

UNIVERSIDAD DE SONORA

División de Ciencias Sociales

Departamento de Sociología y Administración Pública



El “Programa Paso a Paso... Mi Casa” y la transformación de la Vivienda Precaria de la Ciudad de Hermosillo, Sonora, 2006-2009: una experiencia profesional.

Trabajo Profesional

Que para obtener el Título de

LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA

Presenta:

Imelda Medrano Molina

Director:

M.C. Felipe Mora Arellano

Hermosillo, Sonora

Marzo 2011

Repositorio Institucional UNISON



**"El saber de mis hijos
hará mi grandeza"**



Excepto si se señala otra cosa, la licencia del ítem se describe como openAccess

Índice

Introducción	1
---------------------------	---

CAPITULO I. Programa Paso a Paso Mi Casa: “Un Programa Social para el mejoramiento de la Vivienda Precaria”.

1.1 Antecedentes.....	6
1.2. El Programa “Paso a Paso...Mi Casa” dentro de la estructura de Gobierno del Estado de Sonora, su funcionamiento y organización	
1.2.1 Dentro de la estructura gubernamental	13
1.2.2 Organización.....	15
1.2.3 Funcionamiento	17
1.2.4.- Cómo participar en el Programa.....	20

CAPITULO II. Metodología, criterios en la selección de la población objetivo.

2.1 Metodología y criterios del Programa “Paso a Paso...Mi Casa”, para la determinación de la población objetivo.....	26
2.2 Población objetivo	32
2.3 Tipos de familia	32
2.4 Estado civil	33
2.5 Ocupación de los miembros de las familias.....	34
2.6 Procedimiento para dar a conocer el Programa “Paso a Paso...Mi Casa” en las colonias asignadas	38
2.7 La participación social de las familias de bajos ingresos en un Programa para el beneficio de sus viviendas	41
2.8 Compra y obtención de materiales de Construcción... ..	48

CAPITULO III. Cultura del ahorro: forma organizativa en respuesta a la mejora de su patrimonio

3.1.- Mostrar la respuesta de las familias ante un programa social en ayuda a la mejora de su patrimonio	54
3.2.- Analizar la cultura del ahorro en la población identificada como en desventaja social.....	63

CAPITULO IV. La instrumentación de un Programa Social

4.1.- Analizar la instrumentación de un Programa Social en familias con bajos ingresos	67
4.2. La aceptación del Programa, como mejoramiento al nivel de vida	68
4.3. La importancia de la instrumentación de un Programa Social	70
4.4. Población Objetivo Identificada	75
4.5. Desafíos Estratégicos en la Instrumentación de un Programa Social	76

CONCLUSIONES	81
ANEXOS	88
BIBLIOGRAFÍA	89

INTRODUCCIÓN

El objetivo general del presente trabajo que lleva por título, El “Programa Paso a Paso... Mi Casa” y la transformación de la Vivienda Precaria de la Ciudad de Hermosillo, Sonora, 2006-2009: una experiencia profesional”, con el cual aspiro a titularme como licenciada en sociología, es describir la estructura, organización, instrumentación e impacto del Programa “Paso a Paso...Mi Casa” en las colonias de la periferia y centro de la Ciudad de Hermosillo, Sonora y dar cuenta de mi participación profesional durante el período 2006-2009. Se trata de un Programa Social para la mejora de las viviendas en familias con bajos ingresos en la ciudad de Hermosillo, en el período 2003-2009, durante el gobierno de Eduardo Bours Castelo.

Menciono los objetivos particulares lo cuales me planteo al inicio de la investigación siendo los siguientes:

1. Describir los antecedentes del Programa Paso a Paso Mi casa en las colonias de la periferia y centro de la Ciudad de Hermosillo, Sonora.
2. Situar el Programa dentro de la estructura de gobierno y explicar su funcionamiento y organización.
3. Describir la metodología y criterios del Programa para la determinación de la población objetivo y el procedimiento para darlo a conocer en las colonias asignadas.
4. Mostrar la participación social de las familias de bajos ingresos en un Programa para el beneficio de sus viviendas.
5. Analizar la instrumentación de un Programa Social en familias con bajos ingresos.
6. Mostrar la respuesta de las familias ante un Programa Social en ayuda a la mejora de su patrimonio.
7. Analizar la cultura del ahorro en la población identificada como en desventaja social.

El conocimiento de dicho programa lo obtuve durante mi participación como socióloga egresada de la Universidad de Sonora en el año 2005, dentro de la Sub-Dirección de Participación Social, en la Dirección General de Desarrollo Social y Humano, de la Secretaría de Desarrollo Social del estado de Sonora (SEDESSON).

Al momento de mi ingreso a esa dependencia mi cargo fue de Promotora Social, cuya función fue la promoción e invitación a familias de las colonias populares de la Ciudad de Hermosillo que habitarán en una vivienda con material precario o en proceso de construcción, conclusión de un cuarto o en la cimentación de una habitación, trabajo que se llevó a cabo en la Periferia Sur, Norte, Oriente, Poniente y Centro, además de la Zona Rural y también en el área foránea, asignada al municipio de Caborca, en el estado de Sonora.

El Programa inició su ejecución el año 2005 y mi ingreso fue en el año 2006 a instancias de una compañera egresada de la carrera de sociología de la Universidad de Sonora, quien también tuvo la oportunidad de colaborar en el programa social “Vamos con ellos”, que contaba con los mismos beneficios a la sociedad hermosillense, pero enfocado solamente a la tercera edad.

Opté por contribuir en el Programa “Paso a Paso...Mi Casa”, pues consideré que los programas ofrecían un gran apoyo a la comunidad y a los grupos sociales en situación vulnerable, y estimé que era una buena decisión si mi participación formaba parte de este proyecto. Además, la base de mis estudios como socióloga, me daba el conocimiento para saber que como Promotora Social ejercería mi carrera, con el trabajo de campo, por la relación directa que existe con la práctica, al intervenir en la solución de los problemas y buscar mejores soluciones de vida.

El papel del Promotor Social, era una parte importante en el desarrollo del Programa, ya que son los ojos de éste los que ven las condiciones en las que vive la familia a ingresar y tomar la decisión de decidir si califica o no la vivienda.

Daré cuenta de mi experiencia en cuatro capítulos y unas conclusiones. En el primer capítulo muestro los antecedentes del Programa “Paso a Paso...Mi Casa”, en el desarrollo social y ofrezco algunos elementos sobre cómo se conforma este programa. En

primer término escribo a grandes rasgos acerca de la SEDESSON, dependencia pública del gobierno del estado de Sonora a la cual está adscrito este Programa.

Ofreceré algunas respuestas a preguntas como: ¿en qué marco político se estaba gestionando este Programa? y ¿cuáles eran las características principales y los valores fundamentales que se propusieron en el sexenio, en el momento en el que el Programa se desarrolló?. Enseguida, daré cuenta de cómo fue que surgió la idea de llevar a cabo un proyecto, cuál fue la inquietud que inspiró a la persona creadora del proyecto a diseñar una propuesta con la cual las familias sonorenses que no contaban con una vivienda digna, saldrían beneficiados, un plan con el que serían apoyadas, cuyo nivel de vida cambiaría, y haría que las familias participaran de manera activa con los gobiernos local y estatal.

Otros aspectos tratados en el primer capítulo son la justificación social y el propósito del Programa. Así mismo, se hace un recuento de años anteriores al Programa y se ofrecen cifras sobre la vivienda en condiciones precarias en el municipio de Hermosillo.

De igual forma se ubica al Programa dentro de una estructura de gobierno, la legislación en que se sustenta, la organización que existe dentro de la SEDESSON, y se expone en forma breve cómo estaba conformado el Programa, según las áreas de competencia y su funcionamiento para dar a conocer acerca de cuáles eran los requisitos para entrar al programa, la manera de participar y qué es lo que estipula la Ley de Desarrollo Social, en referencia a la familia que recibirá el beneficio otorgado por el gobierno.

En el segundo capítulo, se aborda lo referente a la metodología y los criterios de selección del Programa “Paso a Paso...Mi Casa” se expone el método que utilizaba el programa para la selección de las familias y las reglas de operación vigentes para la localización de la población objetivo. Se describe los tipos de familias que podían entrar al Programa, el estado civil que mantenían, su ocupación y oficios a los que se dedicaban sus miembros.

En otro punto de este capítulo se expone el procedimiento mediante el cual el Programa se daba a conocer ante las miles de familias que necesitaban de un apoyo para su vivienda y que por razones primordialmente económicas no lo habían logrado. Así mismo,

se da cuenta del tipo de discurso ofrecido para involucrar a las familias, referido a la participación ciudadana, a que las familias tomaran parte de los problemas que aquejan a su comunidad e intervengan en beneficio propio.

En este mismo capítulo se analiza el tipo de vivienda que demandaba el apoyo del programa, la visión de las familias sobre la construcción de sus viviendas, y sobre la manera en que obtenían los materiales una vez tomada la decisión de construir una vivienda y quiénes intervenían en ello.

En el tercer capítulo trataremos el punto de la cultura del ahorro como forma organizativa en respuesta a la mejora de su patrimonio, es decir, se analizará la cultura de ahorro que adoptaron las familias que se incorporaron al Programa, hábito que sin duda alguna les beneficiaría para mejorar su nivel de vida familiar.

También se aborda la interacción entre cada uno de los integrantes de los Grupos de Ahorro, en torno a la confianza que debe generarse para que cada uno de los miembros cumpla con los ahorros semanales y entregue la cantidad ahorrada a la Coordinadora del Grupo de Ahorro que puede ser una persona que sólo ha visto en dos o tres ocasiones, lo cual representaría un reto para ellos, ya que el nivel de confianza y conocimiento es menor.

En el cuarto capítulo y último, se hace una breve referencia sobre la instrumentación del Programa “Paso a Paso...Mi Casa” en familias de bajos ingresos. También se trata sobre la aceptación que tiene el Programa en las colonias de la capital del Estado, Hermosillo, Sonora, en especial en la colonia Adolfo López Mateos, como parte del mejoramiento de la vivienda, la importancia que tiene para las familias y los desafíos a los cuales se enfrenta la instrumentación del Programa.

A un año de distancia de mi participación en el Programa “Paso a Paso...Mi Casa” me queda claro que cualquier programa que se instrumente debe ser analizado; estudiar las ventajas, la transparencia con la que se dió en el cumplimiento de las metas fijadas, con el propósito de evaluar los logros que obtuvo, las metas que no se cumplieron, con el fin de lograr que en el futuro otros programas o proyectos con este tipo de beneficio logren el impacto deseado en cada una de la familias.

En este sentido considero que el presente trabajo puede auxiliar a estudiantes de sociología y de otras ciencias sociales, a conocer la experiencia de un Programa Social que se propuso mejorar las condiciones de vida de un importante número de familias.

CAPITULO I

1.- Programa Paso a Paso Mi Casa: "Un Programa social para el mejoramiento de la Vivienda Precaria".

1.1 Antecedentes

En el sexenio 2003 - 2009 del gobierno del estado de Sonora, se creó la Secretaría de Desarrollo Social del estado de Sonora (SEDESSON); parte de sus objetivos era "otorgar mayor atención y apoyo a los grupos y regiones vulnerables, para instrumentar una política social que generará resultados eficaces a fin de superar las desigualdades entre los diversos grupos sociales de Sonora y garantizar un desarrollo regional equilibrado"¹.

Como parte de las acciones realizadas con el fin de fortalecer la ejecución de los principios y objetivos de la política social, así como de garantizar el cumplimiento de los principios de igualdad de oportunidades, corresponsabilidad y cohesión social, el gobierno de ese sexenio aprobó la Ley de Desarrollo Social, que entro en vigor el 31 de marzo del 2006.

El gobierno del estado realizó diversas acciones encaminadas a atender la problemática de la vivienda en Sonora, entre los que destaca el Programa "Paso a Paso...Mi Casa", por ser un Programa de mayor impacto en el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades en rezago social. El cual abordamos en este trabajo desde la experiencia profesional obtenida y reforzado con bibliografía básica, para dar a conocer las aportaciones del Programa en el Desarrollo Social.

En el primer informe de trabajo del año 2003-2004 se describen las acciones de política social, (educación, salud, asistencia, seguridad social, entre otras), orientadas a sentar los cimientos de una sociedad más solidaria y equitativa, cuyo lema fue la igualdad de oportunidades con base en la corresponsabilidad y cohesión social. Con la premisa de

¹Primer Informe de Trabajo 2003-2004, Ing. Eduardo Bours Castelo

que el combate a la pobreza y la marginación, sólo puede ser posible con el concurso de toda la sociedad para trascender la necesaria pero insuficiente política asistencialista.

En gran medida, los objetivos del sexenio 2003-2009 era contar con ciudades ordenadas y ofrecer el acceso a una vivienda digna que son factores básicos para elevar la calidad de vida que los habitantes demandan.

En otro aspecto, se coordinaron esfuerzos en los tres órdenes de gobierno y en la concertación con dependencias gubernamentales, grupos y organizaciones de la sociedad civil para impulsar su participación en acciones de desarrollo social.

Bajo estas condiciones, se establecieron iniciativas en este período de gobierno para asegurar la concurrencia necesaria del sector público, privado y social, tanto en la planeación, ejecución y evaluación de los programas, como en las acciones en el ámbito referido al desarrollo social, creándose el Consejo Estatal de Desarrollo Social.

Asimismo, para atender el problema de la pobreza y con el propósito de fortalecer la política social del estado, se formularon una serie de programas sociales especiales, los cuales se caracterizaron por tener reglas de operación flexibles a las particularidades de las regiones o grupos sociales, además de tener como estrategia común la participación de las familias o grupos organizados en la definición de acciones; y especial vigilancia, control y evaluación de cada una de las obras o beneficios realizados.

Para abatir el rezago de viviendas en condiciones precarias, en el año 2005, en la ciudad de Hermosillo, la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Sonora (SEDESSON) implementó el Programa "Paso a Paso...Mi Casa", a cargo de la Dirección General de Desarrollo Social y Humano, bajo la Sub-Dirección de Participación Social, cargo asignado a la M.C. América Murrieta Saldívar, socióloga egresada del Departamento de Sociología y Administración Pública., de la Universidad de Sonora; persona experimentada en temas de participación y desarrollo social, quien fue guía y organizadora

de los equipos de trabajo de los Promotores Sociales y demás aspectos fundamentales encargados de dar resultados satisfactorios.²

El propósito del Programa era instrumentar un esquema solidario y correspondiente para la conclusión o mejoramiento de vivienda, las cuales estaban caracterizadas por la precariedad en los materiales de construcción o las dificultades para la conclusión de las viviendas, pues gracias a estudios preliminares y estadísticas estatales y locales, se tiene confirmada la existencia de asentamientos humanos irregulares, desprotegidos, vulnerables y que se encuentran en el rezago del desarrollo social y cultural, familias que carecen de viviendas dignas en donde formar hogares debido a la ausencia de oportunidades, al mismo tiempo que las limitaciones económicas, las pocas o nulas probabilidades de conseguir créditos y subsidios por cuenta propia; es decir, familias que no tienen otra opción sino habitar en hogares construidos a base de materiales precarios.³

En suma, se trataba de un programa de mejoramiento de vivienda con la contribución de distintas dependencias públicas y privadas, y bajo el esquema de ahorro por parte de las comunidades implicadas. Como ejemplo de este sistema de colaboración expongo un hecho que se dio con la aportación estatal y la aportación del 2.5% del total de compra que realizaban los clientes de la Cadena Comercial VH, con el cual se constituyó un fondo de recursos económicos con el que se realizaron alrededor de 340 acciones de mejoramiento de vivienda en Hermosillo, Poblado Miguel Alemán y Molino de Camou⁴.

Por lo tanto, el Programa “Paso a Paso...Mi Casa” venía a subsanar un porcentaje del gran rezago que existe en materia de vivienda en el estado y en la localidad, en colonias donde la mayoría de las familias no alcanzan y no pueden contar con un crédito para una casa-habitación o para la mejora de la vivienda que poseen.

En las reglas de operación de la Secretaría de Desarrollo Social de Sonora (SEDESSON) la justificación social del Programa “Paso a Paso...Mi Casa” era que las características de las viviendas construidas con muros de materiales ligeros y precarios, no

² El cargo que ocupó la M.C. América Murrieta Saldívar es resultado del premio obtenido como el primer lugar del concurso “Tu idea, Tu Obra” con el proyecto “Propuesta para la creación de un fondo revolvente para la autoconstrucción de vivienda en el estado de Sonora”, convocado por la Agrupación Yo con Bours. Hermosillo, Sonora, 2003.

³ Véase Anexo 1, Cuadro 1.

⁴ Informe de gobierno 2004-2005.

cubrían con los requisitos de protección, higiene y seguridad para sus habitantes, el diagnóstico era una baja calidad de los materiales de construcción, deficiencia en las técnicas de edificación utilizadas, además de que no proporcionan protección, higiene y privacidad a sus habitantes”.⁵

Dentro de los Lineamientos Específicos del Programa “Paso a Paso...Mi Casa” y dentro de la justificación social para el año 2008 en el estado de Sonora existen 527,427 viviendas particulares de las cuales el 3.82% (20,137) corresponden a viviendas que cuentan con muros de materiales ligeros y precarios; con estas características de construcción, las viviendas precarias presentan deficiencias en cuanto a funcionalidad, protección e higiene a las familias que las habitan; esta forma habitacional se presenta de manera generalizada en las colonias populares de los Municipios mayormente poblados del estado.

Ante este panorama, la SEDESSON durante los años 2005, 2006 y 2007 ha aplicado recursos con cargo en este panorama, para la ejecución de 4,272 acciones en 7 municipios del estado, distribuidas de la siguiente manera:⁶ Hermosillo con 2,809 acciones, Huatabampo 183, Navojoa 230, Cd. Obregón 617, Guaymas 77, Empalme 146 y Caborca con 210 acciones.

El propósito del Programa era plantear la intervención estatal a través de un fondo de recursos económicos con el sector público, privado y social para apoyar la autoconstrucción de viviendas que realizan las familias en las colonias periféricas de la ciudad. El objetivo de que el estado intervenga es con el fin de contrarrestar las deficiencias con las que se desarrolla ese proceso constructivo, además de compartir la carga que actualmente sobrellevan las familias en la construcción de sus viviendas⁷.

⁵ Secretaría de Desarrollo Social de Sonora. Programas Sociales. “Paso a Paso...Mi Casa”. Reglas de Operación 2009. 4p. <http://www.sidesson.gob.mx/Descargas/REGLAS%20DE%20OPERACION/REGLAS%20DE%20OPERACION%20C3%93N%20SDS%202009/PASO%20A%20PASO...MI%20CASA%202009.pdf>

⁶ Lineamientos Específicos del Programa. Programa “Paso a Paso...Mi Casa”. Secretaría de Desarrollo Social. 2008

⁷ MURRIETA Saldívar América. “La autoconstrucción de vivienda en la Ciudad de Hermosillo”, Tesis para obtener el grado de Maestría en Ciencias Sociales., El Colegio de Sonora. Hermosillo, Sonora. Diciembre 2003.

Como se sabe, la población que percibe menos de tres salarios mínimos no puede acceder a fuentes de financiamiento debido a la limitación económica, falta de crédito y subsidios. De ahí que tienen que habitar en hogares construidos con base en materiales precarios y hacinados. Esas viviendas suelen carecer de servicios básicos elementales, como agua, luz, drenaje, banquetas, pavimento en las calles, mercado, escuelas y jardines. El material de construcción de estas viviendas es de desperdicio y no logra proporcionar una seguridad a las familias que las habitan. En consecuencia, se crea este Programa Social para ofrecer una vivienda digna, con apoyos gubernamentales y del sector privado; es a través de esta clase de programas sociales que las personas logran conseguir mejorar o concluir un patrimonio digno para vivir con su familia.

Como se puede observar la creación de programas sociales de mejoramiento de vivienda representan una parte importante para el desarrollo del estado y la localidad, ya que por medio de programas de inclusión y participación social se puede abatir el rezago existente en las distintas comunidades. Con esta clase de propuestas las poblaciones vulnerables pueden verse influidas de manera positiva y elevar su calidad de vida.

Menciona Hernández Quintana en su tesis *“Programas de vivienda aplicados por el gobierno Municipal en la periferia hermosillense 1997-2005”* que: “La vivienda es un indicador básico del bienestar de la población, constituye la base del patrimonio familiar y es al mismo tiempo condición para tener acceso a otros niveles de bienestar, como educación, salud, seguridad pública, áreas recreativas, etc. Es donde las familias llevan a cabo una parte importante de su socialización. El tipo de material, las dimensiones de la vivienda, ubicación geográfica, así como la disponibilidad de infraestructura básica y servicios, constituyen la calidad y el grado de satisfacción”.⁸

La vivienda viene a formar parte importante en el bienestar familiar y de ello va depender el tipo de material con el que este construida una habitación. Es el lugar en donde se establecen las primeras relaciones sociales del individuo. Constituirá el grado de satisfacción de los habitantes.

⁸ HERNÁNDEZ Quintana, Irma Dennia. Programas de vivienda aplicados por el gobierno Municipal en la periferia hermosillense 1997-2005. Tesis (Maestría), Hermosillo, Sonora, El Colegio de Sonora, 2006.

“Sustituir en las viviendas el piso de tierra por cemento, techo de lámina por techo de concreto, cuarto de cartón por cuarto de block o ladrillo, constituye un factor fundamental para ofrecer a los habitantes una mejor calidad de vida, superando las condiciones precarias y reduciendo la presencia de enfermedades y dando a la vivienda más valor”. (Murrieta: 2003)

Dentro de los orígenes de este Programa, encontramos que nació a partir de una propuesta para estudiar el proceso de autoconstrucción de viviendas que realizan algunos sectores populares de la ciudad, con el fin de conocer las formas y modos que utilizan los auto-constructores para hacerse de una vivienda digna, ante la problemática de la vivienda del sector de la población de menos ingreso. Dicho estudio considera que las personas que participan en este proceso constructivo establecen una relación de ayuda recíproca y de cooperación, además de que se promueve tanto la cooperación como el ahorro; formas de organización que establecen las familias en la práctica auto-constructiva, además menciona que los principales factores de la problemática de la vivienda son los bajos ingresos de la población, el crecimiento poblacional, el acceso al suelo urbano y cobertura del financiamiento habitacional, es decir, la mayoría de estas familias de menores ingresos no pueden acceder tanto a los créditos como a las acciones de vivienda que instrumentan las dependencias gubernamentales y privadas.

El problema habitacional es una dificultad constante a la que se enfrenta la población de más bajos ingresos y esto ha contribuido a que en las dependencias giren el ojo dentro de sus políticas gubernamentales para generar planes, programas y políticas habitacionales.

Ahora bien, siendo el principal objetivo del Programa el de atender las necesidades de vivienda de la población, con la combinación del ahorro del beneficiario, aportación del gobierno del estado de Sonora y la aportación de la Cadena Comercial VH, y con ello edificar, ampliar o mejorar la vivienda, que si bien representa un lugar primordial en la satisfacción de las necesidades humanas básicas es donde se configuran las familias y los hogares.

Si bien podríamos decir que el Programa nació de una visión social ante la falta de políticas, planes y programas habitacionales para aquellas familias de más bajos ingresos, a las cuales se les ha negado un crédito para el mejoramiento de su vivienda o para la adquisición de una casa-habitación, el acceso al suelo urbano y el crecimiento poblacional, que en los últimos años se ha dado por la falta de empleo en localidades vecinas y la constante migración en busca de mejores oportunidades económicas en nuestro vecino país del norte.

Como menciona Murrieta en su tesis. “La respuesta popular ante la falta de acceso a los créditos y ante la inexistencia de políticas habitacionales ha sido el proceso de la auto-construcción de la vivienda, podría decirse que el esquema con el que operan los organismos de vivienda en México y particularmente en Sonora, dejan por fuera a un porcentaje muy alto de la población en el acceso a créditos y acciones de casa-habitación; un ejemplo es el de Hermosillo que para el año 2005 se contaba con alrededor de 14 mil viviendas con techos de material ligero o precario y alrededor de ocho mil 600 viviendas con muros precarios”.

Es decir que la inexistente política habitacional en el Estado de Sonora ha provocado que las familias sonorenses lleven a cabo la auto-construcción de su patrimonio. Ya que las dependencias encargadas de ofrecer posibilidades para obtener un crédito habitacional no han implementado las estrategias adecuadas para subsanar la situación. Para reforzar lo anterior acudo a lo expresado por Murrieta en su tesis. “Que el Estado aparece ausente en este proceso de auto-construcción de viviendas, en el cual los habitantes por sus propios medios construyen sus casas. No se ha encontrado una participación normada, regulada e institucionalizada en dicho proceso por parte de ningún organismo público de vivienda cuando la construcción de más del 70% de las viviendas populares en México, está a cargo de los propios usuarios, quienes no cuentan, ni con asesoría técnica, ni apoyo legal, financiero”⁹.

⁹MURRIETA Saldívar, América. Op. Cit. 58p.

El crecimiento de la población y la falta de previsión para contar con espacios suficientes para que los centros de población se repartieran adecuadamente trajeron como resultado asentamientos irregulares, donde se acumuló un rezago en servicios básicos y de espacios de uso público; con las siguientes características: falta de luz eléctrica, redes de transporte, líneas telefónicas, terrenos grandes de bajos precios, inclusive hay quienes no pagan por ellos y la irrazonable forma en el uso del suelo, entre otros.

Como parte de los precedentes del Programa “Paso a Paso...Mi Casa” se menciona que se dieron con base en un estudio preliminar de la autoconstrucción de la vivienda en la ciudad de Hermosillo, Sonora y que la información recabada desembocó en un proyecto de tesis, que a su vez se convirtió en un programa de Desarrollo Social, en el que se subraya la necesidad de un programa para el mejoramiento de la vivienda.

1.2.- El Programa “Paso a Paso...Mi Casa” dentro de la estructura de gobierno, su funcionamiento y organización

1.2.1 Dentro de la estructura gubernamental

La existencia de la Ley de Desarrollo Social del estado de Sonora y su aplicación por las autoridades responsables y la de los sectores público, social y privado, daría pie a la instrumentación de programas y acciones orientadas a mejorar las condiciones de vida de los sonorenses, con especial énfasis en los que menos tienen.¹⁰

Hare mención de los Programas Sociales que formaban parte de la SEDESSON como parte de la estructura:

- “A Paso Firme”: Cuyo apoyo consistía en la entrega de cemento para viviendas que contaran con piso de tierra, el material era subsidiado por el gobierno Estatal.
- “Vamos con ellos”: Apoyo otorgado por parte del gobierno estatal en el pago de la luz a personas mayores de 65 años.

¹⁰ Gobierno del estado de Sonora. Segundo Informe de gobierno 2004-2005. Ing. Eduardo Bours Castelo. Hermosillo, Sonora. 2004. Cap. 3

- “Autoempleo - Crédito para que te ocupes”: Préstamos de parte del gobierno estatal para la realización de un proyecto productivo.
- Programa Mejoramiento de Vivienda: Consistía en un subsidio por parte del estado en material para la construcción de un cuarto, a personas en total desigualdad social y pobreza extrema.

Además en el capítulo V del Reglamento de dicha Ley, referente a los Programas de Desarrollo Social, menciono los siguientes artículos porque en ellos se sostiene la importancia del Desarrollo Social:

Artículo 54.- Queda prohibida cualquier práctica discriminatoria en la prestación de los bienes y servicios derivada de las políticas, programas y acciones de desarrollo social, atendiendo a lo establecido en los principios señalados en el artículo 5 de la Ley y en lo que establezcan las disposiciones legales aplicables.

Artículo 55.- Para crear programas de desarrollo social, la dependencia o entidad responsable de los mismos, elaborará un diagnóstico acerca de su conveniencia, viabilidad y eficiencia, siguiendo los lineamientos que determine la Secretaría.

Artículo 56.- Los programas de desarrollo social previstos en los Presupuestos de Egresos del Estado y aquellos especiales de la misma naturaleza, contendrán las acciones para hacer efectivos los derechos y obligaciones de los sujetos del desarrollo social establecidos en los artículos 27 y 30 de la Ley.

Artículo 60.- El Programa estatal, incluirá por lo menos, lo siguiente:

Un diagnóstico de la esfera de su competencia, haciendo especial referencia, entre otros, al estado y evolución de los siguientes indicadores:

- a) Pobreza, marginación y vulnerabilidad;
- b) Educación;
- c) Salud;
- d) Alimentación;
- e) Vivienda;
- f) Generación de empleo e ingreso;
- g) Autoempleo y capacitación;
- h) Seguridad social;
- i) Asistencia social;
- j) Desarrollo regional;
- k) Infraestructura social básica;
- l) Fomento del sector social de la economía; y
- m) Los demás aspectos necesarios para conocer el entorno del desarrollo social.

II. Las políticas, objetivos, prioridades, estrategias, acciones y metas, para elevar el nivel de vida de los sonorenses en situación de pobreza, marginación o exclusión social;

- III. La estimación de los recursos, fuentes de financiamiento, así como la determinación de los instrumentos y de las dependencias o entidades del gobierno estatal, solidarios en su ejecución;
- IV. Los mecanismos de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno, así como de concertación con los sectores social y privado;
- V. Los mecanismos de participación ciudadana en la planeación, definición, ejecución y evaluación de políticas públicas y programas de desarrollo social;
- VI. Los mecanismos de transparencia, de rendición de cuentas y de contraloría social que serán impulsados en los programas de desarrollo social; y
- VII. Los mecanismos de evaluación que determine la Comisión.

Los programas sociales se toman en cuenta dentro de la estructura de gobierno, debido a que juegan un papel en beneficio del desarrollo social y de los grupos vulnerables. Además de que representan las acciones efectivas de nuestros gobernantes.

1.2.2 Organización

El Programa "Paso a Paso...Mi Casa" operaba bajo la responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Social de Sonora, y dentro de ella, en la Dirección General de Desarrollo Social y Humano, y en la Sub-Dirección de Participación Social.

La Secretaría contaba con las siguientes Unidades Administrativas y Órgano Desconcentrado:¹¹

- I. Unidades Administrativas:
 - a) Secretaría
 - b) Dirección General de Integración Social
 - c) Dirección General de Organización Social
 - d) Dirección General de Operación de Inversiones
 - e) Dirección General Técnica
 - f) Dirección General de Desarrollo Social y Humano
 - g) Dirección General del Programa a Paso Firme

¹¹Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social. Gobierno del Estado de Sonora. 2008. Cap.1. Art.3

- h) Dirección General de Información y Seguimiento
- i) Dirección General de Administración

II. Órgano Desconcentrado:

- a) Centro estatal de Desarrollo Municipal

La Dirección General de Desarrollo Social y Humano, debía de contribuir a la instrumentación de las acciones de los programas de vivienda, en apoyo a la población de escasos recursos, promover y coordinar programas de auto-construcción y mejoramiento de vivienda urbana y rural, dando prioridad a aquellas zonas identificadas con un alto nivel de uso de materiales precarios en sus viviendas.

Dicha Dirección estaba conformada por dos áreas:

Área Técnica: El área estaba conformada por ingenieros civiles quienes se encargaban de elaborar el procedimiento técnico para cálculo y entrega de material, es decir:

- a) Realiza en el domicilio del beneficiario un levantamiento físico de la acción técnica de mejoramiento y/o construcción solicitada por el mismo.
- b) Efectúa los cálculos técnicos de los materiales necesarios para realizar la acción técnica de mejoramiento y/o construcción solicitada.
- c) Emite la correspondiente orden de compra de materiales, al proveedor que garantice una entrega oportuna, mejores condiciones de precios y calidad de los materiales.
- d) Acude al domicilio del beneficiario para que este último suscriba la constancia de entrega de material y compromiso de aportación de mano de obra, en dicho documento se hace constar la cantidad de cada uno de los materiales entregados, así como, los conceptos de trabajo que el beneficiario deberá llevar a cabo.

Área Social: El área estaba conformada por promotores sociales. En ésta se verificaba, organizaba y planeaba la realización de reuniones en las colonias en donde había más rezago habitacional, la conformación de los Grupos de Ahorro, la verificación de cada uno

de los Grupos de Ahorro, la aplicación de un estudio socioeconómico para la comprobación de los datos e ingresos de los habitantes de la vivienda.

1.2.3 Funcionamiento

El programa consistía en entregar material para la construcción de un cuarto de 4x4 metros, en la entrega de paquetes de materiales con valor de \$7,000.00 para el mejoramiento de vivienda. Los beneficiarios aportan la cantidad de \$2,000.00 mediante un esquema de ahorro y reciben una aportación de \$ 5,000.00 por parte del gobierno del estado.

En el arranque del Programa "Paso a Paso...Mi Casa" el apoyo fue subsidiado; la entrega de material para la construcción de la vivienda fue otorgado de manera gratuita, es decir, cuando inicia el Programa en febrero de 2005 no había aportación del beneficiario, los \$7,000.00 provenían de la aportación de la bolsa solidaria de la cadena comercial VH, y el material entregado era en su totalidad "un regalo" a la familias beneficiadas.

Debido a que el recurso otorgado por la aportación de la bolsa solidaria de la cadena comercial VH resultaba insuficiente, eran muy pocas las acciones de vivienda que se ejercían por mes. De ahí que se haya tomado la decisión de que para el año 2006 el beneficiario aportara \$3,090, el gobierno del estado la misma suma y la cadena comercial VH los \$820 restantes.

Las primeras colonias y asentamientos donde iniciaron las acciones del "Programa Paso a Paso...Mi Casa" en el municipio de Hermosillo fueron: Solidaridad, 4 de Marzo, Olivos, Luis Donald Colosio y en el Poblado Miguel Alemán

En el año 2005, el programa "Paso a Paso Mi Casa", atendería la problemática de vivienda precaria e inconclusa en Navojoa, Huatabampo y Ciudad Obregón y cuatro comunidades rurales del municipio de Hermosillo: el Poblado Miguel Alemán, El Tazajal, La Victoria y el Molino de Camou. Fue en el 2006 se cuando se incorporaron los municipios de Caborca, Guaymas y Empalme.

Para estas acciones la cadena comercial aportó el 2.5 por ciento del total de las compras que realizan los solidarios y beneficiarios inscritos en el Programa con un monto por acción de \$820 pesos, el beneficiario aportó \$3, 090 pesos como resultado de su ahorro semanal para su aplicación al Programa y el gobierno, a través de SEDESSON, aportó la cantidad de \$3,090 pesos a pagarse en un lapso de cinco a seis meses.

Fue hasta el año 2008 cuando la aportación por parte de la cadena comercial VH se canceló, a causa de ello el gobierno decidió aumentar su aportación y el ahorro sería solamente de \$2, 000 por parte del beneficiario.

El primer paso que se llevaba a cabo para dar a conocer el Programa, era identificar la colonia, esto basándonos en un plano de la ciudad de Hermosillo, obtenido en algunas ocasiones en la Dirección de Bienes y Concesiones del gobierno del estado de Sonora, otra manera de tener conocimiento del número de viviendas construidas con material precario era que ya contábamos con el contacto de algunas personas que habían sido beneficiadas con el Programa, éstas nos daban a conocer que familiares o personas allegadas a ellos se encontraban en otros asentamientos que también cumplían con los requisitos con los que ellos lograron entrar al Programa y que requerían del apoyo a otorgarse, posteriormente se acudía a la colonia a observar el número de viviendas con material precario, inconclusas o en mejoramiento, una vez dentro de la colonia se daba a la tarea de ver el lugar más céntrico y reconocido por los habitantes, y de esta manera organizar pláticas en donde se informaba sobre el funcionamiento del Programa y los requisitos para entrar en la dinámica del mismo.

Para poder dar a conocer esta información en forma breve, precisa y amena, en las oficinas del Programa “Paso a Paso...Mi Casa” se diseñaban e imprimían las invitaciones y volantes con información y requisitos para ingresar al Programa; también se elaboraban cartulinas con la información de la reunión, el día, hora y lugar, para colocarse en los puestos de abarrotes, escuelas primarias, secundarias, jardines de niños, es decir, dentro y cerca de la colonia, en lugares frecuentados o donde había mayor afluencia de gente.

Las personas encargadas de llevar a cabo la entrega de volantes casa por casa, de colocar los avisos en cartulina y avisar a cada una de las familias, era personal que ocupaba el puesto de Promotor(a) Social, en el Área Social y en ocasiones se integraba personal de otros programas, ya que en algunas colonias el número de viviendas era numeroso y se llevaba gran parte del día en la tarea de hacer llegar la invitación a toda el área identificada como de precariedad habitacional.

Una vez realizadas las actividades mencionadas, se llevaba a cabo la reunión informativa, en el lugar, fecha y hora acordada por los Promotores Sociales. Se les hacía entrega de unos trípticos con información sobre los requisitos para participar en el Programa, de cómo operaba “Paso a Paso...Mi Casa”, de las aportaciones correspondientes y demás aspectos que constituían este generoso Programa.

Este mismo proceso de convocatoria se llevaba a cabo en los municipios de Huatabampo, Navojoa, Cajeme, Empalme, Guaymas, Caborca, donde el Programa “Paso a Paso...Mi Casa” logró entrar a las colonias con familias de bajos ingresos que no tenían la oportunidad de contar con un crédito para una vivienda. En el 2008 se incorporaron solamente los municipios de Agua Prieta y Nogales.

En los municipios lo que variaba en la convocatoria era que no todo el tiempo se podía hacer la invitación de reuniones informativas de manera personal, sino que, en algunas ocasiones se hablaba vía telefónica con personas beneficiadas con el apoyo del Programa “Paso a Paso...Mi Casa” y que de manera solidaria, nos apoyaban para reunir a todas aquellas personas, dentro de su colonia, que necesitaran del apoyo del Programa.

En la reunión se mencionaban los siguientes requisitos:

- 1.- No contar con una vivienda con más de 3 cuartos, construida en material duradero.
- 2.- No tener ingresos de más de 3 salarios mínimos.
- 3.- Vivir en la colonia seleccionada
- 4.- No ser menor de edad
- 5.- No soltero
- 6.- Fotocopia de un documento que compruebe la legal posesión o propiedad del lote

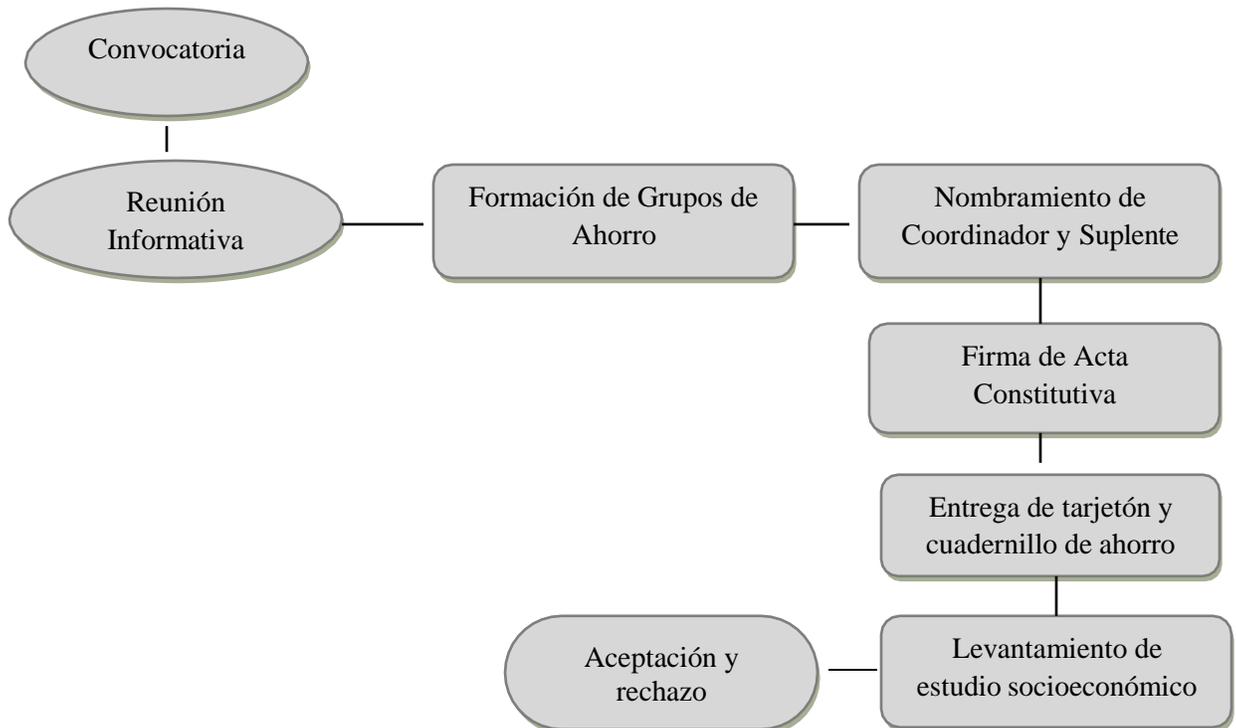
- 7.- Fotocopia de Comprobante de domicilio
- 8.- Fotocopia de Acta de Nacimiento
- 9.- Fotocopia de Credencial de Elector o alguna otra credencial oficial
- 10.- Firmar convenio con la SEDESSON
- 11.- Proporcionar información verídica para el Estudio Socioeconómico
- 12.- Participar en un Sistema de Ahorro Semanal

1.2.4. Cómo participar en el programa

Había dos formas de ingreso al Programa:

- 1.- Ahorrar por cinco a seis meses la cantidad de 155 o 200 pesos semanales.
- 2.- De manera directa, es decir, que la persona ya contaba con la cantidad requerida, cumplía con los requisitos.

A continuación describiré el procedimiento:



Se les informaba que tenían que ahorrar el dinero que les correspondía aportar y que se les aplicaría un Estudio Socioeconómico y toma de una fotografía de la vivienda para saber si contaba con los requisitos para ingresar al Programa.

Se formaban lo que llamábamos Grupos de Ahorro de 15 y 10 personas por Grupo, ahorrando semanalmente la cantidad de 155 y 200 pesos. El dinero se entregaba a una persona nombrada por el Grupo Ahorrado como Coordinadora de Grupo de Ahorro, quien se haría cargo de reunir el dinero y depositarlo a una cuenta de ahorro hecha por la Secretaría de Desarrollo Social. Una vez depositado, se acudía a la oficina del Programa a darse de alta.

Ya formado el Grupo de Ahorro, el Promotor Social encargado de dar a conocer el funcionamiento del Programa y en acuerdo con todas las personas presentes en la reunión, se llevaba a cabo el llenado de un Acta Constitutiva en la que firmaban las personas interesadas en ahorrar y la persona nombrada por el mismo Grupo como Coordinadora de Grupo; se les hacía entrega de un cuadernillo de ahorro, y de un tarjetón ahorrador a cada uno de los 15 o 20 interesados.

Una vez realizado el depósito bancario la persona tenía que acudir a las Oficinas del Programa ubicado en el municipio de Hermosillo para asignarle un número de ficha técnica. Cabe aclarar que en cada uno de los municipios que operaba como: Huatabampo, Navojoa, Cajeme, Empalme, Guaymas y Caborca, el procedimiento era distinto al de Hermosillo.

El proceso de los depósitos bancarios en los grupos foráneos se diferenciaba al de Hermosillo, pues una vez realizado el depósito en alguno de los municipios, la ficha bancaria la guardaba la Coordinadora nombrada por el Grupo de Ahorro. Semanalmente en Hermosillo se obtenía un estado de cuenta de cada uno de los municipios; una vez acumulados veinte depósitos, se convocaba vía telefónica a una reunión en las distintas colonias donde se habían generado los Grupos de Ahorro, contando con el apoyo de cada una de las Coordinadoras de Grupos; en dicha convocatoria quedaban establecidas las fechas y tiempos por los promotores asignados al municipio; para cumplir con esta tarea se organizaba una comisión de alrededor de tres días y medio; era deber de los promotores

comisionados trasladarse al municipio que correspondía por la documentación correspondiente.

En estos días de comisión se programaba de dos a tres reuniones por día, de tres a cuatro horas cada una en las colonias asignadas, dependiendo del número de depósitos por Grupo de Ahorro, la información del número de depósitos se obtenía del estado de cuenta que se recibía en el área administrativa, ya que la ficha bancaria estaba referenciada al nombre de la persona que se le había hecho el depósito.

En esta reunión debían acudir las personas que ya se les había hecho su depósito bancario y era de suma importancia que acudieran ya que se llenarían los siguientes requisitos:

- 1.- Llenado del Estudio Socioeconómico
- 2.- Tomar una fotografía de la vivienda
- 3.- Llenado y firma de la Ficha Técnica (croquis en donde se encontraba ubicada la vivienda, dentro de la colonia)
- 4.- Firma del Convenio de Ejecución de la SEDESSON, en este convenio se estipulaban derechos y obligaciones de los beneficiarios.

Una vez realizadas estas actividades en cada una de las colonias correspondientes, los promotores asignados a este municipio regresaban después de la comisión con la documentación necesaria y completa para cubrir con los requerimientos del Programa "Paso a Paso...Mi Casa".

Al regreso de los promotores al centro de trabajo, la documentación recopilada era revisada de nuevo por el auxiliar técnico en la revisión de expedientes, con ello se verificaba que no hubiera ninguna irregularidad que truncará el proceso, de lo contrario el beneficio no podría ser otorgado y a la persona no se le podría dar de alta en el Padrón de Beneficiarios, (Documento en el que se registraban los beneficiarios), que ya contaban con

depósito bancario que también se encuentra estipulado en el Reglamento de la Ley de Desarrollo Social del estado de Sonora¹², en el siguiente capítulo:

CAPÍTULO X

Del Padrón de Beneficiarios

Artículo 86.- La Secretaría deberá integrar un padrón de beneficiarios de los programas de desarrollo social, que contenga en forma estructurada, actualizada y sistematizada, la información de las personas que han accedido a los beneficios de los programas sociales.

Para su integración, la Secretaría considerará los elementos técnicos y de información que le proporcionen las dependencias y entidades del gobierno estatal que operen o ejecuten programas de desarrollo social.

Artículo 87.- El padrón de beneficiarios es un instrumento de política social, que además de sustentar la acción directa del desarrollo social a los sonorenses, tiene por objeto:

- I. Conocer las características demográficas y socioeconómicas de los beneficiarios de los programas de desarrollo social;
- II. Homologar y simplificar la operación de los programas de desarrollo social, por parte del sector gubernamental;
- III. Hacer eficiente el otorgamiento de servicios y prestaciones de los programas de desarrollo social;
- IV. Obtener información para el seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo social;
- V. Garantizar el cumplimiento de los criterios y requisitos de elegibilidad previstos en los programas de desarrollo social y evitar la duplicidad en la asignación de apoyos o servicios dentro de un mismo programa;
- VI. Verificar que las personas que reciban los apoyos o servicios, correspondan con la población objetivo, definida en las reglas de operación de cada programa de desarrollo social;
- VII. Conocer la cobertura poblacional y territorial de los programas de desarrollo social para apoyar con mayor efectividad el desarrollo de los beneficiarios;
- VIII. Determinar las necesidades de atención y la aplicación de los programas de desarrollo social especificados en el Plan Estatal de Desarrollo y demás instrumentos aplicables;
- IX. Promover la corresponsabilidad por parte de los beneficiarios;
- X. Transparentar la operación de los programas de desarrollo social, permitir la oportuna rendición de cuentas y prevenir abusos, discrecionalidad, desviaciones o actos de corrupción en el otorgamiento de apoyos o servicios del gobierno estatal hacia los particulares, de conformidad con las disposiciones legales aplicables; y
- XI. Promover entre los beneficiarios de los programas o acciones sociales su integración en los Comités Ciudadanos de Desarrollo Social, previstos en el artículo 23 de la Ley.

Artículo 88.- La Secretaría emitirá los lineamientos para la constitución, actualización, autenticidad, inalterabilidad, seguridad y difusión de la información del padrón de beneficiarios.

Con base en la información proporcionada por los beneficiarios y demás instancias que participen en cada programa de desarrollo social, se constituirán listados que servirán de base para el padrón

¹² Reglamento de la Ley de Desarrollo Social de Sonora. Boletín Oficial. Tomo 16. Sección III. Agosto.2008

de beneficiarios, en los que se registrarán las personas beneficiarias, los apoyos que reciben y la información socio demográfica que se requiera para la correcta operación de los programas, las evaluaciones de impacto de los mismos y la planeación para el desarrollo social.

Las dependencias y entidades estatales responsables de la aplicación de los programas de desarrollo social, con cargo a sus respectivos presupuestos, realizarán las acciones necesarias para validar la información proporcionada por los beneficiarios y demás instancias participantes en los programas de desarrollo social.

Artículo 89.- El proceso de incorporación de la información de los beneficiarios se apegará a los criterios de selección de localidades y de elegibilidad de beneficiarios que se establezcan en las reglas de operación de los programas de desarrollo social.

El proceso de incorporación a un programa de desarrollo social concluirá con el registro de las personas que cubran los criterios de elegibilidad y que de acuerdo con la disponibilidad presupuestal del programa puedan ser atendidos, considerando las metas establecidas en los mismos.

Lo anterior, sin menoscabo de la responsabilidad de las dependencias y entidades de los órdenes de gobierno que tengan a su cargo los programas, de contar con la documentación comprobatoria sobre el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad por parte de los beneficiarios.

Artículo 90.- Cuando los beneficiarios de programas de desarrollo social proporcionen información socioeconómica falsa, con el objeto de recibir indebidamente los apoyos y servicios contenidos en los referidos programas, las dependencias y entidades estatales procederán a suspender, en lo sucesivo, la ministración de los mismos. En caso de que ya se hubieren otorgado, solicitarán su reintegro, sin perjuicio de que se apliquen las sanciones que procedan, con base en el procedimiento que determinen las disposiciones legales correspondientes.

Cabe recalcar que el proceso de incorporación al Programa debe estar avalado por el reglamento de la Ley de Desarrollo Social del estado de Sonora, para establecer las obligaciones y los derechos de los que se van integrarse a un padrón de beneficiarios.

Dentro de las reglas de operación del Programa “Paso a Paso...Mi Casa”, el padrón de beneficiarios se integrará por las personas que hayan presentado su solicitud de apoyo, que cubran los requisitos para inscripción y sean seleccionados de acuerdo a los criterios establecidos.

Es importante mencionar lo que estipula el Reglamento de la Ley de Desarrollo Social del estado de Sonora, ya que es aquí donde se avala cada una de las acciones del Programa.

Una vez dada de alta en el Padrón de Beneficiarios, la persona se espera alrededor de 20 días para que le sea entregado el material para la construcción, ya que este padrón es entregado al Área Técnica para que cada uno de los ingenieros hiciera el levantamiento técnico de medidas de la vivienda y un listado de los materiales que ocuparía la vivienda a mejorar o concluir.

Entregado el material para la construcción se hacía una constancia que comprobara la entrega de material, la cual debía ser firmada por la persona beneficiaria o algún familiar directo, así como, una constancia de obra concluida, comprometiendo al beneficiario del uso del material y no venta o mal uso de él.

CAPITULO II

Metodología y criterios en la selección de la población objetivo

2.1 Metodología y criterios del Programa “Paso a Paso...Mi Casa”, para la determinación de la población objetivo.

Parte de la cobertura establecida en las Reglas de Operación del Programa “Paso a Paso...Mi Casa”, era evitar la pulverización de acciones, es decir, que se centrará el interés y los recursos hacia aquellas colonias en las que existan altos porcentajes de viviendas con materiales ligeros y precarios, y cuyo proceso de regularización de la tierra se encontrará concluido.

Si bien las acciones estaban dirigidas a los municipios de Hermosillo, Huatabampo, Navojoa, Cajeme, Guaymas y Empalme, dependiendo de la disponibilidad financiera del ejercicio presupuestal, se podía ampliar la cobertura inicial en número de acciones y municipios.¹³

Los criterios para la selección de beneficiarios plasmados en las Reglas de Operación del Programa “Paso a Paso...Mi Casa” debían ser los siguientes:

- Que no califique con algún organismo público de vivienda.
- Que habite un terreno regularizado.
- Que la vivienda que habita requiera el mejoramiento o construcción de pisos, muros, techos a base de concreto, enjarres, etc.
- Que tenga ingresos familiares menores a 3 veces el salario mínimo.
- Que acumule un ahorro total de \$2,000.00 para obtener los recursos complementarios por parte del gobierno del estado por la cantidad de \$5,000.00, para un total de \$7,000.00 en paquetes de materiales para la construcción.

Siendo estos los criterios para la selección de beneficiarios y dentro de las Reglas de Operación del Programa el procedimiento a seguir para detectar la población a la que iba dirigida el Programa “Paso a Paso...Mi Casa” era a través; de la información censal de

¹³ Reglas de Operación. Programa “Paso a Paso...Mi Casa”. Hermosillo, Sonora. 2009.

INEGI, es decir se realizaría una con se determinarían los asentamientos urbanos y comunidades rurales de atención prioritaria, para posteriormente seleccionar a los beneficiarios. Una vez difundido el inicio del Programa, se establecen los módulos de inscripción en áreas accesibles a la población objetivo, así como en oficinas de la SEDESSON.

Dentro de las políticas del Manual de Procedimientos de la Dirección General de Desarrollo Social y Humano, para la selección de los beneficiarios se tenían dos mecanismos:

- Lista de espera y detección técnica de la vivienda en las colonias seleccionadas.
- En base a la utilización de información de los Censos Generales de Población y Vivienda y Conteo de Población del INEGI, así como de CONAPO se habrán de determinar los asentamientos urbanos y localidades rurales considerados como zonas de atención prioritaria.
- Se deberá formular análisis y/o estudios de las necesidades captadas en materia de mejoramiento de vivienda en colonias seleccionadas.
- Las personas que solicitan su incorporación al Programa se deberán integrar en grupos de ahorro.
- Una vez ejercido el presupuesto requerido para el mejoramiento integral de vivienda se deberá llevar a cabo el proceso de entrega-recepción de los paquetes de materiales de construcción.

En mi experiencia como Promotora Social en algunos casos para determinar la población objetivo los Promotores Sociales dirigidos por la coordinadora del Programa, recurríamos a la convocatoria de reuniones informativas de los beneficios del Programa y nos acercábamos a las viviendas para observar físicamente el grado de precariedad que existía en la casa-habitación visitada.

Por otro lado, en el trabajo de campo un método menos esquemático que utilizábamos los promotores sociales era el que le llamábamos “bola de nieve”, es decir, que de cada diez personas invitadas tres contaban con familiares en otras colonias con las mismas características de sus viviendas y que requerían del material que les era otorgado por el Programa “Paso a Paso...Mi Casa”. Este método en algunas ocasiones resultaba efectivo, porque al momento de trasladarse a verificar las viviendas no solamente no contaban con las características sino que ya cumplían con lo básico en una vivienda, por lo

que nos hacía ver que en esa colonia no era necesario regresar, en este sentido radicaba lo efectivo.

Entiéndase por básico en una vivienda, aquella que ya tiene recámara, cocina y baño completo, y edificada con material duradero, es decir, ladrillo o block y techo de loseta.

Los métodos descritos anteriormente eran utilizados en los municipios de Hermosillo, Huatabampo, Navojoa, Cajeme, Empalme, Guaymas y Caborca que eran los municipios donde se trabajaba con el Programa. En estos se contaba con el apoyo de personal adscrito a la SEDESSON en las Residencias Regionales de la secretaría en cada municipio, ya que en estas oficinas se proporcionaba información, no solamente del Programa “Paso a Paso...Mi Casa”, también de los demás programas que operaba la SEDESSON.

En las oficinas se contaba con formatos para la captación de demanda y tramitar la incorporación de las personas que cubrieran parte de los requisitos, esto último quiere decir que toda persona que quería entrar al programa debía contar con un ingreso menor a tres salarios mínimos; además, la vivienda debía estar inconclusa, (le faltaba terminar un cuarto, baño o cocina); sus habitantes no tenían acceso a un crédito de vivienda, entre otros. Todos estos requisitos tenían que cubrirse para poder participar en el Programa. Los formatos eran documentos que estaban diseñados para obtener información precisa y detallada sobre el estado de la vivienda.

Hago mención de los requisitos para la inscripción en el Programa:

- Proporcionar la Información para el estudio socioeconómico.
- Copia de acta de nacimiento.
- Copia de Comprobante de domicilio.
- Comprobante de ingresos no mayores a 3 salarios mínimos.
- Copia de documento que compruebe la legal posesión de terreno o vivienda.
- Copia de identificación oficial (Credencial de elector, preferentemente)
- Firmar Convenio de Ejecución con la SEDESSON y Transferencia de Subsidio al estado.

Cuando personal que laboraba en el Programa se trasladaba a las colonias o municipios asignados, se realizaban las reuniones y se les hacía entrega de estos formatos a los interesados y que cubrían los requisitos para entrar en el Programa.

En ocasiones, este formato también era entregado por las Coordinadoras de Grupos de Ahorro a sus involucrados, ya sea en el municipio de Hermosillo o en foráneos; es importante señalar la labor de las encargadas de los Grupos de Ahorro, pues representaban un apoyo para los Promotores Sociales asignados a cada una de las distintas colonias en la captación de la demanda.

En este mismo aspecto, los formatos también eran manejados por las Coordinadoras de Grupos de Ahorro, debido a situaciones en las que algún miembro del Grupo ya no podía continuar con el ahorro y había que darlas de baja, o bien, aquellas personas que se habían dado de baja tenían la posibilidad de regresar al Programa más adelante. Es importante mencionar que el método para poder reunir el monto requerido por el Programa era a manera de “cundina”, en detalle, consistía en reunir una aportación semanalmente y, conforme la cantidad recaudada, pasaba a realizarse el depósito bancario. Toda esta serie de recolección del dinero era realizada por las Coordinadoras de grupos.

Una de las causas de cancelación del beneficio otorgado por la SEDESSON que se estipulan en las Reglas de Operación del Programa “Paso a Paso...Mi Casa” era que se negaba el apoyo del Programa cuando el beneficiario incurra en hechos contrarios a los objetivos y lineamientos del Programa, entre las causas que originan la cancelación del apoyo se encuentran las de:

- Proporcionar información falsa en relación con los datos contenidos en el estudio socioeconómico.
- Cambio de domicilio de los beneficiarios a uno distinto al que se autorizó el apoyo.
- Dejar de aportar el ahorro semanal acordado en el Grupo de Ahorro al que se inscribió.
- No cumplir con los compromisos establecidos entre la SEDESSON y el Beneficiario.

Otra de las causas vistas en mi experiencia profesional y que también obstaculizaban la pertenencia al grupo ahorrador era porque las personas interesadas no contaban con el dinero suficiente; se trataba de familias que ganan menos de tres salarios mínimos, cuentan con tres o cuatro hijos, y tienen que cubrir gastos de: alimentación, vestido, escuela, transporte, servicios públicos (luz, agua). Por ende, no les alcanzaba el gasto extra que les generaría entrar al grupo de ahorro del Programa. Otro de los motivos era que la vivienda no cumplía con las características para ingresar al Programa.

Desde mi punto de vista y como parte del equipo de trabajo del cual forme parte, logre percatarme que uno de los métodos para la captación de demanda utilizado por los promotores sociales era el utilizado en los Eventos de Entrega de Material, realizados por la SEDESSON. Se trataba de la entrega del material para la construcción de la vivienda, que en la mayoría de los casos se daba a los primeros treinta o sesenta beneficiarios que ya se encontraban dentro del Padrón de Beneficiarios, es decir, que ya habían cubierto la totalidad de los requisitos para entrar al Programa. En estos eventos los proveedores en convenio con la Secretaría responsable entregaban: vigueta, casetón, ladrillo, block, cemento, entre otros materiales.

Había eventos en los que la captación de demanda solía ser mucho más de lo que se esperaba porque existía la invitación de otros Programas Sociales que se encontraban en la estructura de la SEDESSON, ya que a estos eventos acudían personas que habían recibido el beneficio del Programa “A Paso firme” y que solicitaban el apoyo del Programa “Paso a Paso...Mi Casa”, y podían ingresar; no se les negaba inscribirse puesto que contaban con los requisitos para ingresar al Programa.

Los Promotores del Programa que se encontraban en los módulos de inscripción, los anotaban en los formatos de lista de espera, y después se hacía una visita domiciliaria y se llenaba un formato llamado “Verificación de Vivienda”, diseñado por la Coordinadora del Programa. Dicho formato estaba trazado para obtener la información necesaria para la calificación de la vivienda. Durante la visita se le comunicaba a las familias interesadas que el Programa “Paso a Paso...Mi Casa, no era un apoyo subsidiado totalmente como el

Programa “A Paso firme”, sino que se tenía que aportar una cierta cantidad de dinero para poder ingresar y recibir el apoyo del gobierno estatal.

Cuando los eventos solamente eran del Programa “Paso a Paso...Mi Casa”, la captación de demanda era más baja, puesto que la mayoría de las personas que acudían ya habían ingresado al Programa, es decir, ya habían recibido el apoyo en el mismo año o en anteriores; por tal razón no podían ser beneficiadas de nuevo, ni en ese momento ni en ningún otro. Uno más de los motivos era que las personas se encontraban en grupos de ahorro o estaban por ingresar a ellos y faltaba la confirmación de la coordinadora y la verificación del promotor asignado a la colonia y al grupo de ahorro.

Dentro de la promoción y difusión que se encuentra en las Reglas de Operación del Programa “Paso a Paso...Mi Casa” y conforme a las disposiciones establecidas en el Artículo 14, Fracción XI, de la Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Sonora, estas Reglas son de carácter público y estarán disponibles en las Oficinas y Residencias Regionales de la Secretaría de Desarrollo Social.

Además el Titular de la Secretaría de Desarrollo Social y el Director General de Desarrollo Social y Humano serán los encargados de realizar la promoción y divulgación respectiva del Programa.

Aunado a ello para la realización de los eventos, el personal del Programa “Paso a Paso...Mi Casa” elaboraba volantes con información del lugar, fecha y hora donde se llevaría a cabo, con el fin de citar e invitar a las personas que ya se encontraban en grupos de ahorro, además de convocar a otras que no habían logrado entrar a algún otro grupo, por razones de cupo o económicas.

Al evento acudía personal de los programas “Paso a Paso...Mi Casa”, y “Piso Firme”, desde la Coordinadora del Programa, personal administrativo, Promotores Sociales, así como de la SEDESSON del Área de Comunicación Social, y el Director de dependencia responsable con su Secretario Particular; regularmente, en esta clase de eventos se contaba con la presencia del gobernador del estado, su gabinete, entre otros.

El evento daba inicio con la presencia del gobernador del estado, quien se dirigía al público con algunas palabras alusivas al Programa “Paso a Paso...Mi Casa” y también de los demás programas que coordinaba la Secretaría de Desarrollo Social del estado de Sonora.

En el evento, el Jefe de Estado otorgaba a uno de los beneficiarios empadronados, una constancia de entrega de material por parte de Programa “Paso a Paso...Mi Casa”, otra del Programa “Piso Firme”, “Autoempleo”, si al acto se encontraban invitados beneficiarios de estos Programas. Una vez dicho el discurso, se daba el banderazo de salida a los camiones de los proveedores del Programa “Paso a Paso...Mi Casa”, que llevarían el material para la construcción a las familias que habían sido beneficiadas.

Concluido el evento, personal del Programa se dirigía a los puestos en los módulos de inscripción, para anotar y captar la demanda de personas que solicitaban entrar al Programa. En este tipo de acontecimientos, se comprobaba el compromiso de los distintos programas sociales para el cumplimiento de las obras delineadas y proyectadas en una mejoría del desarrollo social.

2.2 Población objetivo

En los Lineamientos Específicos del Programa “Paso a Paso...Mi Casa” la población objetivo eran las familias que contaban con una vivienda en condiciones precarias o en proceso de construcción interrumpido y que estaban asentadas en terrenos regularizados, cuyos ingresos mensuales sean menores a 3 salarios mínimos, que adquieran el compromiso de registrar sus compras semanales con la Cadena Comercial VH y que participen en un sistema de ahorro semanal.

Se entiende por viviendas construidas con material precario aquellas cuyos cuartos estén hechos de lámina de cartón, lámina galvanizada, madera, desechos, etc.; conclusión de un cuarto múltiple con material de construcción tradicional, ya sea ladrillo o block; terminación o construcción de un baño; terminación o construcción de cocina; o inicio de construcción de cuarto adicional.

2.3 Tipos de familia

La mayoría de las familias que calificaban para entrar al Programa “Paso a Paso...Mi Casa”, eran familias completas: donde en el hogar están presentes el jefe, el cónyuge y al menos un hijo; también se daba el caso en el que la familia fuera consanguínea: donde en el hogar también estaba presente el jefe de familia y otros parientes como padres, hermanos, sobrinos, tíos, abuelos, etc. Igualmente ingresaban familias mono-parentales, es decir, aquellos hogares formados por el jefe de familia (padre o madre) y los hijos, sin haber cónyuge y que se incluyen otros parientes; o la familia sin hijos, es decir, que se encontraran en unión libre o legal, que no tenían hijos, pero que vivían parientes del jefe de familia.

2.4 Estado civil

El estado civil predominante era el de casado, pero se aceptaban los distintos estados civiles como: separado, divorciado y en algunos casos viudo(a). Entre las características importantes de mencionar es el estado civil de estas familias, que en algunos de los casos era de unión libre, lo que significa que no se encontraban en matrimonio civil o religioso.

Por lo general, en el Programa “Paso a Paso...Mi Casa” no se permitía el ingreso a personas solteras que no contaran con familia, ya que se debía contar con al menos un hijo, o en su caso vivir con padre, madre o abuelos y que la vivienda cumpliera con los requisitos del Programa.

La información del tipo de familias que ingresaba al Programa era proporcionada por el estudio socioeconómico que se les aplicaba a los habitantes. Los estudios debían realizarse de manera minuciosa, pues en ellos se transparentaban las necesidades y carencias de las familias.

Como parte de los criterios en la selección de las familias a ser beneficiadas es que éstas no calificaran con algún organismo público de vivienda, o que habitaran en un terreno regularizado. Es importante mencionar que la familia debía de contar con un lote, pero por

ningún motivo podían ingresar al Programa dos familias que ocuparan un mismo lote o terreno. Este tipo de casos se presentaba con mucha frecuencia en la zona rural donde operaba el Programa, porque los terrenos con los que contaban las familias eran bastante extensos y en ocasiones se cedía parte del terreno al hijo(a) que se encontraba en unión legal o libre con otra persona; en ocasiones, también se cedía al padre, madre o abuelo(a).

Un punto necesario de destacar es que la vivienda en que se habitara debía requerir el mejoramiento o construcción de pisos, muros, techos a base de concreto, enjarres, entre otros arreglos; además de contar con un ingreso familiar menor de tres salarios mínimos y que pudiera cubrir el monto solicitado por el Programa.

2.5 Ocupación de los miembros de las familias

La ocupación predominante en las familias que el Programa “Paso a Paso...Mi Casa” identificaba por medio del estudio socioeconómico aplicado a la familia, eran los oficios de: jornalero, albañil, carpintero, herrero, mecánico, en el caso de las tareas a desempeñar por el jefe de familia (hombre); para el caso de jefe de familia (mujer) la ocupación predominante era la de hogar, empleada, empleada doméstica, comerciante, estilista, entre otros. En algunos casos también trabajaba el hijo(a) que por los bajos ingresos familiares tenían que dejar la escuela y apoyar la economía familiar; por lo general era el hijo(a) que se encontraba estudiando el grado de primaria, secundaria o preparatoria.

Mencionaré algunas de las ocupaciones predominantes:

- 1.- Servicio en las calles (cuida coches)
- 2.- Ventas en las calles (periódicos, comida)
- 3.- Construcción (peón, albañil, yesero, pintor, etc.)
- 4.- Servicio doméstico (cocinera, recamarera, jardinero)
- 5.- Servicio especializado (carpintero, electricista, plomero, mecánico)
- 6.- Pequeño negocio (abarrotes, papelería, taller artesanal de fabricación)

7.- Empleo (chofer, taxista, dependiente de tienda de mostrador)

Se observa que las primeras ocupaciones requieren de estudios básicos y por lo mismo los ingresos que generan son los más bajos. Conforme mejora el nivel de capacitación los ingresos también mejoran, esto se ve reflejado en la manera en la que también las viviendas van siendo mejoradas y ampliadas.

La mayoría de las familias de bajos ingresos trabajan en la amplia gama de ocupaciones del sector informal de la economía, reciben un ingreso por día, semana o mes que puede variar y no están sujetos a las prestaciones laborales de ley, como el seguro social, pensiones, primas vacacionales, aguinaldo, guarderías y otros beneficios.

En tanto que a menores ingresos más miembros de la familia tienen que laborar para cubrir las necesidades; sin embargo, no todos los que laboran lo hacen de tiempo completo, sino a ratos o medio tiempo. Como estas ocupaciones son eventuales no hay horario fijo, por lo que pueden trabajar en las horas que más les convenga, según sea el caso, mejor aún si se dedican al comercio ambulante.

Como menciona Jan Bazant, en su libro *Viviendas Progresivas*: “El efecto sobre la pérdida de ingresos ha venido acentuando la interdependencia que tienen las familias para apoyarse recíprocamente, en épocas de necesidad y ha obligado a que más miembros de las familias salgan del núcleo familiar a más temprana edad para buscar una retribución por un trabajo manual, generalmente mal pagado, en una amplia gama de ocupaciones urbanas, con lo que buscan compensar está pérdida de ingresos familiares”¹⁴.

Evidentemente, estas limitaciones económicas también tienen como consecuencia el deterioro de su calidad de vida, pues las ampliaciones que se necesitan para dar cabida a nuevos miembros de las familias, (que nacen, se casan o se quedan), o de familiares que llegan de algún municipio cercano, van siendo digamos pausados, lo que los obliga a compartir durante períodos más largos los espacios comunes de la vivienda.

¹⁴BAZANT, Jan, *Viviendas Progresivas* p. 5

Por lo general, la mayoría de las familias que ingresaban al Programa eran familias extensas. En un primer momento fueron familias nucleares (padre, madre e hijos), pero en el transcurso del tiempo se fueron agregando el hermano(a) e hijos o simplemente, el hijo mayor que contrajo matrimonio a temprana edad y se queda a vivir en la casa familiar, pero con su esposa e hijo(a), por lo que resultaba prioritario agregar un cuarto más a la vivienda o en su caso, ceder una parte del terreno para la construcción de otro cuarto en el que pudiera habitar.

Las familias más pobres, como las que habitan las viviendas precarias, están básicamente formadas por un número inmoderado de integrantes o son disfuncionales, encontrándose los casos como en los que el padre los abandona, dejando a la madre con los hijos; el padre tiene una figura negativa, por tener otra familia, o en su defecto, distinguirse por su holgazanería, y por lo cual su aportación al ingreso familiar es nula. Es característico que ante la ausencia de un padre, la madre se apoye en la hermana o la sobrina para que ayude en el quehacer hogareño y ella poder salir a ganarse el sustento, esto hace que la familia se limite a mejorar la vivienda. Las diversas situaciones descritas anteriormente repercuten en el desarrollo integral de los miembros de la familia y del estado de la vivienda.

Cuando no se cuenta con los recursos necesarios para la construcción de un cuarto de material de mejor resistencia, como el block, ladrillo, adobe, etc., es cuando se comienza a utilizar aquel otro más económico, que en algunos casos no cuesta nada o es reutilizado. Cabe mencionar que la mayoría de las familias reutilizaban el material que se había ocupado para uno de los primeros cuartos construidos; por lo general utilizan la lámina de cartón o la lámina galvanizada como techo del cuarto en proceso de construcción. En otras ocasiones también se utilizaba para muros del cuarto. Normalmente, el material que lograban conseguir de manera más rápida, era lámina de cartón, lámina galvanizada, lonas de propaganda política, entre otros materiales de re-uso.

Las limitaciones económicas han causado este tipo de retrasos en los procesos de construcción de la vivienda, haciendo que se construya más lentamente y con mayor intervalo sin construcción alguna. Esto hace que la familia que está habitando la vivienda utilice materiales y procedimientos de construcción sin ninguna asesoría técnica, sólo con

conocimientos básicos de construcción que tiene el jefe de familia (padre), es decir, la mano de obra no genera ningún costo, ya que es el padre, hermano, tío y en algunos casos los hijos quienes apoyan en la construcción del cuarto. En otras circunstancias, cuando no se dispone del tiempo suficiente para realizar la obra se contrata ayuda externa, generando quizá ingresos económicos para algún vecino de la misma colonia, pues usualmente la ocupación que predomina en este tipo de familias es la de albañil, por lo que era muy fácil conseguir quien ayudara en la construcción de la vivienda.

Este tipo de vivienda empieza por el pequeño cuarto inicial de precaria construcción, al que incorpora materiales de desecho y poco a poco logra ser ampliado con materiales permanentes, con acabados en la vivienda y con los servicios públicos.

La construcción de viviendas en su etapa inicial de asentamiento podría decirse que es la más difícil, ya que comprende el asentarse en el lote, la familia empieza a establecer sus redes sociales y de intercambio. La mayor preocupación familiar es la construcción de la vivienda, edificar el primer cuarto y proyectar el resto resulta secundario, ya que también está la subsistencia económica. Las condiciones de insalubridad en las que vive este tipo de familia son resultado de ambientes muy contaminados y las enfermedades están a la orden del día.

En la etapa inicial de la construcción los techos son de lámina de asbesto, pero gradualmente son sustituidas por losas de concreto y las láminas son aprovechadas para cubrir la siguiente ampliación. Como se ha descrito en este apartado, los materiales a utilizar en la construcción de la vivienda son una y otra vez empleados en su ampliación, y quienes participan en el levantamiento del inmueble son los propios miembros de la familia, parientes cercanos o vecinos y gente allegada a ellos. Por otro lado, las ocupaciones que más destacan en esta clase de familias corresponden con el nivel educativo que poseen y revelan la falta de oportunidades en estos grupos, además de la estrecha relación que existe entre pobreza y rezago social, educativo y cultural.

Según menciona el experto en temas de urbanidad y vivienda Jan Bazant, el concepto de vivienda tiene su origen en la década de los años cincuenta, cuando la ONU estableció que la vivienda mínima debería de estar construida con materiales permanentes,

contar con espacio suficiente para alojar a todos los miembros de una familia, (dos personas por cuarto, para evitar promiscuidad), y sobre todo tener baño y servicios. Este criterio, dice Bazant, tiene un respaldo constitucional que establece en sus artículos 27 y 123 que tratan a la vivienda como un derecho social.

Por consiguiente, se puede sostener que el gozar de una vivienda digna influye en el desarrollo integral de quienes la habitan, de ahí la importancia de plantear las condiciones que favorezcan la adquisición de viviendas por los diversos sectores sociales. El mérito de proyectos como el Programa “Paso a paso...mi casa” se debe a la orientación de desarrollo y mejoría social, y al impacto y los resultados que tuvo en las distintas colonias en las que se promovió.

2.6 Procedimiento para dar a conocer el Programa “Paso a Paso...Mi Casa” en las colonias asignadas.

El procedimiento aplicado en el Programa “Paso a Paso...Mi Casa” para la selección de las familias próximas a obtener el beneficio y como parte de las políticas del Manual de Procedimientos de la Dirección General de Desarrollo Social y Humano de la SEDESSON, era primeramente adquirir información censal del INEGI, así como de la CONAPO para determinar los asentamientos urbanos y comunidades rurales de atención prioritaria y así proceder a seleccionar a las personas.

Para obtener información necesaria en la localización de los asentamientos se recurría a planos de la ciudad de Hermosillo, en algunas ocasiones eran proporcionados por la Dirección de Bienes y Concesiones del gobierno del estado de Sonora, ya que facilitaba información de lotes regularizados o en proceso de regularización; una vez identificado el o los asentamientos, promotores del Programa “Paso a Paso...Mi Casa” se trasladaban a la colonia a hacer una verificación física y conteo del número de viviendas que reunían las características para ingresar al Programa.

En el año 2009, de acuerdo a la verificación física de las viviendas en las colonias o asentamientos regularizados, se utilizaron los planos por sectores de la ciudad, por lo que a

cada uno de los nueve promotores sociales que laboraban para el Programa “Paso a Paso...Mi Casa”, se le asignó la verificación de las viviendas, subrayándolas con un color, lo que significaba la detección de vivienda precaria. Los colores que se utilizaron fueron: rojo, azul, amarillo, verde y una “b”, que se interpretaba como terreno baldío. El color rojo se utilizó para aquella vivienda completa en material precario (lámina cartón, lámina galvanizada, desecho); el color azul, para aquella vivienda completa en material duradero, es decir, que no requería del material que proporcionaba la Secretaría; el color amarillo, se utilizó en aquella vivienda que contaba con un cuarto de material duradero, pero con techo de lámina galvanizada, lámina cartón o que contaba con cuarto completo y cocina, baño u otra recámara de material precario. Por último, el color verde era para aquella vivienda que contaba con recámara, cocina, de material duradero, pero con un baño de material precario.

Para la difusión del Programa, se convocaba a los interesados a una reunión informativa, en donde se establecían módulos de inscripción en áreas accesibles a la población objetivo, así como, oficinas principales de la SEDESSON.

Una vez captada la demanda, personal de la SEDESSON procedía a la verificación física de las viviendas de los solicitantes, recabando información para el formato de la verificación de vivienda y hacer una evaluación de prioridad de atención, para saber si calificaba o no.

- 1) El procedimiento de inscripción que está plasmado en las Reglas de Operación del Programa “Paso a Paso...Mi Casa” es el siguiente:
- 2) Se convoca a los interesados a una reunión informativa, para la captación de la demanda.
- 3) Personal de la SEDESSON procederá a la verificación física de las viviendas de los solicitantes, recabando información para el estudio socioeconómico y evaluación de prioridad de atención, para su dictamen de elegibilidad.
- 4) La prioridad para la selección de los beneficiarios se realizaba una vez verificada la elegibilidad de la vivienda, tomando en cuenta el siguiente orden de precariedad:
 - a. Viviendas construidas con material precario: cuartos de lámina de cartón, lámina galvanizada, madera y desechos, entre otros.
 - b. Conclusión de un cuarto múltiple con material de construcción tradicional: ladrillo o block.
 - c. Terminación o construcción de un baño.

- d. Terminación o construcción de cocina.
 - e. Inicio de construcción de cuarto adicional.
 - f. Construir piso de cemento.
- 5) Una vez realizada la selección de solicitantes, se procedía a la formación de los Grupos de Ahorro en cada una de las colonias seleccionadas, cuyo ahorro sería por alrededor de 20 semanas; cada Grupo debería contar con un coordinador(a) y un(a) suplente, elegidos democráticamente por los integrantes del Grupo, dando fe del acto un representante o promotor de la SEDESSON.

El funcionamiento del grupo de ahorro era mediante “cundina”, es decir, se hacía una rifa de los números entre las 20 o 15 personas que conformarían el grupo de ahorro. El ahorro era de \$100.00 pesos semanales; en ocasiones, si la persona que le tocaba el número quince adelantaba su ahorro, se le podía depositar en la semana correspondiente. Aquí se corría el riesgo de que la persona contaba con el dinero para adelantar su ahorro, pero en las siguientes semanas no entregaba nada a la Coordinadora, por lo que esta tenía que estar muy pendiente del Cuadernillo ahorrador, y llevar un control del ahorro semanal del grupo, y de esta forma poder tomar una decisión de detener la entrega de material a esa familia, hasta que no se pusiera al corriente en sus pagos. Habría que señalar que la tolerancia era de dos a tres semanas. Una vez transcurrido el tiempo, la Coordinadora debía de informar al Promotor asignado a su Grupo de Ahorro, para dar de baja a la persona e ingresar a otra que contara con la cantidad que ya había proporcionado la anterior y las semanas de atraso; con los requisitos en documentación, con la verificación, estudio socioeconómico y la fotografía.

La actividad de conteo de cada una de las casas en las colonias en donde existe un porcentaje medio y alto de precariedad, se llevaba a cabo por equipo de dos promotores por vehículo asignado, ya que a la coordinación del Programa “Paso a Paso...Mi Casa” se le habían otorgado siete vehículos, de los cuales seis eran para uso de promotores y uno para la coordinadora del Programa.

En resumen, todas las actividades en el Programa eran realizadas por parejas de promotores, como por ejemplo: la verificación de la vivienda, la verificación del ahorro semanal con la coordinadora del grupo de ahorro, el llenado del estudio socioeconómico, la toma de fotografía de la persona a ingresar, las reuniones semanales, esto en la ciudad de

Hermosillo. Para los municipios foráneos era básicamente lo mismo, sin incluir las reuniones semanales.

Conviene aclarar que las coordinadoras de los grupos de ahorro contaban con la facultad de ingresar a personas a su grupo de ahorro, siempre y cuando éstas fueran verificadas por un grupo de promotores y quien coordinaba el grupo hiciera un levantamiento de datos con el formato de verificación de vivienda. En el caso de que la vivienda calificara, se le comunicaba el funcionamiento del Programa, que podía entrar de manera directa, proceso anteriormente detallado, o en forma que adelantara las semanas de la persona a la que iba a sustituir.

2.7 La participación social de las familias de bajos ingresos en un Programa para el beneficio de sus viviendas.

Podríamos definir a la participación social como el involucramiento de los individuos en el compromiso, corresponsabilidad y toma de decisiones, para el logro de objetivos comunes.

Como menciona Luis René Quintana en su estudio sobre participación social y desarrollo “La Participación como piedra angular para el desarrollo, debe estar dirigida a todos los sectores de la población y comunidades. En este contexto se desprende que la participación social:

- 1.- “No puede desarrollarse en el vacío”
- 2.- “Se encuentra inmersa en los condicionamientos sociales y educativos del entorno social, que a veces puede obstaculizar o favorecer la participación”.
- 3.- “Debe definir los cambios necesarios llevando a su concreción los que están a la mano”.
- 4.- “Da cabida a toda la diversidad de personas implicadas en el proceso de participación”.

5.- “Debe evitar que la diversidad de origen a la desigualdad y discriminación, otras formas de pensamiento y de culturas diferentes”.

6.- “Debe buscar por sobre todas las cosas la igualdad de oportunidades”¹⁵.

Es decir, la participación social es fundamental para comprender la relación de la sociedad civil con el estado. Para el autor Luis Quintana le asiste la razón de ser en función de individuos capaces de incidir en su entorno social en acciones que tienden a mejorar su nivel y calidad de vida, estableciendo en el proceso relaciones diferentes con el estado.

Podría decirse que es a través de este proceso que se contribuye a generar en los individuos un sentido de compromiso, corresponsabilidad, pertenencia y arraigo social en el espacio donde está participando.

Menciona Quintana en su estudio de participación social y desarrollo, que “La revisión de los diversos conceptos que hacen referencia a la participación social nos remite a ubicar a los sujetos participantes, como individuos libres, conscientes de su realidad social y su capacidad de acción; con un sentido de pertenencia al grupo y su identificación recíproca con la sociedad, la organización o la comunidad de la cual forman parte; destaca también compartir un entorno, necesidades e intereses comunes que les permiten dar direccionalidad a las acciones e identificar a las instancias encargadas de dar respuestas a las peticiones”¹⁶.

Podríamos decir que en este proceso de participación, los grupos pobres en las áreas urbanas pueden desarrollar capacidades y habilidades para construir una participación y gestión de los programas sociales que son ofrecidos por el gobierno federal, local, estatal, en este caso estatal, como parte de la lucha contra la pobreza. Es decir, empiezan a generar redes de confianza, redes de intercambio y trabajo colectivo.

Todo lo anteriormente descrito, se podría traducir a que la participación de los habitantes de una comunidad específica que cumple con ciertas características, con determinadas demandas, que sólo cuenta con determinados recursos, y además sea un foco de atención para integrarlo al desarrollo social, viene a representar un grupo idóneo para

¹⁵ QUINTANA, Luis René. Participación social y desarrollo. p.128

¹⁶ *Ibíd.*

que el gobierno federal, estatal o local, ofrezca un programa social a favor de la prosperidad de las viviendas, y con ello se propicia el desarrollo de una red de confianza en el grupo para lograr salir adelante.

Si bien, Quintana define a la participación social como un proceso de involucramiento, cooperación y responsabilidad, en las formas de organización social, para demandar soluciones a problemas sociales inmediatos. Esto para satisfacer necesidades sociales e incrementar la calidad de vida.

Cualquier proyecto de desarrollo social que pretenda sustentarse en la participación social requiere plantearse un esfuerzo de mediano y largo plazos para madurar la organización colectiva.

Dicho de otro modo, la comunidad debe de coordinarse para que los gobiernos estatal, local y federal giren su vista hacia aquella población vulnerable, y que no espere a que deban de existir programas sociales en apoyo a ellas para que esta logre salir adelante, en la vasta cantidad de demandas que tienen.

El Programa “Paso a Paso...Mi Casa” vino a generar esa participación entre los vecinos de cada una de las colonias en las que se trabajaba, es decir, dio el primer paso para que muchas de las familias crearan una red de confianza entre ellos para lograr salir adelante en materia habitacional. También entró en la conciencia de las más de mil quinientas familias de bajos ingresos y con la poca o nula posibilidad de tener un patrimonio estable; mediante promotores, llevó a cabo reuniones informativas en las que se les hacía ver que de manera organizada, unida, solidaria y responsable, lograrían, mediante un ahorro, obtener un beneficio otorgado por el gobierno del estado.

Ahora conviene definir acerca del tipo de vivienda que demandaba apoyo del Programa y que en efecto éste apoyaba, como por ejemplo:

1.- Vivienda Precaria: aquella que se construye en su mayoría con materiales de desecho, el tipo de tenencia estaba en proceso de regularización, no cuenta con servicios entubados, (agua potable y drenaje), forma básicamente un cuarto de 4 x 4, con familias

extensas (las nucleares, agregándose familiares políticos o directos), con ingresos familiares de dos salarios mínimos.

2.- Asentamiento inicial: construido desde el principio con materiales permanentes o duraderos combinado con material precario, usualmente en un lote en proceso de regularización, sin servicios entubados, con familias nucleares jóvenes, (padre, madre e hijos), de cuatro a seis personas en promedio, consta de dos o tres pequeños cuartos (algunos de material permanente combinado con material precario o solo material precario), con ingresos familiares de dos a tres salarios mínimos.

3.- Vivienda en etapa de expansión: construida con materiales permanentes o duraderos, sin contar con alguno de los servicios públicos, lote en proceso de regularización o con tenencia ejidal, con tres cuartos terminados y uno en proceso de acabado, formada con familias nucleares jóvenes de cinco a siete personas o plurifamiliar (como en el caso del hijo que al casarse se queda en el núcleo familiar), con un ingreso familiar de tres a cinco veces el salario mínimo, este tipo de vivienda se podía localizar en su mayoría en la áreas ejidales, ya que el terreno era más extenso que en la periferia urbana; de modo que si eran más los habitantes en la vivienda y se encontraban trabajando la mayoría de ellos, el ingreso familiar era más alto que en viviendas con pocos habitantes.

En cada uno de los tipos de vivienda que se menciona las familias pasaban por cierto tipo de procesos, como el cambio de ocupación, el número de personas que habitaban la vivienda, ya fuera que se anexaron familiares o el número de personas en la vivienda había disminuido, así como si se habían realizado ampliaciones en la vivienda para aquellas personas o miembros que se habían agregado.

De acuerdo a estas condiciones, una observación que se puede agregar sobre esta clase social es su filosofía de vida, pues la perspectiva de las familias de bajos ingresos es bastante realista, sólo ven el corto plazo: lo que pueden hacer en el momento. De aquí que el tipo de vivienda que se va construyendo sea flexible, es decir, se va adaptando a las circunstancias familiares y a la disponibilidad de dinero. Por lo general no hay suficiente dinero para hacer un cuarto completo en una etapa, por lo que se construye poco a poco. Este procedimiento es más caro por que los materiales se van quedando sin utilizar lo que

conlleva que al momento de usarlo ya no sirva realmente para lo que se pretendía ocupar, como es el caso de los materiales como grava, arena, cemento, calhidra y yeso.

Además, para realizar ampliaciones en la vivienda se abren huecos o se hacen adaptaciones de los cuartos con cierta función y que posteriormente dicha función se modificará para pasar a otra función. Esto da como resultado una vivienda de trazo irregular, sin estilo arquitectónico, a veces con problemas estructurales (cuarteaduras) por deficiencias en la construcción, también con un funcionamiento interno problemático porque el baño puede coincidir con la cocina, lo que llevaría a malos olores, poca higiene; a veces los cuartos cuentan con escasa ventilación e iluminación, no hay una ubicación clara en la estructura de la vivienda. En suma, la construcción no tiene coherencia dando lugar a un funcionamiento que se complica con el paso del tiempo.

Normalmente, las familias de bajos ingresos siguen procesos imprecisos de construcción: empiezan construyendo los cimientos de un cuarto, al cabo de meses los muros, después los castillos y cerramientos; por último, el cuarto es cubierto inicialmente con lámina de asbesto. Una vez que se construye un cuarto la letrina usualmente se ubica en la parte posterior del lote y la construyen de lámina de cartón. Este primer cuarto funciona como el área principal, en el que habita toda la familia, haciendo separaciones visuales o con cortinas. Con el tiempo, le agregan otro cuarto que ha de servir de cocina-comedor y por las noches puede tener la función de dormitorio; todo lo anterior, se construye pausadamente y combinando material duradero con precario.

En caso de que en el proceso constructivo empiecen a llegar los servicios, la construcción del baño resulta indispensable e importante para la familia. El uso del agua también es fundamental para las familias de bajos ingresos que se encuentran asentados en terrenos en proceso de regularización, ya que cuando empiezan con el proceso de construcción de la vivienda, el consumo del agua es limitado, de modo que las familias sólo lo utilizan para aseo personal, cocinar, lavar trastes y ropa, actividades prioritarias, y al no contar con tubería esto hace que las aguas residuales estén al aire libre contaminando aún más la zona. Por lo que es conveniente que el agua que se le proporciona a la colonia sea entubada, para evitar problemas de salud, higiénicos y ambientales.

Los materiales con los cuales son construidas las viviendas de las familias de bajos ingresos, en su mayoría, son materiales reciclados o de desecho. Las malas condiciones de los materiales y la improvisada sobre posición para cubrir el espacio, suelen provocar goteras; el paso del viento y del tiempo produce el deterioro del material, por lo cual las familias tienen que renovarlos para mejorar las condiciones en las que viven.

La ubicación de las viviendas dentro de la ciudad o en la periferia determina las características del lote, su tenencia y la disponibilidad de servicios. Por ejemplo, los que se encuentran alejados del centro de la ciudad, es decir, en la periferia, quizás no estén tan familiarizados con las “oportunidades” de empleo que puede haber en la cercanía, en algunos casos usan su red de contactos ya sean familiares, amigos, vecinos, conocidos, etc. De aquí que las personas tengan que hacer largos recorridos a sus diferentes fuentes de ocupación y gastar más en transporte para llegar a ellas, como sería el caso de albañiles, empleadas domésticas, jardineros, cocineras, choferes, empleados(a) de mostrador, entre otros.

En determinadas ocasiones, estos terrenos a ocupar se encuentran en derechos de vías de línea de alta tensión, cauces de agua, terrenos de poco uso. Podría decirse que para las familias de bajos ingresos estos terrenos son más codiciados ya que no les cuesta mucho, pero la limitante de ello es que la propiedad dispone de poco terreno, es de trazo irregular, aunado a esto se presenta que no cuentan con servicios y por ello los tengan que tomar de manera clandestina como la luz eléctrica con los llamados “diablitos”, o tuberías de agua con tomas colectivas o individuales.

Para la adquisición de los terrenos conviene destacar que existen varias formas de conseguir un predio, terreno o lote. En el caso de los terrenos ejidales sucede que la venta la hacen los propietarios del ejido, dándole a la familia que se asentó en el lote una carta firmada por el secretario, ejidatario y testigo, que comprueba la legalidad de la compra o pago del lote en uso, lo que hace que la propiedad alcance una demanda social y quizás obligando al gobierno a dotarlo de servicios. En los terrenos ejidales el lotificar y trazar las calles se hace de manera más regular, ya que son los mismos ejidatarios los que miden los lotes a venderse.

Las familias de bajos ingresos destinan una parte de éstos a la construcción de la vivienda, lo que viene a convertir la compra de los materiales necesarios para la siguiente ampliación o cuarto en un proceso lento. Igualmente, destinan otra parte de sus ingresos a la autoconstrucción o para pagar la asistencia en el levantamiento de muros, colado o cerramiento. Aquí no sólo el dinero es escaso, sino que además, el tiempo destinado a la construcción es lento, ya que en ocasiones recurren a ratos libres durante los fines de semana, unas horas el sábado y otras el domingo, pero en caso de que el familiar o jefe de familia no esté trabajando destina su tiempo en la construcción de la vivienda.

Por lo tanto, la construcción de la vivienda se convierte en una tarea familiar, pues cada miembro de la familia, en especial los más jóvenes, ayudan en las diversas tareas: el acarreo del agua, cargar los blocs de cemento, limpiar los escombros o acomodar el material, entre otras actividades.

La duración de la construcción de la vivienda está sujeta a una variedad de factores externos e internos, por ejemplo, si es temporada de lluvias se construirá menos porque los materiales que estén expuestos a la intemperie se echan a perder con mayor facilidad. Si un familiar enferma u otro se accidenta, el dinero disponible tiene que ser utilizado para consultas médicas y compra de medicamentos; si surge un contratiempo con lo ya construido (como una gotera), entonces el dinero tiene que ser utilizado en la compra de material para arreglar el problema que se presentó en ese momento. Otro ejemplo es el inicio de clases, cuando el dinero se destina a comprar útiles escolares, y así una larga lista en la que podrían mencionarse algunos factores externo o internos.

Ahora bien, de las familias de más bajos ingresos que habitan en las viviendas precarias, el jefe de familia (hombre) es el que aporta más tiempo en mano de obra para la construcción de la vivienda, junto con la participación de algún otro familiar, ya sea el hijo, el hermano o algún otro habitante de la vivienda. Al tener poco dinero disponible lo tienen que hacer ellos mismos. El hecho de no contar con ocupaciones fijas les brinda más tiempo para realizar la obra estableciendo su propio horario. Pero conforme la construcción va requiriendo de mayor destreza constructiva o mayor esfuerzo físico, la familia deja de participar en el proceso y empieza a contratar ayuda externa y especializada. Por lo general, esta mano de obra se contrata cuando la vivienda ya requiere del colado de losa o

muros. Ya que cuando la casa no requiere de mucha destreza constructiva, la mayoría de los casos el jefe de familia (padre) es quien aporta la mitad de la mano de obra, junto a los hijos, hermanos o tíos que se encuentren en la vivienda y que les beneficie la obra que se está realizando.

Como son familias de bajos ingresos y con grandes limitaciones económicas, la mayoría de la construcción de la vivienda es llevada a cabo por ellos mismos para ahorrar o maximizar el ingreso económico. En lo particular, las familias que construirán de manera permanente, tienen que invertir más tiempo en la construcción, por ello son algunas horas de jornada dedicadas a la construcción de la vivienda, en la semana e incluyendo sábados y domingos. De ahí que el número de jornadas que se emplea en levantar una vivienda sea de por lo menos ocho horas diarias, aunque este proceso constructivo sea irregular ya que habrá temporadas en las que se construya poco o no se construya, como en épocas de lluvias, o bien, que sea interrumpida por un factor más importante como la falta de dinero; lo que da como resultado que sea una actividad pausada y que se reinicie varias veces.

2.8 Compra y obtención de materiales

Podría decirse que existe una gran diversidad de fuentes para obtener materiales precarios frecuentados en la construcción de viviendas. Regularmente, los materiales son prácticamente obtenidos de desecho en lotes baldíos, basureros, pedacería de materiales nuevos que encuentran en obras en proceso, los que son reutilizados para edificar la vivienda. Debido al bajo nivel de ingresos no hay dinero para la compra de materiales nuevos y la necesidad pule el ingenio para la reutilización de ésta materia prima.

Conforme mejora la situación económica de las familias, se abren más posibilidades de comprar materiales nuevos o de incorporarse al Programa “Paso a Paso...Mi Casa”, por lo que el material usado es menos frecuente en las viviendas. Sin embargo, las familias de bajos ingresos siempre guardan los propios materiales que sustituyen por otros permanentes, para reciclarlos en ampliaciones futuras, por lo que es común encontrar en los pasillos y patios de las viviendas una pila de materiales usados, esperando ser reutilizados

en un futuro, es decir, no se tira nada, todo se guarda y en el mejor de los casos se presta o se regala a cualquier familiar que requiera del material ya usado.

Hay familias que compran prácticamente la totalidad de materiales para cimientos y muros; aunque temporalmente pueden incorporarse algunas láminas recicladas para el techo o poner algún plástico para cubrir las ventanas o improvisar una puerta con tablones viejos o de madera. El incremento del ingreso familiar hace que los materiales se compren poco a poco, esto porque disponen de poco dinero, además de que compran material una vez, y después el siguiente ingreso lo utilizan para la construcción, por lo que no pueden comprar bastante material de una sola vez, ya que corren el riesgo de que se les eche a perder. Esto hace que la construcción sea más lenta y a su vez les cueste más, ya que si se comprará material para la construcción de una primera etapa de la vivienda el gasto sería menos que si se compra de poco a poco.

Las familias de estos grupos de personas tienen una manera muy peculiar de organizar sus ingresos y sus gastos cotidianos, ello se observa en la manera en la que van construyendo su vivienda, pues el disponer o no, de mucho, poco o nulo ingreso viene a definir si el proceso de construcción será ágil o pausado.

Si bien, la calidad de construcción de las viviendas está completamente relacionada con los ingresos de la familia, sobre todo en la compra de materiales para la construcción y en la contratación de la mano de obra, ya que el ingreso es bajo, la calidad de material por lo general es barata y por ende mala, y por lo mismo, la mano de obra es barata y en ocasiones inexperta, detalle que podría resultar contraproducente al momento de la construcción, porque en un futuro se podría generar un accidente de la construcción ya terminada.

El Programa “Paso a Paso...Mi Casa” vino a ayudar a estas familias de bajos ingresos en el sentido de que el material para la construcción que les entregaba, era material para ser utilizado en una primera etapa, por lo que les convenía más entrar al Programa e iniciar el ahorro, que comprar el material por si solos, ya que el material que se les proporcionaba por parte del Programa, era material de buena calidad, con proveedores que

habían sido aceptados por la SEDESSON y que además tenían un convenio en el precio de los materiales, lo que hacía más llamativa la oferta para los nuevos beneficiarios.

Además, no sólo les convenía entrar al Programa, ya sea por el ahorro familiar que hacían, con respecto al obtener material para la construcción de un cuarto en una primera etapa, sino que recibían asesoría técnica y especializada por parte del área técnica del Programa “Paso a Paso...Mi Casa”. La asesoría consistía en el levantamiento técnico que hacían los ingenieros encargados de hacer la medición de las viviendas y el cálculo de los materiales que se le entregarían a la familia, dicha orientación se brindaba a cada uno de los habitantes de la vivienda, ya que algunos carecían de conocimientos de cálculo, o tenían limitada experiencia en construcción. En caso contrario, hubieran tenido que contratar mano de obra especializada, o en su defecto, suspender la edificación por cuestiones económicas, lo que genera inestabilidad en la obra.

En estos grupos sociales se torna complicado el manejar un ahorro para el mejoramiento de la vivienda, puesto que los ingresos de quienes trabajan, (que son la mayoría de los integrantes de la familia), se destinan en su mayoría para los gastos de servicios elementales, en el caso de quienes cuentan con ellos, como agua, luz, gas; en servicios escolares, alimentación, vestimenta, salud o transporte urbano. Por lo tanto, se dificulta la planificación de los ingresos a favor de una mejoría de la vivienda.

Este proceso se puede entender que a mayores ingresos, aumento de materiales y contratación de mano de obra; pero a menores ingresos, menor compra de materiales y la no contratación de mano de obra. El porcentaje de los ingresos familiares determina el desarrollo de la vivienda y de la familia.

No obstante, el proceso de mejoría de la vivienda es distinto según el caso que se trate, pues se encuentran situaciones en donde la familia es numerosa pero con una sola persona a cargo de llevar el ingreso familiar a casa; o bien, existe el caso en el que la familia es reducida, la vivienda se encuentra en etapa de construcción y que además todos los integrantes trabajan.

La comodidad en las viviendas de familias de bajos ingresos empieza a mejorar cuando llevan a cabo ampliaciones en ella para desempeñar sus actividades, ya que en la vivienda precaria la familia cuenta con uno o dos cuartos en el que la familia tiene que desarrollar todas sus actividades: comer, dormir, convivir; dándose situaciones en las que hasta cinco personas se hacinan en un cuarto para dormir, por lo que las condiciones de habitabilidad son malas. Sin embargo, esta restricción de espacio se puede compensar con el terreno excedente que aun no se encuentra en construcción, es en esta parte del terreno donde se llevan a cabo la otra clase de las actividades familiares como el lavado de ropa, jugar, el baño y en ocasiones la preparación de los alimentos y la comida.

Conforme la vivienda es ampliada, estas actividades empiezan a realizarse en el interior, como es el caso de la preparación de los alimentos y la comida, junto con el estar, dejando como actividades en el exterior el lavado y el baño, este último pasa a segundo término en las familias de bajos ingresos. Con respecto a la construcción, las familias prefieren ampliar cuartos o aumentar recámaras, a mejorar el baño o hacer otro, es decir, en la construcción de la vivienda la familia establece prioridades: prefieren construir cuartos o ampliar sala-comedor-cocina, que acondicionar bien el baño.

Las familias de bajos ingresos que habitan en viviendas construidas con material precario y recién establecidas, hacen un esfuerzo inicial por construir lo más rápido posible, lo que incluye material reciclado o de desecho. Esta intensidad de construcción se explica por el hecho de que las familias de bajos ingresos necesitan un cuarto en donde quedarse y además asegurar la presencia física dentro del lote. Puede existir una variación en el grado de construcción de la vivienda, ya que todo radica en los recursos económicos con los que cuentan, si bien, la prioridad será la construcción de un cuarto y conforme transcurre el tiempo, la construcción comienza a avanzar, continuando con la edificación de cuartos, dejando a lo último todo lo que tenga que ver con acabados, incluyendo pintura exterior o interior.

Las características de la vivienda en su etapa inicial, podrían describirse de la siguiente manera: muros de lámina cartón, ventanas cubiertas con plásticos o sábanas que no se usan; el baño es una letrina tapada con láminas de cartón al fondo o a un costado del lote, y el lavadero al final o principio del lote, vertiendo sus aguas hacia la calle.

Si analizamos los costos del primer cuarto con material resistente en una vivienda con familia de bajos ingresos, estaríamos diciendo que lo más costoso para los miembros sería la cimentación, enseguida los muros, continuando con el piso y el techo. En este sentido el Programa “Paso a Paso...Mi Casa” les era de gran ayuda, puesto que la mayoría de las personas que ingresaron al Programa, se orientaban en la misma perspectiva de la construcción de un primer cuarto y esto se tenía que realizar desde la cimentación, muros y cerramiento, ya que en algunos casos, el apoyo que les entregaba el Programa no era suficiente para proceder con el techado de la casa, de modo que se tenía que recurrir a cubrir el techo con láminas de cartón o galvanizadas. Estos dos últimos materiales no los aportaba el Programa, solamente entregaba apoyos de material para la construcción duradero y resistente.

En este apartado, conviene presentar una lista de los materiales básicos utilizados para la obra negra con los que apoyaba el Programa “Paso a Paso...Mi Casa”: primero, para el piso se les entregaba lo que es el firme: cemento, arena y grava; con respecto a los muros, se les entregaba block o ladrillo; en lo que corresponde para el techo, el material entregado era para la construcción de losa o vigueta y casetón (hielo seco); en relación con la estructura, se entregaba para la cimentación, castillo/cadenas, según el tipo de construcción.

Regularmente, el paquete de material que se entregaba constaba de arena, grava, cemento, gravilla, armex, cal, piedra bola, malla, varilla y demás. En determinadas ocasiones, parte de este material no lo pedían las personas próximas a beneficiarse, ya que con frecuencia lo conseguían más barato; había casos en los que ni siquiera les costaba, estos casos se aplicaban sobre todo a aquellas familias que se habían incorporado al Programa y vivían en la zona rural, de modo que el material como la arena, grava y piedra bola, les era fácil de conseguir en algún arroyo o río cerca de la colonia.

Había familias para las cuales el apoyo entregado por el Programa sí les era de bastante ayuda, ya que contaban con la cimentación y los muros, por lo que les alcanzaba para el techo y el recubrimiento exterior. Ciertas situaciones que se presentaban en las viviendas de familias de bajos ingresos, era que la visión constructiva que tenían acerca de su casa, los hacía en ocasiones levantar cimientos y muros de algunos cuartos sin

orientación constructiva alguna. Es decir, lo que sucedía era que levantaban dos o tres cuartos sin techo, y con ninguna asesoría u orientación del diseño, lo que hacía más lenta la terminación de la vivienda; pues cimentar las habitaciones, así como construir el techo representan costos elevados. Y como se ha expuesto se trata de familias en donde cualquier gasto implica sacrificio.

Por otro lado, la compra de material para la construcción, nuevo y duradero es temporal, ya que se tiene que usar a corto plazo, sobre todo cuando es en temporadas de lluvias, pues con el paso del tiempo los efectos se dejan notar, como por ejemplo: el cemento se endurece y ya no se puede utilizar ni para aplanados de muro, la arena se lava, las varillas se oxidan, entre otros.

Debido a la escasa preparación escolar, a sus bajos ingresos, a la falta de interés y de posibilidades de desarrollo, se puede afirmar que las familias no planean la totalidad de su vivienda desde el inicio y de la manera en la que pueden ir construyéndola por etapas, bajo una lógica constructiva, quizá porque no sabrán qué tipo de ocupaciones o ingresos tendrán, difícilmente pueden hacer planes de cómo, cuándo y cuánto gastarán en su vivienda, es decir, viven al día.

En resumen, se debe destacar que las familias de bajos ingresos no gastan en la mano de obra, pues son ellos mismos quienes construyen la vivienda que piensan habitar; y en el caso de las viviendas en etapa inicial, es decir, que ya cuentan con una parte de construcción en material duradero y otra en material precario, las familias si llegan a requerir la mano de obra, aunque dispongan de bajos ingresos.

La vivienda, es después de todo, como la alimentación y la educación, una necesidad, un derecho y una satisfacción básica y primaria de bienestar, de desarrollo y sobrevivencia de la población.

CAPITULO III

Cultura del ahorro: forma organizativa en respuesta a la mejora de su patrimonio

3.1.- Mostrar la respuesta de las familias ante un programa social en ayuda a la mejora de su patrimonio.

En este apartado se hace una exposición de la respuesta de las familias a la incorporación al programa social “Paso a Paso...Mi Casa”.

Las familias con las que los promotores sociales del Programa trabajaban, realmente tenían la necesidad de mejorar su vivienda; al principio dudaban de la veracidad del Programa, y el promotor se tenía que identificar con uniforme, credencial y carro oficial por parte de la SEDESSON, además de presentarse con un discurso claro y convincente al momento de explicar el funcionamiento del Programa. Se trabajaba con familias de escasos recursos, que en ciertos casos, no contaban con estudios básicos, algunos no sabían leer ni escribir, otros por su parte si tenían ciertos conocimientos.

La respuesta de los vecinos siempre fue positiva, aunque se dudaba un poco en la seriedad del Programa, quizá por ser un Programa nuevo del gobierno estatal en la colonia, pese a ello, la mayoría de los habitantes del asentamiento, ya contaban con la experiencia de participar en programas federales comprometidos en aliviar ciertas necesidades de las familias; la diferencia radicaba en que la mayoría de estos programas, el apoyo cubría toda la necesidad, es decir, era un subsidio por completo, en cambio el Programa “Paso a Paso...Mi Casa”, era solamente una parte del apoyo, la otra mitad tenía que ser aportada por cada una de las familias interesadas en ingresar a dicho Programa, lo que producía cierta incertidumbre, ya que la aportación se tenía que hacer semanalmente por cinco meses o más y entregarla a la persona que eligieran de su confianza, razón por la que muchas veces no ingresaban de manera definitiva, o bien se esperaban a ahorrar la aportación que les correspondía y depositarlo a la cuenta bancaria de la SEDESSON.

Las familias miraban con vacilación el procedimiento del programa por las distintas características que se presentaban en él, principalmente el del ahorro y que el apoyo era aportación mitad gobierno y mitad sociedad civil.

Los resultados de este programa social impulsado por el gobierno estatal en apoyo a las familias, fueron positivos; el objetivo del Programa siempre fue combatir el rezago en materia de vivienda enfocado en las familias de escasos recursos de las colonias del centro, sur, norte, oriente y poniente de la ciudad de Hermosillo, así como de las colonias donde también existía rezago en vivienda de los municipios de: Caborca, Cajeme, Navojoa, Huatabampo, Guaymas, Empalme.

Las miles de familias que logró apoyar el Programa, cuentan ahora con una buena construcción en sus viviendas, muros de material resistente y duradero, baño dentro de la vivienda y de material resistente, techo de material duradero, lo cual mejora el nivel de vida de cada una de las familias. Quizá estas condiciones hayan favorecido una mejor convivencia entre los habitantes de la vivienda; menos problemas de salud porque existe una mayor higiene, aunado a esto se tiene que los materiales que podrían causar daños a la salud han sido desechados o están en recicle para ser reutilizados en algún otro cuarto; existe un espacio entre cada uno de los miembros de la familia, ya que no están todos en un mismo cuarto, lo que mejora la comunicación. De manera que considerando a la vivienda como la base del patrimonio familiar y como el espacio acogedor de la familia, también influyen en este aspecto los materiales, las dimensiones, la ubicación geográfica, así como contar con los servicios públicos básicos para que represente el lugar donde se desarrolla el núcleo de toda sociedad: la familia.

De esta manera, se puede sostener que la trascendencia de programas sociales como el tratado en estas páginas, radica en los beneficios que aporta el programa instrumentado y que las colonias o asentamientos empiezan a notarse más allá de los mapas ciudadanos, se posibilita la entrada de estos lugares a los proyectos de urbanización, tales como: la regularización de la tierra, pavimentación en la colonia, agua, drenaje, luz eléctrica, entre otros servicios que el gobierno puede realizar en mejoría de la colonia y el desarrollo de la ciudad. Además, las colonias participantes crean un historial que propicia que se sigan generando programas sociales y que el apoyo continúe en la colonia o vivienda seleccionada.

Por otro lado, la mayoría de los programas o proyectos sociales tienen en su diseño un espacio de carácter normativo, ya que la estrategia en la ejecución de estos proyectos es asegurar una mayor eficacia en sus procesos y resultados.

La ONU caracterizó a la promoción social, como un conjunto de instituciones, servicios y procedimientos que actúan mediante programas concretos, y de esta manera hacer frente a las necesidades de las personas de un modo que sea totalmente satisfactorio y que contribuya a un mejor funcionamiento social.

Los sectores sociales calificados como “pobres” han sido y seguirán siendo el objeto privilegiado de las políticas sociales del estado y de algunas organizaciones no gubernamentales. En la mayoría de los estados del norte y sur de México y no sólo de este país, sino en la mayoría de los países del centro y sur de América, se generan mecanismos para enfrentar la cuestión de la “miseria”, “carencias”, entre otras cuestiones.

En este apartado nos centraremos en el resultado positivo de la vivienda, acerca del cambio, en las características de la construcción, pero no se puede dejar de lado el cambio en la interacción en cada uno de sus miembros, porque nos podemos centrar en el objeto mismo producido, en este caso la vivienda ya concluida, pero debemos de ver aquella parte, la de los cambios en la interacción familiar.

La comunidad es el principal objetivo, pero habría que mencionar ciertos conceptos básicos referidos a los niveles y espacios en los que se da la interacción familiar o comunitaria. Como los que se exponen a continuación:

Nivel de interacción personal: en este caso sería la cuadra. En este nivel se dan las relaciones más estrechas entre las familias, generalmente entre vecinos de una cuadra, aunque pueden ser de varias cuadras o la manzana. La proximidad física de la cuadra facilita la interacción entre diversos miembros de las familias porque, de hecho estas se entretienen cuando los miembros de las familias interactúan por un período largo de tiempo, es decir, los niños con niños, jóvenes con jóvenes, señoras(es) con señoras(es). Debe existir esta proximidad física entre familias para que las interacciones se den de forma espontánea y frecuentemente, ya que si viven lejos tienen que planear la visita y gastar en transporte.

Este modo de interacción involucra un nivel de confianza en el cual se apoyan en todo: se cuidan la casa, se prestan dinero y utensilios de cocina o materiales de construcción, se ayudan con las compras, llevan o traen a los niños de la escuela y muchísimos otros intercambios o favores.

Con frecuencia esta amistad se convierte en “compadrazgo” que los vincula “formalmente” como una sola familia. “Este tipo de relación es vital para la sobrevivencia de las familias de bajos ingresos dentro del asentamiento en regularización”¹⁷.

Existe la interacción informal: manzana o cuadras

Después de habitar durante muchos años la vivienda y de salir cotidianamente a realizar sus actividades diarias, los miembros de las familias van conociendo “de vista” al resto de sus vecinos. Como niños y jóvenes tienen los mismos horarios para ir a la escuela y los adultos para ir al trabajo o mercado, es común que se encuentren en la calle, en la parada del autobús o que tomen las mismas rutas. Por lo general, no pasa de ser una relación informal agradable, es decir, es individual, por miembro y no por familia, por lo que son frecuentes las visitas en casas. Podría decirse que esto es lo que le pone sabor a la vida de cada una de las familias que viven en este tipo de asentamiento, ya que algunos jóvenes se ponen de novios, juegan fútbol, las señoras comentan algún hecho que haya sucedido en la cuadra, algunos señores encuentran afinidad con temas en común, entre otros aspectos.

Con el tiempo, estas relaciones informales dan a las familias cierto sentido de ubicación dentro de la colonia, sobre todo cuando no hay mucha diferencia socioeconómica, cuando las condiciones de vivienda en las que viven son muy similares. Además todas las familias tienen carencias semejantes como la falta de agua, drenaje, recolección de basura, falta de luz, lo que hace que su situación sea “común”.

Existe el nivel de identidad comunitario: la colonia, barrio o asentamiento. En este nivel la interacción se da con más dificultad, ya que el trazado de la colonia no ofrece

¹⁷BAZANT, Jan. Asentamientos Irregulares, Cap. 9, p.172.

espacios para el encuentro de cada una de las familias o miembros de cada una, por lo que también dificulta el que las familias logren identificarse con la colonia.

Lo que sucede en este tipo colonias es que la forma en la que se van asentando, es de manera irregular, no tiene trazo definido, esto produce que se les dificulte más la interacción familiar entre cada uno de los habitantes de la cuadra o manzana y por lo mismo se dificulte la comunicación, que es la que generará esa confianza entre cada uno de ellos en caso de que en algún momento ocupen del apoyo mutuo, como en este caso, en el Programa “Paso a Paso...Mi Casa”, que solicitaba la agrupación de 15 a 20 familias que pudieran ahorrar durante un período de tiempo, pero que debía de contarse con la confianza y seguridad entre cada uno de ellos para lograr el objetivo en común que cada uno tenía: el de construir o mejorar la vivienda que habitan.

El tipo de asentamiento que se da en la colonias de la periferia comúnmente llamado “hormiga”, da pie a que no se propicie la participación y organización comunitaria, aunque no existe una proporción normativamente “ideal” para el tamaño de una colonia debido a que las condiciones de demanda social van cambiando en la ciudad, ya que en la mayoría de este tipo de asentamiento tiende a densificarse cuando aumenta el número de miembros y familias dentro de cada lote. Los fenómenos de población en los asentamientos de bajos ingresos son progresivos, es decir, que inician con los asentamientos de algunas familias en un territorio y concluyen con la ocupación de todos los lotes y la saturación de los mismos con la construcción de la vivienda, es decir, el asentamiento es dinámico en su proceso de construcción.

Las familias de bajos ingresos buscan seleccionar un lote dentro de la ilimitada oferta de lotes en la periferia. Ninguno de estos nuevos asentamientos tienen redes de infraestructura ni equipamiento, por lo que decidir vivir en la periferia es tomar en cuenta factores como la ubicación, la proximidad a fuentes de ocupación, de servicios públicos, de familiares, de amigos, posibilidades económicas y esto considerando que algunas familias son predominantemente jóvenes, carecen de empleo e ingresos permanentes, porque tienen oficios en el sector informal de la economía con remuneraciones muy irregulares e inestables. En ocasiones pueden pasar días o semanas sin ningún ingreso, por lo que adquirir un compromiso como el que se les pedía en el Programa “Paso a Paso...Mi Casa”,

era para reflexionar sobre el compromiso al que se enfrentarían, ya que implicaba recortar algunos gastos para incluir otros.

En general, la mayoría de las familias en estos asentamientos no cuentan con planos arquitectónicos que le indiquen cómo se debe de construir su vivienda; hacen la construcción dejando cuartos abiertos, es decir, solo muros, sin techo, ni piso firme, por lo que terminan con más lentitud un solo cuarto. Posteriormente, ocurre que va aumentando el número de habitantes de la vivienda y la desesperación por que cada uno tenga su espacio hace que las personas construyan sin un plano arquitectónico definido, lo que resulta en que se edifica una vivienda que no satisface sus necesidades de espacio y servicios. Conviene recordar en este punto, que las viviendas que ingresaban al Programa “Paso a Paso...Mi Casa”, son viviendas que se amplían continuamente, según mejoran los ingresos de las familias que las habitan, puesto que una vivienda al inicio de su asentamiento puede parecer precaria, pero conforme pasan los años, se transforma en vivienda consolidada. Esta podría ser una limitación en el censo poblacional ya que no registra las mejoras cualitativas de las viviendas, sino que registra cantidades por tipo de vivienda en períodos.

Analizando las estadísticas, podríamos observar que las viviendas precarias está en aumento, sin embargo, lo que en realidad aumenta es la población que se asienta en la ciudad, independientemente si es en la periferia o centro de la misma y que inicia su proceso de autogestión; en tanto que las viviendas que al principio estaban registradas como precarias, algunas ya mejoraron su calidad constructiva. Bastaría visitar alguna colonia de la periferia o centro de la ciudad para observar dichas diferencias.

En los censos poblacionales de vivienda, esto representa numéricamente de que hay un deterioro y un descuido por parte de las autoridades en el desarrollo poblacional, puesto que las viviendas precarias están aumentando ya que no existen los suficientes recursos para subsidiar una vivienda a cada uno de los habitantes que viven en la periferia de la ciudad, como tampoco se ha podido generar empleos formales para que puedan comprar y pagar una vivienda habitable o mejorar la que poseen.

Quizá el problema central de las familias de bajos ingresos consiste en la precariedad del territorio en que se asientan, por lo que aquí es donde debería de haber una intervención política que apoye a las familias de bajos ingresos en su proceso de construcción de la vivienda.

La intervención del Programa “Paso a Paso...Mi Casa” fue parte importante en la construcción de las viviendas de familias de bajos ingresos asentadas en terrenos de la periferia de la ciudad de Hermosillo. En la primera etapa de construcción de algunas viviendas, propició que muchas de las familias mejoraran su nivel de vida. En un primer momento, promocionar el Programa con resultados alentadores se torno complicado, porque no existía un lazo de comunicación y confianza entre los vecinos para crear un compromiso con el gobierno y entre ellos, para salir adelante en el mejoramiento de sus viviendas.

Una intervención política en el desarrollo urbano tiene un profundo sentido social: impulsar el desarrollo de las familias y de las comunidades marginadas. Es evidente que cuanto mayor sea el monto de los recursos, mayor será el impulso que tendrán las familias y la comunidad en su desarrollo.

Las personas que viven en la periferia de la ciudad siempre están amenazadas por la insuficiencia de recursos y por la vulnerabilidad que existe en sus relaciones, lo cual lleva a la desigualdad social y a un deterioro en sus relaciones de convivencia como grupo social, además en estos sectores poblacionales predomina el desempleo y carecen de oportunidades en pro de su desarrollo. Si bien, se entiende que al hablar de la pobreza no sólo se hace referencia a la carencia de recursos económicos, sino también a la ruptura de vínculos sociales, de la precariedad de significados y valores, donde el centro de la vida es constituido por lo individual y no por lo colectivo, dejando a un lado la existencia de vínculos solidarios que se requieren al momento de pertenecer a un grupo o, como en este caso, que en la colonia este la promoción de algún programa o proyecto social por parte del gobierno u asociaciones civiles en los cuales necesita que la gente haga notar su unión, su solidaridad, se agrupe y puedan trabajar en equipo.

Es evidente que la mayoría de las familias de bajos ingresos que viven en condiciones precarias, ya sea en la periferia, o en el centro de la ciudad, requieren de programas sociales que no sean de corto ni mediano plazos, sino de largo plazo, es decir, los programas breves son ineficaces, se necesita que tengan la aceptación de los habitantes, que sus objetivos estén claramente bien identificados y que sus metas sean alcanzables. En el Programa “Paso a Paso...Mi Casa” se tenían muy bien identificados los objetivos que se querían alcanzar; el personal con el que contaba nunca perdió la visión clara de cuáles eran las metas que se debían lograr, además siempre mantuvo identificada la población objetivo, información corroborada mediante estudios y por la verificación visual de las colonias, los cuales eran requerimientos del Programa. El personal que laboraba en el Programa estaba encauzado a obrar desde una visión a largo plazo, porque tenía claro que se debía atender la mayor parte de vivienda precaria en la ciudad de Hermosillo y en otros municipios del estado de Sonora, todo esto para obtener beneficios y resultados positivos.

Parte de la estrategia del Programa “Paso a Paso...Mi Casa” era que el personal empleado tuviera contacto cercano con las familias de las colonias, e involucrar a aquellas que requerían de materiales otorgados por el programa. Además, mantener un discurso comprometido y confiable de que el Programa era un apoyo por parte del gobierno estatal, es decir, sustentarse bajo la idea de que el programa venía a contribuir con una mejoría de su vivienda, mediante acciones en las que se abordara a los habitantes de las colonias seleccionadas y se les explicaba a detalle el proceso y las características del Programa, lo anterior debido a que la mayoría de las personas que viven en condiciones precarias tienen cierto grado de ignorancia y se muestran escépticos frente los programas implementados por el gobierno, por considerarlos mera propaganda política, de manera que no es de extrañarse que muchas veces no se animen a participar en programas a favor de mejorar su nivel de vida con programas concebidos en cualquiera de los tres niveles de gobierno.

Por consiguiente, era conveniente explicarles clara y detalladamente el funcionamiento del Programa, sobre todo en el sentido de que no solamente ahorrarían su dinero y lo depositarían, sino que había que realizar una serie de trámites: firmas de documentación importante y requerida por parte del Programa, como el convenio de ejecución, el cual estaba diseñado para que quedaran por escrito las obligaciones y derechos

con los que contaban tanto los beneficiarios como el organismo de la SEDESSON, en el documento también se estipulaba que si una de las personas encargada de coordinar un grupo de ahorro, con la tarea de llevar el control y manejo del ahorro, no podía dar las razones que justificaran la falta de dinero, se le removería de su cargo, además de proceder al pago total de la deuda para continuar con el funcionamiento del Programa y que no se obstaculizara la entrega de materiales a cada una de las familias pertenecientes al grupo de ahorro afectado. Esta clase de situaciones que llegaban a suceder podían interpretarse de la siguiente manera: dado que en la mayoría de las colonias donde trabajaba el Programa “Paso a Paso...Mi Casa” las familias eran de bajos ingresos, contaban con empleos en el sector informal y se les dificultaba manejar cantidades significativas de dinero, de modo que si se les presentaba algún imprevisto, tomaban dinero del ahorro, en calidad de préstamo o regalía y posteriormente lo regresaban al momento de realizarse el depósito.

Este tipo de dificultades que sucedían en los grupos de ahorro, provocaba que muchas de las personas que lograban ingresar al grupo se dieran de baja por motivos como la desconfianza en la coordinadora o en algún ahorrador que ya contaba con antecedentes de atrasos en algunas otras “cundinas” que habían hecho en la colonia. También afectaba porque desmotivaba a las personas a pertenecer a un grupo de ahorro o a interesarse en el Programa, por lo que no acudían a las reuniones en las que se explicaba su funcionamiento. Al no hacerlo recurrían a otros medios como el del ahorro familiar, préstamos en alguna ferretería, préstamos de algún familiar, crédito con alguna dependencia, entre otros.

Por tales motivos, en la promoción del programa en los asentamientos de familias de bajos ingresos en Hermosillo, se les exponía tratando de convencerlas que de manera conjunta y organizada se podía mejorar su situación patrimonial. Las metas del Programa “Paso a Paso...Mi Casa” no eran promesas, sino acciones para que cada una de las familias mejoraran su nivel de vida, se trabajaba para obtener resultados concretos. Se pretendía que todos los que entraban al Programa, debían de tener claro que ése era el objetivo por alcanzar. Quienes participamos teníamos también claro que la información que se proporcionará a la población sobre el Programa, debía de ser solamente acerca de su funcionamiento, para evitar malas interpretaciones de que serían utilizados para fines políticos.

El trabajo del promotor se basaba en informar, supervisar, persuadir y sobre todo en concientizar a las familias de las colonias en donde operaba el Programa, de la necesidad de la participación ciudadana, comunitaria, en la que la población tomara parte en las decisiones, que se involucrarán como grupo social en el desarrollo de su colonia.

No era suficiente que las familias de bajos ingresos que vivían en distintas zonas de Hermosillo estuvieran conscientes de sus problemas, sino que debían de participar en el mejoramiento de su colonia; llevar a cabo reuniones vecinales en las que se formaran comités de participación, asociaciones de vecinos, entre otros grupos de personas con los mismos problemas económicos y sociales.

3.2.- Analizar la cultura del ahorro en la población identificada como en desventaja social.

A continuación se expone un factor elemental en la articulación del programa, se trata pues de la cultura de ahorro que adoptaron muchas de las familias que lograron entrar al Programa “Paso a Paso...Mi Casa”. Como se mencionó anteriormente, al Programa había tres maneras de ingresar:

- 1) Ahorrando, es decir, pertenecer a un grupo de ahorro, con personas de la misma colonia o relativamente cerca. El método de ahorro de estos grupos es lo que se conoce comúnmente como “cundina”, lo cual consistía en entregar los números de ahorro al azar; el ahorro de la primer semana era entregado a la persona que le correspondía el número uno, la entrega la hacía la persona encargada de captar el ahorro del grupo, una vez entregado el monto que se requería para hacer el depósito, acudían al banco la persona que en esa semana le correspondía el número y la persona encargada de captar el ahorro y se hacía el depósito en una cuenta bancaria asignada por el gobierno del estado para la SEDESSON.

- 2) Que la persona contara con la cantidad requerida por parte del Programa y que el depósito se hiciera directamente en la cuenta bancaria asignada a la SEDESSON. Es decir, que la persona no utilizara ningún intermediario, en este caso, no ocuparía de coordinadora de grupo, sino que, habiendo un espacio libre y contando con la verificación ocular aprobatoria de algún promotor de que la vivienda contaba con las características para poder ingresar al Programa, entonces podría realizar el depósito bancario.
- 3) Que alguien ocupara el lugar de quien, por diversos motivos, se hubiera dado de baja de un grupo de ahorro conformado.

Estas tres maneras mostrarían que la incorporación al Programa de familias de bajos ingresos, contribuyó a crear una cultura de ahorro y de confianza entre los vecinos, es decir, generaron espacios en los que se dio la interacción comunitaria.

La forma de ahorro que adoptaron las familias que entraron al Programa, les hizo ver a muchos de ellos, que para continuar con las mejoras de la vivienda o algún otro mejoramiento que requiera la casa-habitación, era continuar ahorrando, ya fuera de manera familiar e interna, es decir, sin necesidad de que los vecinos o amigos cercanos conformaran un grupo de ahorro, o bien de manera familiar externa, es decir, que la familia integrara un grupo de vecinos con las mismas necesidades y que fueran de su confianza, para iniciar un ahorro y continuar con las mejoras del patrimonio.

La mayoría de las familias con las que trabajó el Programa “Paso a Paso...Mi Casa”, estaba integrada con personas que trabajaban en el sector informal que en sus relaciones representa una red de intercambio. Estas redes son consolidadas a través del parentesco y alguna institución tradicional como la del compadrazgo, o el “cuatismo”. También está una variable psicosocial, que es la confianza que regulará las peticiones y aquellos otorgamientos de ayuda en una gran variedad de casos, como el alojamiento, la manutención, la comida, los préstamos de dinero, el cuidado de los niños, o el apoyo moral y económico en toda clase de emergencias.

Conviene señalar que esta variable psicosocial: la confianza entre los vecinos, fue parte importante para el desarrollo del Programa, ya que si no se hubiera entablado esta

relación de “amiguismo” muchas de las familias que estaba interesadas en ingresar al Programa no lo hubieran hecho o se hubieran esperado a que la cantidad requerida por el Programa se ahorrara de manera interna en la familia.

En un principio las personas se preguntaban “por qué ahorrar si el gobierno nos puede ayudar con todo el material”, pero parte de las metas que se pretendían lograr por parte del personal del Programa “Paso a Paso...Mi Casa” era crear una cultura de ahorro en la conciencia de cada uno de los habitantes de las colonias en las que trabajaba el programa, que de manera solidaria o en familia logaran mejorar sus condiciones de vida de una manera organizativa, trabajando en equipo, con metas y objetivos por alcanzar y que en conjunto logaran el propósito de mejorar su vivienda. Instruir a las familias en la cultura de la organización, la prevención, el trabajo en equipo y el ahorro como método de desarrollo familiar.

La vivienda es una más de las prioridades que deben atenderse en las comunidades de escasos recursos. En la actualidad, los escasos ingresos que obtienen las familias pobres se esfuman con rapidez cuando hay que atender enfermedades asociadas a las condiciones de vida que tienen, por lo que romper ese círculo de pobreza implica una serie de acciones instrumentadas por el gobierno, como generar empleos, dotar de servicios públicos a las comunidades en donde no existen, formular programas para la prevención de enfermedades y demás propuestas para elevar la calidad de vida de estos grupos poblacionales.

Al existir todas estas variables se debe de tener claro al momento de empezar una acción con las comunidades de escasos recursos, que en un principio será difícil cumplir el objetivo que se pretende lograr. La comunidad debe de aprender a ahorrar, ya que no sólo le beneficiará, como en este caso, a mejorar su vivienda como sucedió con el Programa “Paso a Paso...Mi Casa”, sino que a la llegada de otros programas por parte del estado, municipio o la federación le servirá el hecho de que de manera organizada y con trabajo en equipo pueden lograrse objetivos y resultados alentadores. Se debe de formar a la población en general, en los beneficios que conlleva optar por la cultura del ahorro.

La formación del patrimonio permite que la gente de bajos ingresos y sus familias ahorren en pequeñas cantidades para acumular modestas cantidades, usualmente para

propósitos específicos. El más básico de ellos, una evidente necesidad para cualquier familia de bajos ingresos, implica tener un fondo suficiente a la mano -ahorros preventivos- para amortiguar los cambios inevitables en los ingresos y así como cualquier emergencia.

Sin lugar a dudas, la gente de bajos ingresos debe de ahorrar con objetivos que van más allá de lo preventivo o de cualquier emergencia que se presente, a pesar de encontrarse en una situación compleja para lograrlo; tienen que ocuparse en mejorar sus ingresos tan inestables, para salir adelante en la mejora de su vivienda y de los integrantes más vulnerables de la familia.

El objetivo del programa era generar una conciencia de formación de redes entre vecinos, que se desarrollara la confianza entre cada uno de ellos, de manera que lograran salir adelante. La mayoría de los vecinos contaban con las mismas necesidades, algunos con carencias más marcadas que otros, falta de servicios públicos (agua, luz, drenaje), construcción de la vivienda en material precario o combinado con material resistente y precario.

Podríamos mencionar que la inflación económica tiene efectos en la evolución de las familias de bajos ingresos, ya que las presiona a que se mantengan unidas por conveniencia económica, de aquí que en tiempos difíciles se consoliden las familias que habitan la misma vivienda y se estrechen más los lazos que existen entre los vecinos, con quienes pueden establecer redes sociales de intercambio o de ayuda mutua, que podrían traducirse en una estrategia de sobrevivencia y desarrollo.

Los participantes en el proceso de la autoconstrucción de su vivienda, establecen vínculos de ayuda recíproca y de cooperación entre los vecinos. Además de que se promueve la cooperación en el ahorro, las iniciativas, la organización, y el trabajo en equipo; se genera un compromiso de cada uno de ellos para cumplir con los objetivos programados en tiempo y forma. Ese compromiso no sólo se generaba en la colonia, cuadra o manzana, sino también con la institución responsable, en este caso, la SEDESSON; se asume el compromiso por ambas partes, en caso de suceder lo contrario, se tomaban las medidas correspondientes por el abuso de confianza que se daba en el grupo de ahorro.

CAPITULO IV

La instrumentación de un programa social

4.1.- Analizar la instrumentación de un programa social en familias con bajos ingresos.

En el presente capítulo el objetivo central es describir y exponer la instrumentación del Programa social “Paso a Paso...Mi Casa” en las familias de bajos ingresos en algunas colonias del centro, norte, sur, oriente y poniente de la ciudad de Hermosillo, con el fin de dar a conocer el beneficio que se logró al instrumentar un programa para el beneficio social de la comunidad en los niveles municipal y estatal.

Decir que un programa social es parte de una política pública, es hablar de políticas sociales y es conveniente plantear algunas características tradicionales de las políticas sociales, siendo una de ellas la de llevar a cabo acciones orientadas a beneficiar a los más pobres.

Se trata de retomar el principio desarrollado por Rawls¹⁸ en el que menciona que “Las desigualdades económicas deben resolverse de modo tal que: resulten en el mayor beneficio de los miembros menos aventajados en la sociedad”, es decir, que hay que atender primero a los más necesitados. En definitiva, hay que dar más a los que tienen menos.

En ocasiones, la aplicación de criterios selectivistas se fundamenta en la necesidad de concentrar las acciones en quienes son pobres, pero ello no siempre es posible, ya que esto exige focalizar las prestaciones, esto es, optar por una población objetivo determinada, teniendo siempre en cuenta el monto de los recursos disponibles.

Y es que una adecuada focalización permite, además, evitar las filtraciones de recursos. Habría también que preocuparse porque se aumente la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles, y que además se incremente la eficacia en el logro de los objetivos de cada uno de los proyectos que se financian.

¹⁸ COHEN, Ernesto. FRANCO, Rolando. Evaluación de Proyectos Sociales, Siglo XXI Editores, México, 1992, p. 28.

Estas propuestas por mejorar la eficacia en los programas sociales, se debe a que en muchos de estos programas se ve la ausencia de adecuados controles y la ausencia de metodologías de evaluación que podrían permitir, por un lado, optar por alternativas más económicas y alcanzar objetivos buscados y, por otro, dar un seguimiento que permita reorientar el proyecto cuando se observe que los objetivos no están siendo alcanzados.

4.2. La aceptación del programa, como mejoramiento al nivel de vida.

La instrumentación del programa “Paso a Paso...Mi Casa” en las colonias donde habitan familias de bajos ingresos y que por razones económicas no han podido mejorar su vivienda, obtuvo resultados positivos. Las familias en una amplia mayoría, aceptaron el programa social como el conducto para mejorar su nivel de vida.

El programa siempre mantuvo firme su objetivo general e identificó en todo momento la población-objetivo, para poder alcanzar las metas propuestas anualmente en las que las familias a beneficiarse por el apoyo otorgado, aumentarían año con año. Este aumento de acciones en el programa era motivo suficiente para que alrededor de 1500 familias por año, que no habían logrado ser beneficiadas, pudieran ingresar y recibir el apoyo otorgado por el Programa “Paso a Paso...Mi Casa”.

Este trabajo se respalda en información recabada en encuestas¹⁹ de opinión del Programa “Paso a Paso...Mi Casa” hechas a cuatro familias de la colonia Adolfo López Mateos. La mayor parte de estas familias, confió en los objetivos del Programa. Desde el primer momento en que se les dio la información vieron con buenos ojos el funcionamiento del programa y calcularon en que sería una buena manera de salir adelante, con respecto a la construcción y mejoramiento de su vivienda.

Además, hacen referencia a los resultados evidentes del programa y posterior a él, pues mencionan que fue importante de manera individual y también para la colonia en donde se encontraban viviendo; e incluso, los gobiernos estatal y municipal centraron su atención en conocer qué otros tipos de carencias tenían en el lugar, para mejorar la calidad

¹⁹ Encuesta realizada a cuatro familias de la colonia Adolfo López Mateos, el día 11 de Enero del 2011, en el domicilio Betesda Núm. 15, Hermosa Provincia, con la Sra. Blanca Castillo.

de vida, como pavimentación, alumbrado público, drenaje, agua potable, alcantarillado, entre otros servicios de orden primordial para el desarrollo de la colonia.

Si bien algunas familias mejoraron su vivienda y algunas otras construyeron un cuarto desde su cimentación hasta lo que es el enrase, o lo que se entiende como el medio nivel para la construcción del techo; la mayoría de ellos se quedó con la inquietud de seguir mejorando, quizá hasta con la inquietud de volver a entrar al Programa, hecho que no podía suceder debido a por reglas que se tenían dentro del Programa.

Para resumir las repercusiones del programa, se puede destacar que la instrumentación del Programa “Paso a Paso...Mi Casa”, procuró el beneficio en su totalidad de las familias de bajos niveles salariales, las cuales no podían contar con ningún otro apoyo, por lo que la magnitud de su respuesta a tales necesidades era inmediata. Es importante exponer dicho programa sin necesidad de compararlo con otros tipos de programas sociales, que si bien están orientados a beneficiar a la gente cada uno tiene diferentes objetivos y metas individuales; en síntesis, la mayoría de los programas de desarrollo social tienen un semejante fin en común como, combatir la pobreza y la marginación que existe en las colonias con familias de más bajos recursos.

Otro aspecto importante de subrayar es la visión que se tiene acerca de estos programas y sus beneficios, pues se podría esperar que la respuesta a hacia ellos será positiva, pero no es así debido a los prejuicios existentes fundados en la ignorancia y en el proselitismo político, por ello es preciso que las dependencias que los promueven lleven un buen manejo del programa sin perder de vista la orientación de desarrollo social. Al respecto, conviene llamar la atención sobre la perniciosa recepción de parte de algunos líderes vecinales, que hacen uso y provecho personal de este tipo de programas. En ciertos casos, estas personas les fijan cierta cuota a las familias que desean entrar a los programas y les prometen su incorporación a ellos, sin saber que pertenecer a estos programas es sólo bajo las reglas del mismo, sin necesidad de pagarse una cuota de manera anticipada.

Sin duda que la ignorancia o falta de información de algunas personas facilita el uso indebido de los programas y las familias son engañadas, lo que al final conduce a que desconfíen de los programas sociales, que son para beneficio patrimonial, familiar, entre

otros. La vulnerabilidad de estos grupos sociales no sólo radica en sus bajos ingresos sino en el rezago en materia de educación e información del que forman parte.

En cuanto a los aspectos positivos de esta clase de programas, podría mencionarse que es el combate a la pobreza; el colaborar con medidas efectivas a disminuir las estadísticas de la población marginada y que día con día lucha contra el desarrollo; sin embargo, tenemos la otra cara de la moneda, el aspecto negativo es la falta de coordinación entre las diversas instituciones públicas y privadas, pues se podrían proponer proyectos integrales en los que se destinarán fondos que pudieran ser utilizados en la mejoría de la infraestructura de cada una de las colonias que solicitan de manera inmediata el apoyo, y como consecuencia, mejorar el nivel de vida de los habitantes que viven en las colonias con más necesidades, entre ellas las más elementales como la pavimentación, luz eléctrica, alcantarillado, entre otros servicios.

4.3. La importancia de la instrumentación de un programa social.

La importancia de la instrumentación de un programa social en una comunidad que solicita el apoyo por parte de las instituciones correspondientes, está fincada en el progreso de la comunidad, en unir a las familias para que juntos logren un mejor nivel de vida. Hablar del Programa “Paso a Paso...Mi Casa” es, en mi experiencia, mencionar un buen proyecto que cumplió con las metas que se proponía anualmente y que si bien, cada año las metas a cumplirse aumentaban, el trabajo por cumplirlas aumentaba de la misma manera. Cada año había que motivar y entusiasmar a más personas a que mejoraran su calidad y nivel de vida.

El trabajo como promotor social era motivar a las familias, hacerles ver que la mejora a su casa era importante, tanto para ellos como para sus hijos; que sería el patrimonio que les quedaría a sus descendientes y por lo tanto deberían de tomar en consideración el pertenecer a un programa de beneficio social.

Parte de la metodología utilizada para instrumentar el Programa “Paso a Paso...Mi Casa” fue el análisis costo - impacto, que permitió identificar un problema social en una población; formular y seleccionar la mejor alternativa para resolverlo, hacer un diseño detallado, y llevar a cabo el proyecto con un sistema de monitoreo y evaluación de impacto.

En un principio, dicho programa se definió como un proyecto social para producir y/o distribuir bienes o servicios (productos), para satisfacer las necesidades de aquellos grupos que no poseen los recursos para solventarlas autónomamente, con una caracterización y localización espacio-tiempo precisa y acotada.

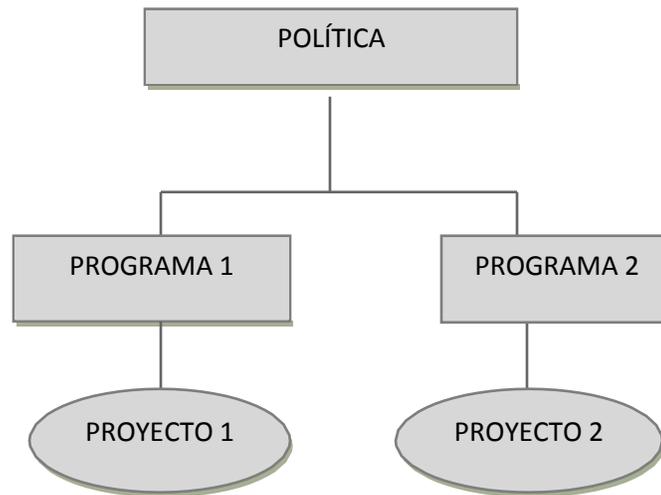
Sus productos se entregan en forma gratuita o a un precio subsidiado. Posteriormente, un proyecto social pasa o puede pasar a formar parte de un programa social, entendido como el conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos, los cuales pueden diferenciarse por trabajar con poblaciones diferentes y/o utilizar distintas estrategias de intervención.

En la literatura tradicional²⁰, sobre proyectos sociales, se ha asumido que los proyectos se definen por la existencia de inversión, esto es, porque se asignan recursos para la adquisición de bienes de capital, (terreno, construcciones, equipamiento). Los programas, alternativamente, supondrían sólo la utilización de recursos para gastos corrientes, por ejemplo, los sueldos y salarios que se requieren para la operación. Hoy existe un acuerdo en que los proyectos no se definen por la presencia o ausencia de inversión, sino por ser una unidad organizada de gestión que busca solucionar un problema.

Aunque la inversión sea inexistente o marginal, todo proyecto puede y debe ser evaluado, porque los programas y proyectos sociales, se enmarcan en una política de la que constituyen su traducción operacional, vía la asignación de recursos que permite su instrumentación.

²⁰Ernesto Cohen y Rodrigo Martínez. Op. Cit. p.29

Cuadro 1.- Relación entre Política, Programas y Proyectos Sociales



Ejemplos:

- a) **Política** → Abatimiento de la vivienda precaria en la periferia.
- Programa** → Programa estatal “Paso a Paso...Mi Casa”
- Proyecto** → Distribución de material resistente para la construcción una vivienda digna.

Un problema social se definiría como la carencia o déficit existente en un grupo poblacional determinado. Vendría a constituir la brecha entre lo deseado (por la sociedad) y la realidad. Es decir, son situaciones observables empíricamente que requieren de análisis científico-técnico, que no podrían fundamentarse en suposiciones o creencias.

Además, de que en una población los problemas sociales pueden ser muchos y de diversa índole, la mayoría asociados a la situación de pobreza. Quizá la clara identificación y medición del o los problemas, permiten plantear los objetivos que procuran disminuirla o eliminarla. Es por ello que se debe de hacer un adecuado diagnóstico en el que se estudien los problemas, necesidades y características de la población, de lo contrario se corre el riesgo de no generar ningún impacto.

Se podría empezar describiendo a la población objetivo y el contexto, lo que incluye: aspectos demográficos, geográficos, económicos, sociales, legales, los grupos relevantes, la oferta, la demanda, entre otros.

Como menciona Ernesto Cohen, en su manual “Formulación, Evaluación y monitoreo de proyectos sociales”²¹: “un proyecto entrega bienes y/o servicios, para producir el impacto deseado, si no está claro cuáles son y en qué cantidad se requieren, resultaría imposible formular adecuadamente el proyecto”. Para una buena explicación del proyecto se deben responder las siguientes preguntas:

- 1.- ¿Existe un problema?
- 2.- ¿Cuál es?
- 3.- ¿Qué magnitud tiene?
- 4.- ¿Se cuenta con la información adecuada?
- 5.- ¿Quiénes están afectados? (población afectada y objetivo)
- 6.- ¿Cuál es el entorno demográfico, geográfico, económico y social del problema?
- 7.- ¿Cuáles son los actores relevantes del problema?
- 8.- ¿Cuáles son sus principales causas y consecuencias?
- 9.- ¿Qué oferta existe para solucionarlo?

Se debe de tener una visión clara y precisa del problema social para que el proyecto cumpla con el impacto deseado. Para identificar el problema se debe de recolectar y analizar toda la información disponible, una observación detallada de la realidad y una buena cantidad de antecedentes.

Además, se debe tener muy en claro los objetivos de impacto que se pretenden producir, es decir, la magnitud de la modificación que el proyecto espera generar en el problema que enfrenta la población objetivo, cualquiera que sea la alternativa que se implemente.

²¹ Ibid, p. 22.

Los objetivos de impacto deben de ser muy precisos:

¿Quiénes se beneficiarán con el proyecto?

¿Cuál es el impacto que se desea lograr?

Este tipo de objetivos serían los precisos, pero hay objetivos del tipo realista que quizá se cuestionarían lo siguiente:

¿Hay recursos disponibles para lograr los objetivos?

¿Es posible alcanzarlos en el horizonte del proyecto?

El éxito de un proyecto es la medida de su impacto, en función de los objetivos perseguidos. El impacto del proyecto se asociará directamente al problema social que dio origen al proyecto (disminución de la vivienda precaria en la periferia de la ciudad de Hermosillo). La magnitud del impacto logrado no necesariamente es una función lineal de la inversión realizada en un proyecto, incrementar la inversión no implica aumentar proporcionalmente el impacto del mismo, podría ser inversa. Por ejemplo, si el programa “Paso a Paso...Mi Casa” no entregaba la cantidad de material para la construcción de la vivienda, tomando en cuenta diversos factores, hubiera tenido un impacto igual a cero o negativo, ya que no se habría cumplido con la meta estimada, quedando el mismo número de viviendas en construcción o en material precario.

En la definición del impacto sobre el problema social, quizá sea bueno considerar la equidad, ya que los programas y proyectos sociales no son equitativos por entregar iguales productos y servicios a una parte de la población con distintas características, sino por disminuir las brechas que existen entre los distintos sectores de la población.

Para que se incremente el impacto y la equidad se deben entregar los productos en cantidades y calidades adecuadas según las necesidades de cada grupo poblacional. En otras palabras, que los individuos y grupos que tienen necesidades equivalentes reciban bienes o servicios en igual cantidad y calidad.

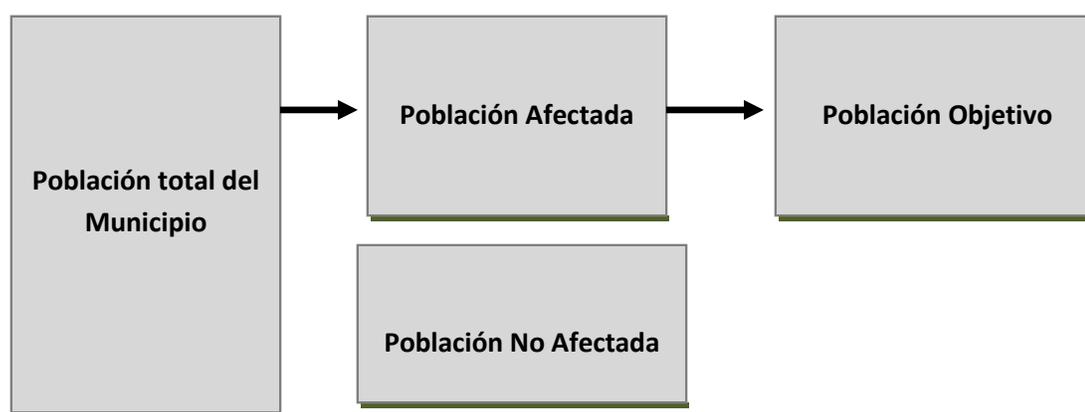
Todo programa social debe nacer a partir de un problema, cuya solución implicará la definición de uno o más objetivos específicos de impacto y su logro se persigue a través de la producción y distribución de productos. Los productos serán los bienes y/o servicios que se entreguen a los beneficiarios finales.

4.4. Población Objetivo Identificada

En referencia al Programa “Paso a Paso...Mi Casa”, que nació a partir de un problema social, el de abatir la vivienda precaria en la periferia de la ciudad de Hermosillo; su objetivo específico fue entregar material a las familias que por algunos años no habían contado con la oportunidad de poder construir una vivienda digna, para mejorar su calidad de vida y la de sus integrantes, particularmente aquellas familias que no contaban con un salario fijo y con prestaciones de ley, las cuales le permitirían poder obtener un crédito habitacional y esto sin duda mejoraría su nivel de vida.

La población objetiva del Programa “Paso a Paso...Mi Casa” siempre fueron las familias que contarán con una vivienda construida en material precario. Para más detalle se presenta la lógica de identificación de la población objetivo:

Diagrama Población Objetivo:



En este diagrama se muestra una secuencia de la población total de un territorio (municipio), donde se detecta quienes son los afectados potenciales con un problema (la población con más vivienda en material precario). Entre éstos, se selecciona un subconjunto que recibirá material y se posterga a la población que puede resolver su problema autónomamente comprando material u obteniendo un crédito habitacional.

La focalización permitió generar los criterios con los cuales el Programa identificaría a la población objetivo, para que sea la población afectada y no otra población la que recibiera los beneficios.

4.5. Desafíos Estratégicos en la Instrumentación de un Programa Social

Si bien, el éxito de las intervenciones de las distintas instituciones que existen en el estado, dirigidas a remediar o superar situaciones no aceptables por razones que remiten a los valores de justicia y solidaridad, como son la pobreza, la exclusión, la vulnerabilidad o las discriminaciones o dependencias de todo tipo, depende en gran medida de la calidad de la instrumentación.

Los involucrados en el establecimiento y aprobación de programas de desarrollo social deben fijar la atención en la instrumentación y en el conjunto de trámites para dar soluciones, en este caso, al problema de la vivienda precaria. Y que esta clase de proyectos den resultados que trasciendan períodos de elecciones.

Se dice que la heterogeneidad y la contingencia son atributos constitutivos de los programas sociales, la heterogeneidad, se manifiesta en las áreas problemáticas como lo son las poblaciones-objetivo, y la contingencia reconocida por el hecho de que la instrumentación debe hacerle frente a un mundo de tensiones, ambigüedades, ambivalencias, conflictos e incertidumbres. A un programa social se le conceptualiza como un artefacto de naturaleza instrumental y simbólica, construcciones sujetas a restricciones, arenas de tensión, conflicto y colaboración, entre otros.

Toda esta conceptualización tiene el propósito de establecer que la instrumentación no constituye un proceso predecible y de resultados veraces, sino que consiste en un sendero a construir, muchas veces alejado de las previsiones de los diseños.

Por lo general, los programas tienen por propósito provocar impactos, ya sea sobre individuos o grupos que conforman la población-objetivo, el grupo-meta o el conjunto de beneficiarios. Sus objetivos son superar emergencias, satisfacer necesidades básicas, generar oportunidades, modificar las condiciones de vida. Un programa social como integrante de políticas públicas, aspira a provocar algún cambio en situación o tendencia.

Su instrumentación consiste en el conjunto de acciones y decisiones dirigidas a alcanzar objetivos, a través de la incorporación de productos o servicios, en este caso construcción de viviendas.

Por lo tanto, sus impactos efectivos depende no sólo de la intencionalidad a la que responden, de la eficiencia de la instrumentación y de las tensiones que se desencadena en torno a ello, sino de la interacción con otras políticas, ya que las políticas y los programas sociales constituyen arenas de tensión y conflicto, por el hecho de que las políticas sociales operan como una espada de doble filo, con beneficios y costos que se distribuyen de manera desigual, puesto que mientras contribuye al bienestar de algunos grupos implica cargas para otros.

Por otro lado, los programas sociales suelen ser ejecutados en forma colaborativa o asociada entre diversos actores políticos, lo que exige superar las barreras institucionales y un esfuerzo particular por alcanzar visiones y objetivos propuestos.

Un punto muy importante en la operación de los programas sociales, es que los problemas más relevantes de la sociedad actual no son sectoriales, por ejemplo: pobreza, empleo, innovación, competitividad, desarrollo local, etc. Esto implica de cierta manera una limitación en los aparatos estatales conformados según las líneas sectoriales para atender esta complejidad, lo que hace que la atención a los problemas de la sociedad, no sectoriales, requiere de la colaboración de diversas entidades públicas y la coordinación operacional.

Menciona Roberto Nogueira²² que podría decirse que cuanto mayor es la amplitud de los comportamientos individuales, grupales o comunitarios a impactar, de las actitudes a modificar, de los valores a establecer o de las condiciones de vida a transformar, mayor es la interacción necesaria entre la población objetivo y los operadores. De igual manera, cuanto mayor es la interacción requerida para el suministro del servicio o entrega del insumo, mayor es la necesidad de generar mecanismos para la participación de la población.

Programas como el “Paso a Paso...Mi Casa” que son de inversión social, su objetivo no recaían en los atributos personales de los beneficiarios, sino impactar sobre su condición de vida. En otras palabras, son programas de carácter redistributivo dirigidos a categorías de individuos, grupos o comunidades definidos por la insatisfacción de ciertos mínimos, como las necesidades básicas, carencia, y una larga lista de privaciones.

En palabras de Roberto Martínez Nogueira: “La mayor parte de la literatura sobre la implementación destaca como elemento definitorio la incertidumbre en los procesos de entrega de los servicios a los destinatarios, además de que cierta literatura ha señalado la aparente paradoja de que los programas sociales han tenido su mayor desarrollo en el contexto de políticas “anti-sociales”: con esto se quiere afirmar la evidencia de las consecuencias devastadoras sobre el bienestar y la integración social de políticas macroeconómicas con impactos regresivos sobre la distribución de ingresos y destructoras de empleo”. (Nogueira, p.3)

De acuerdo a lo anterior todo programa debe ser analizado y puesto bajo una constante evaluación, ya que cierta literatura, señala a estos proyectos como de carácter antisocial, es decir, de manera inversa, cuando se debe de provocar un beneficio en los habitantes sucede lo contrario, lo que puede llevarlos a disminuir su nivel de vida. Por otro lado, los programas que se asientan sobre la convicción de que la acción humana puede modificar la realidad están ante un desafío de políticas capitalistas.

²² NOGUEIRA, Martínez Roberto. Desafíos Estratégicos en la implementación de programas sociales: provisión, participación y coordinación, www.bdp.org.ar/DesafiosEstrategicosenlaImplementacion.doc

Además, la acción siempre está expuesta a los límites impuestos por las expectativas, contribuciones y voluntad de actores sociales, en este caso, beneficiarios, que se movilizan por su propia racionalidad y estrategias.

Por consiguiente, los programas sociales, en este caso el programa “Paso a Paso...Mi Casa” suelen ser ejecutados en forma colaborativa o asociada entre diversos actores, lo que exige superar barreras institucionales y un esfuerzo particular para alcanzar visiones y comprensiones compartidas.

A continuación, se mencionan algunos de los problemas o fracasos a los cuales se puede enfrentar la instrumentación de un programa, basado en reflexiones del autor Martínez Nogueira (2002):

1.- Las inercias y rigideces institucionales, es decir, la falta de energía e incapacidad de las instituciones.

2.- La debilidad de las capacidades analíticas y de gestión y la transferencia de políticas, es decir, que el estado puede carecer de suficiente capacidad analítica para un adecuado diagnóstico de los problemas.

3.- La transferencia de la ejecución, es decir, la ejecución de un programa siempre va acompañada por el financiamiento del gobierno.

4.- Los apremios fiscales y la centralización, en este punto se trata sobre el contexto institucional, político y fiscal.

El objetivo de un programa social siempre será el de causar un impacto en el estado, capacidad o comportamiento de una persona o actor social, además de suministrarle un servicio, conforme a las circunstancias y atributos particulares.

El supuesto básico en este programa es la igualdad en los beneficiarios, es decir, que todos cuentan con las mismas necesidades, dicha semejanza es segura desde el momento en el que se hace una focalización de la población objetivo, de la similitud con la que cuentan cada uno de los habitantes de la colonia seleccionada, para que puedan ingresar, es decir, existe una categorización de la población, considerándose esta selección, la más crítica del

programa, la identificación y selección de los beneficiarios, en el que pueden surgir desviaciones, como el clientelismo.

Si bien un programa social, como el programa “Paso a Paso...Mi Casa” opera bajo el diseño de la oferta y la demanda, si no hay demanda, no hay oferta.

La proyección del programa es a partir de la relación-causa, la cual generará el impacto deseado sobre la situación que desea modificarse, además la ejecución responde a una programación elaborada; la tarea del promotor u operador está claramente definida, rutinizada y regida por un manual de operación.

A manera de conclusión, podemos aclarar que el objetivo de estos programas es producir una transformación significativa en el beneficiario, es decir, que sus acciones impacten sobre el grupo o comunidad de personas, intentando modificar sus condiciones de vida. Las principales características de los programas sociales, es que tienen las tareas definidas según las necesidades o situaciones del beneficiario. En otros casos, se requiere del involucramiento de los beneficiarios, como implicaba el Programa “Paso a Paso...Mi Casa” en el cual se tenía que recurrir a la mano de obra de la comunidad o grupo y contar con su colaboración.

CONCLUSIONES

Enseguida expongo ciertas conclusiones a manera de reflexiones sobre mi participación como socióloga en el Programa “Paso a Paso...Mi Casa”, toda vez que con frecuencia los egresados de la carrera solemos ser invitados a participar en tan importantes experiencias.

A continuación, presento una breve reseña como parte de las consideraciones finales y doy respuesta a los objetivos particulares que se plantearon al inicio de la investigación, tales como describir y explicar la conformación de un programa social a partir de su funcionamiento y desde la experiencia propia.

Mi propósito es hacer una descripción del programa “Paso a Paso...Mi Casa” en el cual tuve la oportunidad de participar en un lapso de cuatro años, (2006-2009), así como aportar el conocimiento generado a partir de una experiencia laboral, en la cual se me dio la oportunidad de colaborar en el año 2006.

Como justificación a la realización de esta investigación, debo mencionar que estuvo motivada para dar a conocer el funcionamiento del Programa “Paso a Paso...Mi Casa”, así como los resultados evidentes y positivos en su instrumentación, basándome en la experiencia profesional.

Para lograr la consumación de este trabajo se llevó a cabo una descripción de la organización y del diseño del programa, así como, una evaluación con respecto a la opinión de las familias integradas al programa. Esto con el fin de aportar al conocimiento estudiantil la explicación a detalle sobre la función de un programa enfocado al desarrollo social.

En el curso de mi participación en este programa, pude poner en práctica las enseñanzas aprendidas en el aula de clase, además de que en el equipo de trabajo donde me encontraba, colabore en conjunto con dos personas de la carrera en Sociología, lo que vino a enriquecer mi experiencia y lo que hizo menos difícil desenvolverse.

El programa contaba con una diversidad de elementos en su equipo de trabajo; lo que incluía a personas egresadas de distintas licenciaturas: comunicación, economía, administración de empresas, trabajo social e ingeniería civil, estos últimos formaban parte del área técnica de la Sub-dirección de vivienda, en la cual se encontraba el programa.

Como parte de las estrategias que se usaron para poder desarrollar este trabajo académico, fue necesario revisar material bibliográfico de diversa índole, así como evaluaciones de otros programas a nivel estatal, federal, entre otros; tesis, informes de gobierno de la administración estatal y municipal, estadísticas de INEGI, herramienta con la cual me apoye y cuatro encuestas que realice para el capítulo final de este documento, con el propósito de plasmar la opinión de las familias que viven en la periferia sur de la ciudad de Hermosillo y que fueron beneficiadas con el programa.

Respecto a las tareas que tenía a mi cargo estaban en relación a la promoción del programa, enseguida menciono las características bajo las cuales me desempeñaba: promover el programa en las comunidades con vivienda precaria a nivel local y estatal; se invitaba a participar y se les informaba sobre el proceso de ingreso a los beneficios del programa. Aunado a estas funciones, tenía como parte de mi trabajo la aplicación de estudios socioeconómicos, documento que definía la entrada al programa; siendo este aspecto donde pude observar de cerca que las familias necesitaban de mucho apoyo por parte del gobierno; pero también logré notar que su interés por salir adelante los impulsa a mejorar. Algunas de las familias con las que tuve comunicación, dejaban de lado gastos innecesarios, por dar prioridad a aportar al ahorro comunitario y construir un cuarto en material dignamente habitable, logre darme cuenta de las ganas de colaborar de las familias, la aceptación que tienen estas comunidades en cuanto a programas de gobierno se refieren.

La principal amenaza con la que cuentan estos grupos vulnerables es la falta de empleo o que los oficios a los que se dedican son en el sector informal, donde se corre el riesgo de un día no tener trabajo y que esa carencia se extienda por largo tiempo.

En general, el papel que desempeña un promotor social es ser el conducto gobierno-grupo social, es decir, la vía entre la dependencia y el grupo; un promotor social cumple la

función de hacer llegar el programa de desarrollo social a las familias necesitadas y supervisar que realmente salgan beneficiadas; parte de ser este medio era mantener una opinión crítica y una decisión sostenible, con aquellas familias que querían ingresar al programa y que no cumplían con los requisitos reglamentados en el programa; se debía fomentar la participación y cooperación en la comunidad para conseguir la identificación y solución de sus problemas. Un promotor social es aquél que organiza junto con la comunidad, cualquier actividad de difusión que ponga en funcionamiento los lazos que debería tener una comunidad organizada y con miras a progresar, independientemente de las diferencias económicas, políticas o religiosas que puedan existir entre ellos.

El promotor social es la pieza fundamental para llevar a la práctica, en cualquier comunidad o entorno, las tareas básicas para despertar el interés de la gente en la conducción de las acciones que habrán de rescatarla del atraso y la pobreza. Es muy satisfactorio que la comunidad reaccione y demande buenos servicios para mejorar su nivel de vida; en ello radica la importancia de fomentar el interés por organizarse de manera adecuada para luchar, sin descanso, contra los males sociales que las aquejan.

El promotor social debe tener una vocación de servicio, un deseo sincero de ayudar al prójimo y dedicar buena parte del tiempo a un trabajo remunerado, además es muy gratificante cuando se alcanzan los objetivos planteados por el Programa. En cada área poblada, grande, mediana o pequeña, funcionan unidades vecinales que se identifican con las mismas carencias y necesidades.

Por otro lado, este documento pretende ser material de consulta para aquellos estudiantes y egresados en la carrera de Sociología u otras licenciaturas. La idea de compartir mi experiencia en este programa debe servir como evidencia de la verosimilitud del programa “Paso a paso...mi casa” y como planteamiento de propuestas específicas que ofrezcan vías de mejoramiento para la población marginada.

El colaborar con acciones que logren conseguir resultados alentadores y que promuevan la generación de programas de índole social e integradores en el desarrollo urbano, debe de ser uno de los ejes principales para ponerse en práctica en los niveles políticos. Las implicaciones que conlleva el logro de resultados es satisfactorio para las

partes involucradas, unos se benefician con el apoyo que les otorga el programa y otros, al entregarse en el servicio quedan agradecidos con la experiencia.

Como socióloga egresada de la Universidad de Sonora logré desempeñar un papel importante en la SEDESSON, la cual tenía a cargo el programa, uno de los cinco programas de índole social, detalle que me parecía por demás interesante.

En un primer momento temí no desempeñar un buen papel, ya que si bien contaba con experiencia laboral, no era en el ámbito social, sin embargo, como egresada de una licenciatura que estudia la acción social, sus relaciones e interrelaciones entre los diversos grupos sociales resultaba interesante involucrarme en las tareas del programa.

Las enseñanzas que me dio esta experiencia se dividen en dos rubros: uno personal y otro profesional. En cuanto al rubro profesional, pude observar de cerca las carencias y necesidades de la población más desprotegida de la ciudad, así como de su ansiedad y desesperación que los lleva a ingeniar una digna forma de vivir en su condición de marginados. Del mismo modo, desempeñar la tarea de promotor del programa venía a fomentar en el grupo la participación ciudadana. La relación que se establecía entre el promotor y el beneficiario originaba lazos de confianza y motivacionales, estos efectos se concebían en las miles de familias a las que llegó el programa, aquellas que habitan vivienda precaria y que conforman parte de un grupo social con rezago en materia educativa, económica y cultural.

Entre las obligaciones que se consideraban para un promotor(a) social sobresalían las siguientes: el cumplir con las disposiciones de carácter técnico, administrativo y legal que dictaban las autoridades competentes, asistir a todos los actos para los cuales eran formalmente convocados; orientar y asesorar a los grupos de ahorro en las comunidades en donde ejercían sus funciones; contribuir a elevar el nivel de vida de los habitantes de la comunidad, realizar las juntas para lo cual se era oficialmente designado y prestar los servicios personalmente con la eficiencia requerida.

Respecto a lo que se refiere en el campo de la participación social, la comunicación juega un papel elemental, ya que debemos hacer partícipe a otros de lo que en la comunidad

acontece. A través de ella descubrimos y manifestamos las fallas que les aquejan en las comunidades, debido a que el hombre vive formando grupos o asociaciones y necesita comunicarse. La forma de comunicación va a depender del contexto de la misma, es decir, de la persona o la situación donde se de la comunicación, incluyendo en esto último que para efectuar la comunicación utilizamos un lenguaje verbal o uno no verbal. De manera que la comunicación entre los integrantes del grupo social viene a determinar el progreso y desarrollo del mismo.

Entre los aspectos a destacar en el cumplimiento de los objetivos del programa “Paso a paso...mi casa”, es que nunca se desvió la mirada hacia aquellas familias que contaban con el dinero para mejorar su vivienda, sino que se mantuvo firme y enfocado a los sectores de población vulnerable y mal asistida.

La labor social que representa esta clase de programas se debe a la interacción del equipo de trabajo con las familias, pues es participar desde dentro de la comunidad para hacerles llegar la información y la orientación precisa de lo que se pretendía lograr en el programa y el funcionamiento del mismo. Es una integración de ambas partes a favor del desarrollo y el mejoramiento del sector desprotegido.

De acuerdo a lo aprendido en la academia universitaria de Sociología y en la experiencia profesional, se puede entender que la ciudad de Hermosillo, al ser la capital de un estado fronterizo recae en la singular dinámica que caracteriza a las entidades cercanas a la frontera, como es el caso de que muchas de las personas que van en busca de mejores oportunidades de empleo hacia el país vecino, al ver truncado su sueño, se queden en dicha ciudad, trayendo como consecuencia que un alto porcentaje de estas personas se asiente en la periferia sin servicio público alguno y en condiciones deplorables.

Basándome en los objetivos planteados al principio de la investigación podría finalizar que se logró cumplir con lo que se propuso al comienzo del trabajo, ofreciéndose una exposición de cómo se compone y se delimita un programa social. Así mismo, contestar las preguntas que surgen al principio del tema, dar a conocer la organización del programa, la forma de operar del mismo y describir cuáles eran los requisitos, metas y

objetivos con los cuales se guiaba el proyecto, además, cuáles eran los lineamientos que seguían para focalizar a la población objetivo.

Por lo tanto, el interés de presentar los aspectos en los que se articulaba el programa “Paso a Paso...Mi Casa”, fue para dar a conocer las demandas sociales de las familias de escasos recursos, conocer el entorno del programa tanto interno como externo, la capacidad institucional con la que contaba, una evaluación para dar a conocer la efectividad y la eficacia del programa y la entrega del beneficio demandado por la población.

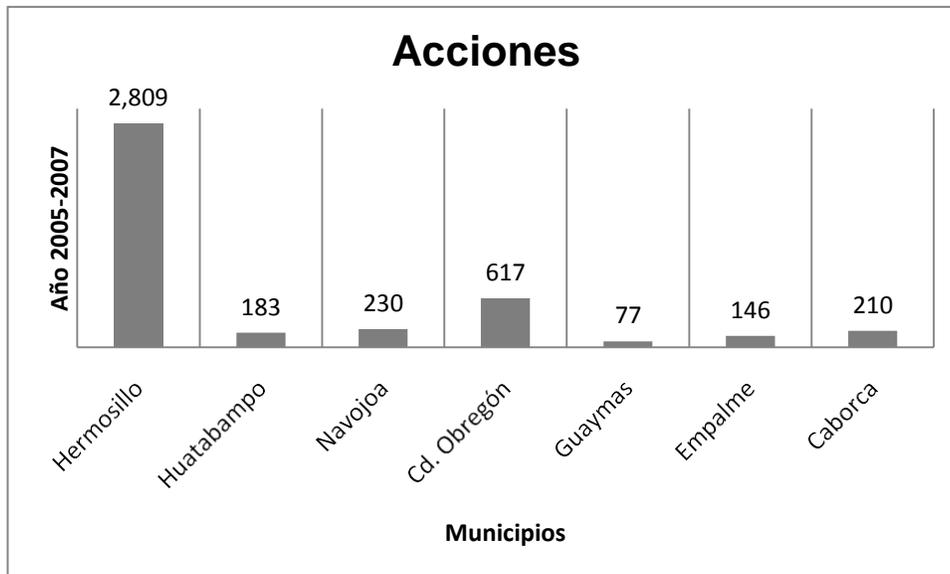
En otras palabras, la inquietud de plasmar el funcionamiento del programa y reconocer sus beneficios viene a representar que detrás de toda propuesta de desarrollo y participación social se encuentra un análisis de las condiciones en las que se pretende efectuar el proyecto, con objetivos viables y sustentables para obtener resultados evidentes y alentadores que puedan ser evaluados, y que además, determinen el seguimiento del programa.

De tal manera que se debe de promover la creación de proyectos como el programa “Paso a paso...mi casa”, diseñar programas con propósitos sociales, educativos y culturales, con los cuales la población y grupos vulnerables puedan salir beneficiados. Pues en el progreso de la ciudad merece tomarse en cuenta todos los aspectos que la forman: infraestructura, educación, cultura, es decir, que los niveles gubernamentales se coordinen y colaboren en la integración de los distintos sectores sociales para el desarrollo igualitario de las partes.

A modo de reflexión conviene indicar que diseñar programas orientados al mejoramiento de las condiciones de vida debe reforzarse por parte de instituciones políticas y/o privadas pues son en beneficio de los propios ciudadanos. Necesitamos apoyar lo que sí funciona y mejorar la instrumentación tanto en el diseño como en la operación de los programas para que se sigan incrementando y no solo asegure el aumento sino la calidad de los mismos, que respondan mejor a nuestra realidad y a nuestras deficiencias como país. Ofrecer oportunidades y actuar sobre el entorno familiar y comunitario.

ANEXOS

En este apartado se muestran algunas gráficas de datos encontrados en los Lineamientos Específicos del Programa “Paso a Paso...Mi Casa” para el año 2008, en el que se dan a conocer el número de acciones o beneficios por el Programa y el número de vivienda con material precario en ese año.



BIBLIOGRAFÍA

Gobierno del Estado de Sonora. **Informe de Gobierno 2004-2005**. Bours Castelo, Eduardo Ing. Hermosillo, Sonora

Gobierno del Estado de Sonora. **Primer Informe de Gobierno**. Bours Castelo, Eduardo Ing. **Capítulo 3. Ciudades ordenadas y vivienda digna**. 2003-2004. Hermosillo, Sonora.

Gobierno del Estado de Sonora. **Segundo Informe de Gobierno**. Bours Castelo, Eduardo Ing. **Capítulo 3. Ciudades ordenadas y vivienda digna**. 2004-2005. Hermosillo, Sonora.

Gobierno del Estado de Sonora. **Cuarto Informe de Gobierno**. Bours Castelo, Eduardo Ing. **Capítulo 3. Ciudades ordenadas y vivienda digna**. 2006-2007. Hermosillo, Sonora.

Gobierno del Estado de Sonora. **Quinto Informe de Gobierno**. Bours Castelo, Eduardo Ing. **Capítulo 3. Ciudades ordenadas y vivienda digna**. 2007-2008. Hermosillo, Sonora.

MURRIETA Saldívar, América. **La autoconstrucción de vivienda en la Ciudad de Hermosillo, Sonora**, Tesis Maestría. 2003, Colegio de Sonora.

BAZANT, Jan. **Viviendas Progresivas. Construcción de vivienda por familias de bajos ingresos**. 2003. Editorial Trillas. México.

CHAVEZ Carapia, Julia Carmen del. Quintana, Luis René. **Participación social: retos y perspectivas. "Participación social y desarrollo"**. 2004. UNAM. México.

BAZANT, Jan. **Asentamientos Irregulares. Guía de soluciones urbanas**. 2004. Editorial Trillas. México.

COHEN, Ernesto. FRANCO, Rolando. **Evaluación de Proyectos Sociales**. Siglo XXI Editores. 1992. México.

Encuesta realizada a cuatro familias de la colonia Adolfo López Mateos, el día 11 de Enero del 2011, en el domicilio Betesda Núm. 15, Hermosa Provincia, con la Sra. Blanca Castillo.

CARDARELLI, Graciela. ROSENFELD, Mónica. **Las Participaciones de la Pobreza, Programas y Proyectos Sociales**. Editorial Paidós. 2005. Argentina

HERNÁNDEZ Quintana, Irma Dennia. **Programas de Vivienda aplicados por el Gobierno Municipal en la periferia Hermosillense, 1997-2005. Capítulo 1. Descripción de Hermosillo**. Tesis Maestría. 2006. Hermosillo, Sonora.

GRAIZBORD, Boris. ZUBIETA Judith. **Distribución Territorial de la Población, Estrategias de política Territorial. Subtema. “Calidad de Vida en las ciudades”**. 2006. Colegio de México. México.

TORRES Salcido, Gerardo. **Políticas públicas y participación social: retos y limitaciones de los programas de combate a la pobreza “Un estudio de caso de políticas alimentarias”**. 2004. UNAM. México.

MARCHIONI, Marco. **Comunidad, participación y desarrollo. Teoría y metodología de la intervención comunitaria**. Editorial Popular. 2007. Madrid.

ESTEINOU, Rosario. **Familias de sectores medios: Perfiles Organizativos y socioculturales**. CIESAS. 1997. México.

ARTEAGA Basurto, Carlos. CAMPOS, Guillermo. PIÑA, Mario. **Estado, Economía y Pobreza en México. “Política social y pobreza en México”, “La percepción de la Pobreza en un mundo globalizado”**. UNAM. 2007. México.

MARTÍNEZ Nogueira, Roberto. **Desafíos Estratégicos en la implementación de programas sociales: provisión, participación y coordinación**.
www.bdp.org.ar/Desafiosestrategicosenlaimplementacion.doc