda y se requiere la misma aportación para adquirir o construir vivienda de bajo costo a pesar de las diferencias de ingreso y tamaño familiar. Las posibilidades de una familia con ingresos hasta 2 vsm, con varios miembros, son distintas a otra que, man-

teniendo el mismo ingreso, tiene un menor número de integrantes. En Chiapas la edad mínima solicitada al jefe de familia no es aplicable, dada la temprana nupcialidad que aún se observa en la región. En Tijuana, la antigüedad en el empleo se convierte en el principal obstáculo.

Los alcances en la calidad de servicios que solicitan los organismos nacionales tampoco favorecen acciones de bajo costo. Las prioridades de los gobiernos locales son distintas a las de la federación; los primeros piden destinar más recursos para mejoramiento, mientras que el FONHAPO destina el 70% de sus recursos para vivienda nueva.

El mayor problema radica en que los segmentos de bajos ingresos tienen una escasa cobertura institucional. Se busca favorecer su incorporación a la oferta empresarial otorgándoles subsidios. De esta manera, ciertamente se mejora la capacidad de compra, pero no se produce un mejor hábitat. El suelo es el principal componente de la vivienda, por lo que el subsidio tiene altas probabilidades de traducirse en aumento de su precio. Es necesario, entonces, incidir en el mercado y diversificar el subsidio, para en algunos casos facilitar la compra y en otros orientar la producción social de vivienda favoreciendo soluciones en suelo, urbanización y mejoramiento de vivienda.

En Tijuana, la INETT favoreció soluciones que recogían los principios regidos en el poblamiento popular por medio de una experiencia planeada, en donde la provisión de los servicios y el equipamiento resultan un proceso progresivo que se financia con la misma recuperación de los pobladores. El mecanismo es pertinente: ofertar al mayor número posible de familias tierra apta y legal además de un techo básico que les permita librarse del pago del arrendamiento y abrir un proceso de consolidación paulatina de su vivienda. Esta práctica, sin embargo, tiene ahora un futuro incierto por las dificultades para negociar suelo en las formulas que impulsa la inmobiliaria.

Por su parte, en Chiapas, el INVI reconoció forta-

lezas y debilidades de la demanda: parte del principio de que algunos segmentos sólo requieren financiamiento, mientras otros necesitan ser apoyados para generar condiciones de igualdad en el acceso. Este organismo realiza un trabajo de acompañamiento técnico-social a la demanda de bajos ingresos para facilitar su incorporación a los programas institucionales.

Ambas experiencias vinculadas, más crédito asequible, parecen ser una respuesta. Lo cual significa ofrecer una oferta de suelo amplia para facilitar el acceso de la población a programas institucionales y realizar proyectos de autogestión con esquemas de financiamiento de subsidio.

En el transcurso de la investigación se detectó que en Tijuana existen condiciones privilegiadas para atender a la población de bajos ingresos y para orientar el desarrollo urbano, pues se cuenta con reservas de suelo apto y con una oferta pública y otra privada. Ambas ofertas resultan insuficientes aún después de operar consistentemente por varios años. También, se desarrolló un mecanismo de asociación con propietarios con el fin de incorporar suelo al desarrollo urbano, además de la existencia de una importante gestión de suelo llevada a cabo por diversos actores institucionales. En Tijuana se propala información pública y transparente para orientar a la demanda sobre la situación de los fraccionamientos y disminuir el fraude. También existe un organismo de planeación municipal que atiende condiciones inmediatas y prevé situaciones a mediano plazo. Todas estas medidas representan importantes avances, pero entonces ¿qué causas impiden alcanzar mejores respuestas?

Es indudable que la dinámica urbana y el volumen de las necesidades rebasan cualquier posibilidad de control y que el constante incremento de población de paso requiere alternativas de habitación particulares, pero además existen otros factores que dificultan las respuestas:

1) Escaso presupuesto. A pesar de que el marco normativo (Plan Nacional de Desarrollo, Programa

Sectorial de Vivienda y planes estatales) señala invariablemente la intención prioritaria de apoyo a la población de bajos ingresos, se carece de sustento presupuestal suficiente para ofrecer respuestas. Son declaraciones de buenos propósitos que no llegan a concretarse.

2) Ausencia de respuestas integrales. La calidad de vida de estos pobladores se afecta principalmente por la falta de vinculación de su vivienda con las oportunidades de empleo y la infraestructura. Las políticas de vivienda no concuerdan con las de suelo; los organismos regularizadores titulan sin coordinar acciones paralelas con otras dependencias para ordenar el asentamiento y el FONHAPO no favorece el mejoramiento de vivienda debido a la dispersión del subsidio. Las políticas de desarrollo urbano no son reforzadas por los instrumentos fiscales. Las dependencias cumplen sus programas pero no existen respuestas integrales.

3) Coordinación subrogada. A pesar de que el marco normativo federal (Plan Nacional de Desarrollo y Programa Sectorial de Vivienda), reconoce la necesidad de coordinación de los tres ámbitos de gobierno, en los hechos existe una subrogación del plan estatal y municipal a las reglas determinadas por la federación que, como se señaló, no atiende las particularidades locales.

4) Marco jurídico insuficiente. Sin bien el derecho a la vivienda es reconocido dentro de la Constitución, su campo de acción requiere mayor ajuste en diversos aspectos, entre ellos: el reconocimiento de la vivienda autoproducida. No existe una referencia clara a los derechos humanos con ingerencia en vivienda o asentamientos humanos en las leyes federales.

5) Inaccesibilidad al sistema jurídico. La población de bajos recursos desconoce sus derechos y carece de asistencia legal. Es prioritario otorgar apoyo a los grupos indígenas por su mayor vulnerabilidad respecto a la violación de los derechos humanos y a los inquilinos necesitados.

Ante estas condiciones y con el fin de generar mecanismos que provean vivienda adecuada a la

población de bajos ingresos se podrían mencionar dos recomendaciones centrales: 1) controlar el valor del suelo para permitir que el costo de la vivienda sea accesible para la población de bajos ingresos y; 2) integrar las políticas, la operación y la definición de instrumentos en materia de suelo y vivienda.

Adicionalmente, desde cada una de las perspectivas, se recomendó:

En suelo

- Desarrollar instrumentos fiscales que controlen el costo del suelo y permitan incidir en el proceso de urbanización al tiempo que esta se genera.
- Incrementar mecanismos que permitan actuar con independencia de los cambios administrativos, que aseguren continuidad y que incorporen diversas obligaciones a la propiedad.
- Promover la integración de las políticas de suelo y vivienda en un marco de ordenamiento urbano para lograr mejores soluciones de conjunto.
- Desarrollar una política de suelo inserta en una política de gestión de suelo para la ciudad, orientada a la provisión de suelo habilitado para vivienda social en lugares cercanos a las oportunidades y seguros.

En Vivienda

- Diseñar productos acordes a los patrones culturales de la población indígena y la movilidad en Tijuana.
- Favorecer soluciones progresivas, sistemas abiertos y flexibles para la concepción misma de las soluciones.
- Reconocer la diversidad de las necesidades habitacionales.
- Generar instancias de análisis y discusión en los estados, con capacidad decisoria y una participación plural, para: 1) desarrollar condiciones adecuadas de acceso para la población de bajos ingresos 2) rediseñar los programas federales para que respondan a la realidad local e institucionalizar el acompañamiento técnico-social para proporcionar asesoría

integral que potencie nuevas capacidades sociales, y 3) aprovechar de esta manera la experiencia de las ONG.

En Derechos Humanos.

- Revisar el marco jurídico para incorporar con mayor contundencia los derechos humanos en la vivienda.
- Filtrar cada programa de vivienda desde la perspectiva de los derechos humanos.
- Mejorar el acceso al sistema jurídico y a las protecciones legales de la vivienda.

En síntesis, para que la acción institucional logre promover vivienda para la población de bajos ingresos, la política de vivienda debe incluir en sus lineamientos una política de suelo, la cual debe ser coherente con las particularidades socioeconómicas de la población, los patrones culturales y el tiempo de residencia esperado. Dado que actualmente la mayoría de los mexicanos obtiene suelo y vivienda a través de la producción social se hace indispensable la generación de instrumentos de apoyo a esta modalidad.

México es un país con una enorme diversidad que se manifiesta en distintas condiciones culturales, climáticas, económicas, concretadas en las formas de habitar, producir y participar de su población. Dicha diversidad no merece ser tratada homogéneamente: se tiene que ir a los lugares, actuar con los agentes locales, buscar soluciones adecuadas a la realidad en lugar de tratar de simplificarla.

“Porque no hay de otra” es una opción que no debe continuar.

Bibliografía Bibliography

- Algría, Tito y Ordóñez, Gerardo. Legalizando la ciudad. Asentamientos informales y proceso de regularización en Tijuana. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, 2004.
- Algría, Tito. Ciudad y trans migración en la frontera norte de México con Estados Unidos. Tijuana: Frontera Norte 4, Vol.2 jul-dic, 1990
- Retancourt, Darío. Bases regionales en la formación de comunas rurales-urbanas en San Cristóbal de las Casas. Chiapas: Universidad Autónoma de Chiapas, 1997.
- Comisión Consultiva Académica del Consejo Nacional de Vivienda y la Comisión Consultiva de las Organizaciones de la Sociedad Civil del Consejo Nacional de Vivienda La Síntesis Ejecutiva. Propuestas para la formulación de una nueva Ley de Vivienda. Enero del 2003.
- Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Chiapas. Comentarios sobre los derechos humanos relacionados con la vivienda memorando para la reunión con los investigadores de la Universidad Iberoamericana el 23 de Julio de 2004.
- Domínguez, Socorro. Suelo y modalidades de vivienda: esquemas de gestión y financiamiento instrumentados por organismos estatales de vivienda. Ponencia de la Directora del INVI presentada en el taller de vivienda auspiciado por la CONAFOVI y el PUEC el 3 de junio del 2004.
- El Colegio de la Frontera Norte: La crisis de la vivienda en Tijuana. Baja California, Memoria del taller de análisis y definición de políticas sociales, Tijuana 1992.
- Gobierno del Estado de Baja California Plan Estatal de Desarrollo 2002-2007. Baja California, Periódico Oficial, Tomo CIX. 2002a
- " Programa Sectorial Estatal de Vivienda 2002-2007. Gobierno del Estado de Baja California, 2002b.
- " Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tijuana 2002-2005. Tijuana: H. Ayuntamiento de Tijuana, 2001.
- " Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California, Baja California: Periódico Oficial, Núm. 26, sección I, tomo CI, 1994.
- " Reglamento de Fraccionamientos del Estado de Baja California, Baja California: Periódico Oficial, Núm. 10, sección I, tomo LXXVIII, 1971.
- Gobierno del Estado de Chiapas. Plan de Desarrollo Chiapas 2001-2006 Chiapas: Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chiapas, 2001.
- " Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población de San Cristóbal de las Casas (versión abreviada), Chiapas: Periódico Oficial, Núm. 001, tomo 1, 1998
- " Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Chiapas. Chiapas: Secretaría de Desarrollo Urbano, Comunicaciones y Obras Públicas, 1997a.
- " Plan de Desarrollo Urbano de la Ciudad de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, 1997b.
- " Ley de Fraccionamientos del Estado de Chiapas. Chiapas: Periódico Oficial, Núm. 237 3ª sección, 1993.
- González García de Alba Lijja y Vargas Muñoz Rafael. Sector público como elemento regulador del mercado de suelo urbano en compilación Los pobres de la ciudad y la tierra de Alfonso X. Iracheta y Martin O. Smolka (coordinadores). Editorial Lincoln Institute of Land Policy y Colegio Mexiquense, 2000.
- Guillén López, Tonatiuh. Encuesta socioeconómica y de vivienda. Tijuana: Departamento de estudios de administración pública, El Colegio de la Frontera Norte, Reporte Sintético, 1993.
- " La crisis de la vivienda en Tijuana. Tijuana: Departamento de Estudios de Administración Pública, El Colegio de la Frontera Norte, 1992.
- " Servicios públicos y marginalidad social en la frontera norte. Tijuana: La Frontera Norte 4, Vol.2, jul-dic, 1990.
- Hernández Aguilar, Eduardo Paulino. Marginalidad urbana en San Cristóbal de las Casas. Chiapas: Universidad Autónoma de Chiapas, Tesis para obtener el grado de Maestro en Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio, 2002.
- Jiménez Huerta Edith. El principio de la irregularidad, mercado del suelo para viviendas adecuadas como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación. México, 2002.
- Kothari, Miloon. Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación. México, 2002.
- Ley Agraria (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992).
- Ley Federal de Vivienda (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984).
- Ley General de Asentamientos Humanos (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993).

Ley de Planeación (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983).

Ordóñez Cervantes Juan Felipe y Ramírez Fuentes G, Alfredo. Desarrollo urbano y vivienda en el ámbito municipal, colaboración en Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado. México: SEDESOL, 2002.

Organización Internacional del Trabajo. Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 7 de junio de 1989.

Palomares León, Humberto. Crecimiento, estructura, y planeación intra urbana en ciudades intermedias del noreste de México Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, 2003.

Paniagua, M. A. Expansión e irregularidad del suelo urbano en San Cristóbal de las Casas, Chiapas. Tesis de maestría. Universidad Autónoma de Chiapas. Facultad de Ciencias Sociales, 2001.

Salazar Mendiguchía, Pablo. 3er Informe. Resumen de logros y acciones. Chiapas: Gobierno Constitucional del Estado de Chiapas, 2003.

Secretaría de Desarrollo Social. Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa Hábitat para el Ejercicio Fiscal 2004, publicadas en el Diario Oficial el 23 de marzo del 2004.

" 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 2004, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 27 de febrero del 2003.

" Marco de referencia del Ramo 33, 2004

" Acuerdo por el que se publican las reglas de Operación del Programa de Ahorro y Subsidio para la vivienda Progresiva para el ejercicio fiscal 2002, publicadas el 15 de marzo de 2002.

" y CONAFOVI. Estadística de Vivienda. Dirección General de Política y Fomento al Financiamiento de la Vivienda, 1999, 2000, 2001, 2002.

" Rezag Habitacional. Dirección General de Política y Fomento al Financiamiento de la Vivienda, 2003.

" Necesidades de Vivienda. Dirección General de Política y Fomento al Financiamiento de la Vivienda, 2003.

The Joint Center for Housing Studies of Harvard University. The State of Mexico's Housing. Mexico: June 9, 2004.

Siglas Acronyms

- BANOBRAS** Banco Nacional de Obras y Servicios
CABIN Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, hoy INDAABIN
CEDH Comisión Estatal de Derechos Humanos
CNA Comisión Nacional de Agua
CONAFOVI Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda
COPLADDEM Comité de Planeación Municipal
COPROVI Comisión para la Promoción de la Vivienda.
CORETTE Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra del Estado de Baja California
EUA Estados Unidos de América
FIDUSET Fideicomiso Municipal para el Desarrollo Urbano de la Zona Este de Tijuana
FISEM Fondo de Infraestructura Municipal
FONHAPO Fondo Nacional de Habitaciones Populares
FOVI Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda
FOVISSSTE Fondo de Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado
IMPLAN Instituto Municipal de Planeación de Tijuana
INDAABIN Instituto Nacional de Administración y Avalúo de Bienes Nacionales (antes CABIN)
INDECO Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular
INETT Inmobiliaria Estatal de Tijuana-Tecate
INFONAVIT Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores
INVI Instituto de Vivienda de Chiapas
ONAVIS Organismos Nacionales de Vivienda
ONG Organizaciones no gubernamentales
PA Procuraduría Agraria
PEA Población Económicamente Activa
PIPA Programa Integral de Mejoramiento de Barrios
PROCEDE Programa de Certificación Agraria
PRODUTSA Promotora de Desarrollo Urbano de Tijuana, S.A.
SAHOPE Secretaría de Asentamientos Humanos del Estado
SEDESOL Secretaría de Desarrollo Social
SHF Sociedad Hipotecaria Federal
SIDUE Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Estado de Baja California
SEMARNAT Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SOFOLDES Sociedades Financieras de Objeto Limitado
VIVAH Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva.
vsm Veces el salario mínimo. Cantidad mínima de salario que recibe un trabajador en México por prestar sus servicios.

Características de los fraccionamientos y asentamientos en nuestra Características de the Developments and Settlements in the Sample

San Cristóbal de las Casas EL PEDREGAL

Conjunto habitacional de bajo costo adjudicado en 2002, consta de 66 pies de casa de 29 m² en un lote tipo de 90 m² con todos los servicios, a junio del 2004 26 viviendas estaban ocupadas. *Low-cost housing complex awarded in 2002, with 66 twenty-nine-square-meter footprints on 90 m² lots with all services included. Up until June 2004, 26 houses were occupied.*

CASCAMAJAL

Asentamiento irregular paulatino prácticamente con ocupación total, cuenta aproximadamente con 200 lotes, la superficie de los predios visitados oscila entre 48 y 300 m². Un particular lo fracciona a partir de 1975, SEDESOL introduce los servicios en 1995. Sin regularización. *Gradually settled irregular development, almost fully occupied, some 200 lots, ranging from 48 to 300 m². A private individual began the development in 1975. SEDESOL introduced services in 1995. Not regularized.*

CORRAL DE PIEDRA

Asentamiento irregular paulatino con ocupación alrededor del 30%, consta de 200 lotes, la superficie de los predios visitados osciló desde 160 hasta 800 m². Un particular lo fracciona a partir de 1980. En 1984 el municipio puso un hidrante, cuentan con un tanque y tubería pero no agua. La luz se introduce en 1985. En el 2000 iniciaron las gestiones para regularizar, el INVI no lo considera en su programa. *Gradually settled irregular development, almost fully occupied, forty-one 200 m² lots. Sub-division began in 1985. In 1995 SEDESOL introduced services. Regularization was initiated in 2002. Included in the INVI program.*

SEGUNDA JERUSALEM

Asentamiento irregular paulatino prácticamente con ocupación total, consta de 41 lotes tipo de 200 m². Se empieza a fraccionar en 1985. En 1995 SEDESOL introduce los servicios. Hasta el 2002 gestionan la regularización, el INVI lo considera en su programa de atención. *Gradually settled irregular development, almost fully occupied, forty-one 200 m² lots. Sub-division began in 1985. In 1995 SEDESOL introduced services. Regularization was initiated in 2002. Included in the INVI program.*

5 DE MARZO

Asentamiento irregular invasión promovida por el EZLN en 1994. Consta de 450 lotes tipo de 200 m². Cuenta con 18 hidrantes y en algunos predios se conectaron cisternas-tanque al drenaje. No se encuentra en regularización. *Irregular settlement. Invasion driven by the EZLN in 1994. Consists of 450 lots, 200 m² each. There are 18 hydrants. Some lots are illegally connected to the sewage system. Not being regularized.*

Tijuana

LOS ALCATRACES

Fraccionamiento regular privado, con ocupación alrededor del 30%, cuenta con 1,015 lotes en el municipio de Tijuana, el lote tipo es de 200 m², CORETTE y no continuaron ca y alumbrado público. Los propietarios se acercaron a CORETTE y no continuaron los trámites. *Private regular development, close to 30% occupation, with 1,015 lots in the municipality of Tijuana. Lots are of 200 m², with electricity and street lighting. Owners approached CORETTE but the process did not advance.*

GENERACION 2000

Fraccionamiento regular privado, con ocupación alrededor del 30%, cuenta con 314 lotes tipo de 160 m², cuenta con agua, energía eléctrica y alumbrado público. Regularización en los predios que cuentan con finiquito. *Regular private development, close to 30% occupation, 314 lots measuring 160 m² each. With water, electricity and street lighting. Lots paid in full are regularized.*

TERRAZAS DEL VALLE

Fraccionamiento regular del INET, aproximadamente con el 80% de ocupación, consta de aproximadamente 3,500 el lote tipo es de 200 m², se empieza a fraccionar en 1995. Cuentan con energía eléctrica, alumbrado público y revestimiento de vialidades; el agua llega hasta el 2002. Se ubica en una zona considerada rural próximo a granjas y las condiciones de salubridad no son buenas. Cuenta con equipamiento. *Regular INET sub-division, approximately 80% occupation, some 3,500 lots measuring 200 m² each. Sub-division began in 1995. With electricity, street lighting and paved roads; water was made available in 2002. Its location is considered rural, close to chicken farms; health conditions are not good. Equipment available.*

LOMAS DEL VALLE

Fraccionamiento regular público del INET, con aproximadamente el 80% de ocupación, consta de aproximadamente 1,250 lotes con una superficie tipo de 160 m². Se comienza a fraccionar en 1996, el agua llega en 1999 y la luz en el 2000. Hay gran dificultad para introducir el drenaje, se encuentra abajo del nivel de las colonias ale- dañas. Cuenta con equipamiento. *Regular INET public sub-division, with approximately 80% occupation, this consists of some 1,250 lots with a typical surface of 160 m². The sub-division was started in 1996; water was supplied in 1999, and electricity in 2000. Building the drainage system has been extremely difficult because it is below the level of nearby neighborhoods. Equipment available.*

PEDREGAL DE SANTA JULIA

Asentamiento irregular paulatino, con aproximadamente el 80% de ocupación, consta de 559 lotes la superficie de los predios visitados osciló desde 180 hasta 700 m². Los primeros poblamientos fueron por invasión hormiga. Cuenta con servicios y esta en proceso de regularización. *Gradual irregular settlement, with approximately 80% occupancy consists of 559 lots. Areas visited ranged from 180 to 700 m². The first settlers came under the "ant invasion" modality. Services are available and regularization is under way.*

3 DE OCTUBRE

Asentamiento irregular ocupado por invasión violenta. Consta de aproximadamente 9000 lotes, la superficie de los predios visitados oscila entre 300 y 500 m². Cuenta con algunos servicios y revestimiento de la vialidad principal. En 1994 la SRA solicita a CORETTE regularizar, posteriormente un particular interpuso un litigio que frena el proceso, es posible que la CORETTE tenga que intervenir lo que significaría volver a pagar nuevamente la regularización. *Irregular settlement resulting from a violent invasion. Consists of approximately 9,000 lots. The lots range between 300 and 500 m². Some services are available, and the main road is paved. In 1994, SRA asked CORETTE to regularize, but an individual filed a suit, halting the process. CORETTE may have to intervene, meaning that regularization fees might need to be paid again.*

Personas entrevistadas People interviewed

Lic. Rafael Vargas Muñoz, Director de Suelo Urbano, Secretaría de Desarrollo Social Chiapas.

Arq. Ada Griselda Bonifaz Villar, Secretaria de Obras Públicas y Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de Chiapas.

Arq. Socorro del Carmen Domínguez Aguilar, Directora General del Instituto para la Promoción de Vivienda de Chiapas.

Lic. Rosa MarvÉ, Subdirectora de Regularización del Instituto para la Promoción de Vivienda de Chiapas.

Lic. Arnaldo León Obando, Delegado Estatal de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra en el Estado de Chiapas.

Lic. Luis Manuel García Moreno, Delegado Estatal de la Secretaría de Desarrollo Social en Chiapas.

Ing. Jorge Toledo, Jefe de la Oficina del Programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social en Chiapas.

Ing. Alberto Suárez Díaz, Jefe de la Oficina de Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Social en Chiapas.

Lic. Arturo Mejía Benavides, Secretario Ejecutivo de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Chiapas.

Lic. Armando Francisco Cruz Hernández, Jefe del Instituto de la Defensoría Social del Estado de Chiapas.

Arq. Rodolfo Fabián Ozuna Espinosa, Director de Desarrollo Urbano del Municipio de San Cristóbal de las Casas, Chiapas.

Ing. Jorge Antonio Sandoval Ocampo, Coordinador de Recursos Federales del Municipio San Cristóbal de las Casas, Chiapas.

Arq. José Francisco Martínez, Director de Obras Públicas del Municipio de San Cristóbal de las Casas.

Dr. Gerardo González Figueroa, Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica.

Mtro. Hector Escobar Rosas, Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chiapas.

Lic. Alejandro Aldana, Abogado del Centro Fray Bartolomé de las Casas, San Cristóbal de las Casas, Chiapas.

Lic. Miguel Ángel Pérez Hernández, Juez Primero de lo Civil de San Cristóbal de las Casas, Chiapas.

Sr. Epigmenio Márquez Alonso, Representante de Hábitat en Cristóbal de las Casas, Chiapas.

Baja California

Arq. Esther Martínez Gutiérrez, Delegada en Tijuana-Rosario de la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Estado de Baja California.

Arq. Carlos López Rodríguez, Director de Ordenamiento Territorial de la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Estado de Baja California.

Arq. Mario Olvera Machado, Delegado de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra del Estado de Baja California.

Ing. Manuel Figueroa García, Delegado Municipal de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra del Estado de Baja California.

Sra. Cecilia Barone de Castellanos, Coordinadora Estatal de la Unidad de Desarrollo Humano Integral de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Baja California.

Lic. Hortensia Guerrero de Martínez, Subdirectora Social de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Baja California.

Lic. Carlos Culebro, Relaciones Públicas, Procuraduría de los Derechos Humanos y la Protección Ciudadana, Tijuana, Estado de Baja California.

Dr. José Rubio Soto, Delegado de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en el Estado de Baja California.

Ing. Luis Manuel Venegas Rodríguez, Director General de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra del Estado de Baja California.

Ing. Manuel Figueroa García, Delegado Municipal de Tijuana de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra del Estado de Baja California.

Dr. Bustamante, Secretaria de Desarrollo Social del Municipio de Tijuana.

Lic. Héctor Magaña, Desarrollo Social del Municipio.

Ing. Jorge Gualberto Rodríguez, Director de Administración Urbana del Municipio de Tijuana.

Lic. Juanita M. Rojas Luna, Coordinadora de Jueces Municipales, Secretaría de Gobierno Municipal, Tijuana, Baja California.

Arq. Rafael Beckham García, Subdirector Técnico de la Inmobiliaria del Estado de Baja California, Tijuana-Tecate-Rosario.

Arq. Julio Pablo Cortés González, Coordinador Técnico Especializado de la Inmobiliaria Estatal de Tijuana-Tecate.

Arq. Luis Alfonso Duarte Mora, Director General del Instituto Municipal de Planeación de Tijuana.

Dr. Tonatiuh Guillén López, Departamento de Estudios de Administración Pública, Colegio de la Frontera Norte.

Dr. Tito Alegria O Departamento de Estudios Urbanos y Medio Ambiente, Colegio de la Frontera Norte.

Dr. Arturo Ranfía González, Director del Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Autónoma de Baja California.

Arq. Carlos R. García Flores, Ejecutivo de Gestión y Desarrollo del Departamento de Vinculación con el sector Productivo, Universidad Autónoma de Baja California.

Lic. Josefina Durán, Directora de Fundación Esperanza, Tijuana, Estado de Baja California.

Sr. Roberto Morgado Quijano, Representante de Hábitat en Tijuana, Estado de Baja California.